

I. INTRODUCCION GENERAL

LA URBANIZACION EN VENEZUELA Y LA AUSENCIA DE UN DERECHO URBANISTICO

ALLAN - R. BREWER-CARÍAS

Director del Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela.

Uno de los signos de la Venezuela contemporánea es, sin la menor duda, su urbanización. El país ha experimentado un proceso de transformación urbana que, como tantos otros cambios, no fue previsto, ni canalizado ni orientado. La urbanización, por ello, no ha logrado producir en el hombre venezolano la alegría de vivir en las ciudades, sino que la vida en ellas se ha venido convirtiendo en una pesadilla.

Y es que para que un proceso de cambio en un país, tanto en el orden físico, como en el social o económico, contribuya eficazmente a la transformación de la sociedad con miras a lograr un mayor beneficio colectivo en todos sus estratos, se requiere, sin la menor duda, de un nuevo marco jurídico-político que a la vez de servir de guía a ese proceso, lo motorice. Lo normal, sin embargo, ha sido lo contrario: los países sufren las transformaciones y el derecho y las instituciones políticas, o van a la zaga de las mismas o están ausentes. De allí las grandes contradicciones que surgen en los países en vías de desarrollo, entre las transformaciones sufridas por su economía, sus componentes sociales y su territorio, y las instituciones jurídico-políticas existentes en un momento determinado de su historia. Esta contradicción se plantea, sin duda, en el campo del desarrollo urbano: el crecimiento de las ciudades y el proceso de concentración urbana no ha contado, en general, con un marco jurídico-político adecuado.

En efecto, en Venezuela, como en todos los países de América Latina, en las últimas cuatro décadas, se ha verificado un proceso de urbanización sin precedentes: hemos sido testigos de un proceso de expansión física de las ciudades de carácter inusitado; de la progresiva transformación de la estructura y contextura interna de esos centros poblados donde, por ejemplo, la circulación ha sido uno de los factores fundamentales; y hemos sido testigos, también, de una

localización de población marginal en los grandes centros urbanos, con el establecimiento de asentamientos humanos miserables y no siempre consolidados, que contrastan, sin duda, con el desarrollo de las áreas urbanizadas modernamente, dentro de esos mismos centros poblados.

En cuatro décadas, el país, ha cambiado; no sólo desde el punto de vista político y socioeconómico, sino también, por supuesto, desde el punto de vista urbano. En este campo, el crecimiento de los centros poblados se ha multiplicado enormemente, y el desarrollo de actividades económicas diferentes a la agricultura, que eran las que caracterizaban al país hace cuarenta años, han trastocado y transformado su población.

En cuarenta años, por tanto, Venezuela es otra; no tiene nada que ver con aquella Venezuela de la década de los treinta, y si algo caracteriza particularmente esa transformación, es este proceso de urbanización que se ha operado.

Pero ese proceso de urbanización que hemos sufrido y que quizás, a la vez, es el más grande reto y el más grave problema que tenemos en la actualidad, no ha obedecido a una concepción urbanística adecuada: hemos sufrido un proceso de urbanización acelerado, pero hemos carecido de urbanismo; hemos tenido urbanizadores pero, también, hemos carecido de urbanistas. Insistiremos en esta diferencia,¹ pues en torno a ella es que queremos hacer girar estas notas introductorias.

I. EL URBANISMO Y LA URBANIZACION

En efecto, insistimos, hemos tenido urbanización y urbanizadores, pero hemos carecido de urbanismo y urbanistas. El urbanismo presupone, ante todo, una ordenación y una planificación del desarrollo urbano y del crecimiento de las ciudades, para garantizar una adecuada vida de los hombres; presupone, por tanto, ordenación y previsión, teniendo en cuenta no sólo los derechos particulares, sino los intereses colectivos del hombre en su relación con el entorno urbano. La urbanización representa lo contrario. Cuando la expansión de áreas urbanas y la ocupación de áreas rurales por asentamientos humanos no obedecen a una orientación global del desarrollo de la ciudad, integrada al territorio del país, hay urbanización y no hay urbanismo; cuando las grandes ciudades comienzan a ser ocupadas por asentamientos poblacionales de origen rural incontrolados, produciéndose ese proceso de ruralización de las ciudades tan característico de

1. Buena parte de nuestro Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, como Individuo de Número, en el Sillón N° 10, leído el día 3 de noviembre de 1978, giró en torno a las ideas contenidas en esta Introducción General. Véase el texto en: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nos. 75-76, Caracas, 1979, pp. 75 y ss. Véase asimismo la Introducción General a nuestro libro *Urbanismo y Propiedad Privada*. Caracas, 1980, pp. 33 a 52.

nuestro tiempo, hay urbanización y no hay urbanismo; en fin, cuando no es el interés colectivo el que guía el proceso de crecimiento urbano, sino los intereses particulares, hay urbanización y no hay urbanismo.

El urbanizador ocupa aisladamente áreas urbanizables; trata, inclusive, de solucionar aisladamente, el crecimiento de una ciudad y sus consecuencias, pero su perspectiva aislada, le impide tener la visión global del urbanismo. El urbanista, en cambio, regula, ordena, planifica, y necesariamente en forma global, integral y prospectivamente, y todo ello, para lograr el desarrollo de una ciudad, pero con el objeto de hacerla el lugar de habitación y vida del hombre.

Como lo decía, en 1933, la famosa *Carta de Atenas*: "El urbanismo está llamado a concebir las reglas necesarias para asegurar a los ciudadanos las condiciones de vida que salvaguarden no sólo su salud física, sino también su salud mental y la alegría de vivir que de ella deriva".²

El urbanismo y el urbanista, por tanto, tienen como norte de su acción el bienestar del hombre y conciliar, por tanto, esa alegría de vivir en las ciudades con el crecimiento urbano. Buscan, si se quiere, hasta cierto punto, humanizar el crecimiento y el desarrollo urbanos.

Al contrario, los resultados de la urbanización y de la acción de los urbanizadores ha llevado, antes que a la alegría de vivir a las ciudades, a la pesadilla de vivir en los centros urbanos: el hombre no ha sido el centro de interés del proceso de urbanización ni de los urbanizadores.

En esta distinción que hemos querido destacar entre urbanización y urbanismo, y entre urbanizadores y urbanistas, hay, sin duda, un elemento clave que puede contribuir a precisarla, y es básicamente la posición que se tiene en la relación, que siempre es permanente, entre el interés colectivo y el interés privado. ¿Por qué decimos que hemos tenido urbanización y urbanizadores, y que hemos carecido de urbanismo y urbanistas? Porque en la relación interés colectivo-interés particular no ha prevalecido el primero, y en el crecimiento de las ciudades, ha sido el interés privado el que ha tenido preeminencia. Las ciudades, por tanto, se han desarrollado menos con la finalidad esencial de servir de habitación a los hombres y más por razones de interés particular y especulativo; menos por la acción efectiva de los poderes públicos, que ante todo son gestores del interés general y colectivo, y más por la acción especulativa de los particulares, pero con la complacencia del Estado y de los organismos públicos y el amparo del orden jurídico. Por ello, los urbanizadores no sólo han actuado en el campo privado sino que se han entronizado, por muchos años, en el sector público.

2. Véase en CIAM, *La Carta de Atenas*, Buenos Aires, 1954, N° 32, p. 74. *La Carta de Atenas* fue el producto de las deliberaciones del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (IV CIAM), 1933.

Y el derecho, en esta materia, ¿al servicio de quién ha sido concebido?: Sin duda, el derecho que ha guiado el proceso de urbanización ha sido un derecho concebido al servicio del interés particular y de la propiedad privada, casi absoluta. Por eso, con razón, también podemos decir que en Venezuela carecemos de un derecho urbanístico; y sólo hemos tenido, a lo sumo, un derecho relativo a la urbanización.

En efecto, tenemos un derecho que ha regido el proceso de urbanización, pero no tenemos un derecho concebido para el urbanismo; los urbanizadores han tenido su derecho, tanto en el sector público como en el sector privado, pero los urbanistas no; éstos han carecido del más elemental orden jurídico para hacer prevalecer el interés colectivo, sobre el interés particular.

II. EL DERECHO DE LA URBANIZACION Y LA AUSENCIA DE UN DERECHO URBANISTICO

No podemos olvidar que todo sistema de normas jurídicas tiene siempre una finalidad, que puede ser expresa, tácita u oculta; pero que siempre está presente. Por ello, cuando señalamos que no hemos tenido un derecho urbanístico, sino un derecho de la urbanización, planteamos que el derecho que ha guiado el proceso de urbanización y la acción de los urbanizadores en Venezuela, ha tenido por objeto y finalidad básica y fundamental, la protección de la propiedad privada y el logro, por el propietario individual, de las mayores ventajas y utilidades de los atributos que la propiedad le otorga.

En efecto, el proceso de urbanización que hemos tenido, ha estado básicamente en manos de la iniciativa privada, pero con orientaciones utilitarias. En nuestro sistema jurídico actual, eso lo sabemos bien, la ejecución del urbanismo, básicamente, corresponde a los particulares, teniendo el Estado y los órganos públicos, fundamentalmente, sólo funciones de control, pero no de ejecución y de gestión real del desarrollo urbano; y las funciones de control, en todo caso, están mal estructuradas y concebidas.

Los mecanismos de ejecución pública del urbanismo, lo sabemos, son excepcionales; y figuras como la expropiación, están también, mal reguladas.

Por otra parte, en todo el proceso de urbanización que hemos tenido y sufrido, la autoridad administrativa ha carecido de instrumentos efectivos, para hacer prevalecer ese interés colectivo sobre el interés particular. Ha carecido, insisto, de un derecho urbanístico, y en su actuación, con los pocos instrumentos jurídicos de los cuales dispone, siempre ha encontrado de frente a toda la estructura jurídica de la propiedad privada, construida con características de derecho absoluto y, por tanto, estableciendo una limitación y una barrera ante la intervención del Estado para la protección de los intereses colectivos.

Por otra parte, estos poderes de la Administración frente a la propiedad privada, no sólo han sido limitados, sino que la misma autoridad pública encargada del control del proceso de urbanización, ha estado mal estructurada y concebida. En efecto, en las últimas cuatro décadas, a pesar de las funciones asumidas fácticamente por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y de las atribuciones conferidas al Ministerio de Desarrollo Urbano, sin duda, el control básico de la actividad urbana ha estado a cargo de la autoridad municipal. Sin embargo, es claro que la Administración Municipal no ha sido, de las autoridades públicas, la que en las últimas décadas se ha destacado por su eficiencia. Los Concejos Municipales, sin la menor duda, han sido los primeros urbanizadores y los primeros alentadores de la urbanización. Representan, por tanto, el antiurbanismo, y se tiene conciencia de que los verdaderos urbanistas, cuando han intentado penetrar y actuar en el campo municipal, han salido frustrados en estos intentos de actuación local.

Ahora bien, esta escasa acción pública relativa al proceso de urbanización y la precaria regulación jurídica que se ha dictado en relación a la actuación pública, dan origen a una situación que puede caracterizarse por dos factores.

En primer lugar, porque se trata de una acción basada sólo en el control de la actividad privada, quedando en manos del particular la ejecución básica del urbanismo; de ahí la tan grande importancia que tienen los permisos y las autorizaciones en nuestro proceso de urbanización.

En segundo lugar, porque si ha habido acción pública concreta, ésta se ha concentrado, en el campo de la ejecución, fundamentalmente en una de las funciones clásicas del urbanismo, en la circulación. En la citada *Carta de Atenas* y siguiendo las ideas de Le Corbusier, se hablaba de cuatro funciones básicas del urbanismo: habitación, trabajo, recreación y circulación. La circulación ha tenido, en nuestro país, la prioridad, y las tres primeras han sido, aun cuando con altibajos, en general postergadas.

Así, hemos visto la transformación de nuestras grandes ciudades en una autopista o en un enorme estacionamiento, y todo parece depender y converger hacia la circulación. Las ciudades, por tanto, cada vez más son hostiles al hombre, inclusive, como también, en el año 1933, lo decía la *Carta de Atenas*: "El hombre es molestado; todo lo ahoga, todo lo aplasta. Nada de lo que es necesario a su salud física y moral ha sido salvaguardado o provisto. La ciudad no responde más a su función de albergar a los hombres y albergarlos bien".³

Por tanto, en la médula del urbanismo, contrapuesto a urbanización, y por tanto, también en la médula de un Derecho Urbanístico, contrapuesto al derecho

3. *Idem*, N° 71, p. 117.

de la urbanización, está el lograr un balance adecuado entre el interés particular y la propiedad privada, por una parte, y el interés colectivo, por la otra; y esto exige que el desarrollo urbano no se vea sólo como una fuente de ganancia sino, básicamente, como una función social.

En la médula del Derecho Urbanístico, como consecuencia, está la necesidad de conciliar la propiedad privada con los intereses colectivos, y no otra cosa es la función social de la propiedad que está consagrada en la Constitución y que no ha sido aún aplicada al campo urbano.

Pero frente a eso, contrasta el régimen que ha caracterizado el proceso de urbanización hasta el presente, el cual puede identificarse en torno a dos elementos, a los cuales ya nos hemos referido: en primer lugar, en que el crecimiento y desarrollo de las ciudades ha estado librado a manos de la iniciativa privada y de los urbanizadores, tanto del sector público como del sector privado, donde la dictadura de la propiedad privada ha prevalecido y donde la acción administrativa ha sido, sólo y básicamente, de control; en segundo lugar, en una carencia o deficiencia de poder político, administrativo y jurídico de las autoridades administrativas encargadas de gestionar el interés público en ese proceso de crecimiento urbano, para poder hacer prevalecer el interés colectivo frente al interés particular. En la lucha entre ambos, interés colectivo, por una parte, e interés particular y propiedad privada, por la otra, lamentablemente, hemos visto que ha prevalecido el interés particular, y el interés colectivo ha estado siempre y a la larga subordinado a aquél.

Si hablamos, por tanto, de un Derecho Urbanístico, y de la necesidad de elaborar y establecer en Venezuela un Derecho Urbanístico, éste debe estar basado en dos aspectos centrales, vinculados a las anteriores fallas:

En primer lugar, en una regulación jurídico-urbanística del suelo; en otras palabras, en una regulación urbanística de la propiedad privada en el orden urbano, de manera que ésta pueda cumplir su función urbanística; y en segundo lugar, en una regulación de los poderes y de las atribuciones de la autoridad administrativa, para que no sólo actúe como órgano de control sino también, de gestión y ejecución;⁴ y en este campo, previéndose la necesaria delimitación de competencias entre los ámbitos nacionales y los ámbitos locales, para lograr establecer un sistema administrativo integrado que pueda guiar adecuadamente, la acción del Estado.

4. De allí que Antonio Carceller Fernández señale, que: "La legislación urbanística es para nosotros... el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración Pública y, por sí mismas o a través del planeamiento, que regulan y definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación", *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1977, p. 31.

Hasta ahora, al contrario, prevalece un régimen casi absoluto de la propiedad privada, sobre todo en el campo urbano. El régimen de la propiedad privada en Venezuela, es básicamente, el establecido en el Código Civil; y ese régimen de nuestro Código es el mismo de los códigos civiles europeos del siglo pasado. Como tal, es un régimen concebido para regular una propiedad rural y no una propiedad urbana. En su propio campo, inclusive, la normativa del Código Civil se ha ido transformando, porque la propiedad rural ha sido objeto de regulaciones concretas motivadas por la función social que debe cumplir, y que han cambiado su régimen. De ahí todas las normas relativas a la Reforma Agraria y a la función social de la propiedad rural establecidas en la Ley de Reforma Agraria de 1960.⁵

Pero la propiedad urbana, en cambio, ha quedado postergada en su regulación. Ante todo, porque, básicamente, se le aplica un Código que no fue concebido para los problemas urbanos, sino para los problemas rurales. Por otra parte, porque, en general, se constata que no hay, respecto a la propiedad urbana, un adecuado régimen que la rijan y mucho menos que contribuya a una apropiada ordenación urbana, o que establezca su función social. Hemos seguido el mandato constitucional de la función social de la propiedad sólo respecto a la propiedad rural, y en esto se ha variado el régimen del Código Civil, pero no hemos seguido dicho mandato respecto a la propiedad urbana. Esta carece de una función urbanística.

Tenemos leyes aisladas, que se configuran como parches cosidos en el ordenamiento jurídico, pero que ni siquiera llegan a configurar una colcha de retazos. Esas normas aisladas parecen, más bien, islas inoperantes en el mar de la urbanización, que no logran adecuar el crecimiento urbano a las exigencias del urbanismo. Ello ha contribuido a que en dicho mar se ahoguen las mejores esperanzas e intenciones de los urbanistas contemporáneos. De allí, insisto, la gran frustración que a veces uno capta en los urbanistas y el gran provecho que los urbanizadores han sacado de esas regulaciones inadecuadas del orden jurídico de la propiedad urbana.

III. LAS EXIGENCIAS DE UN DERECHO URBANISTICO

Se impone, por tanto, en Venezuela, si se quiere encauzar adecuadamente el proceso de desarrollo urbano, el establecimiento de un Derecho Urbanístico; entendiendo por tal, la rama del derecho que tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbano en función de los intereses, no sólo individuales, sino colectivos del hombre, y de la salvaguarda de los recursos y de los valores

5. Véase el artículo 3º y ss. de la Ley de Reforma Agraria en *G. O.* N° 610 Extr. del 5-3-60.

ambientales; y todo eso, por supuesto, con el fin de procurar un crecimiento armónico de los centros poblados y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y de las actividades económicas.

Este Derecho Urbanístico plantea una serie de exigencias en cuanto a regulación jurídica, y que se refieren, a la necesidad de establecer un orden jurídico específico que regule, en primer lugar, la planificación del ordenamiento urbano; en segundo lugar, la organización administrativa en el campo urbano; en tercer lugar, el régimen urbanístico de la propiedad o régimen del suelo; en cuarto lugar, la ejecución y la gestión del urbanismo; y en quinto lugar, las contribuciones de carácter tributario que se exigen en el campo urbano.

A continuación insistiremos, muy someramente, en algunos de los aspectos esenciales de estas exigencias.

1. *La planificación urbanística*

La primera de las exigencias de un Derecho Urbanístico frente al tradicional derecho de la urbanización, es el derecho de la planificación urbanística. Es necesario establecer y prever un sistema integrado y jerarquizado de planes de desarrollo urbanístico, conforme a la política de ordenación del territorio que, en el largo plazo, debe establecer el Poder Público, y que prevea un plan nacional de ordenación territorial, que establezca un sistema de ciudades; planes regionales de ordenación territorial y urbana; y luego, en el ámbito local, planes rectores de ordenación urbanística y de desarrollo urbano.

Tenemos que superar, por tanto, la situación actual, basada en la sola zonificación local para resolver el problema de la urbanización. En la actualidad, puede afirmarse que, en Venezuela, no existe planificación urbanística. Tenemos sólo zonificación local, y ésta no es planeamiento urbano o planificación urbanística; es, simplemente, una distribución de usos, pero sin tener en cuenta otros elementos distintos a los solos espaciales.

Necesitamos estructurar, por tanto, un sistema de planificación urbanística. Para ello, sin embargo, es necesario, entre otros aspectos, la consagración —y eso sólo puede ser en virtud de una ley—, del carácter vinculante de los planes. La planificación en el campo urbano, por tanto, tiene que ser necesariamente imperativa, y en ella debe establecerse el contorno normal de la propiedad. En esta forma, la planificación urbanística debe trastocar el régimen jurídico tradicional de la propiedad privada, al quedar ésta vinculada al plan a través de una ordenación establecida con carácter general.

Entre otros aspectos, por ejemplo, una de las repercusiones básicas de la planificación urbanística sobre la propiedad urbana, será la de la mutabilidad

del contenido de la propiedad; éste debe dejar de ser un derecho absoluto e inmutable, y, todo lo contrario, debe entrar a regir la mutabilidad del contenido del derecho, a medida que los planes cambien. Esto, por tanto, debe transformar totalmente la idea tradicional del derecho adquirido, al cual, como elemento básico, se enfrenta en la actualidad el urbanismo y todo intento de ordenación urbana.

Pero establecer un sistema de planificación urbanística y regular y prever la vinculatoriedad de los planes, plantea también, otra exigencia, y es la necesidad de regular las diversas competencias que en el campo de la planificación, corresponden a los entes nacionales y locales. Puede decirse que el primer intento formal de regular estas competencias, fue el establecido en la Instrucción N° 22, que prevé las "Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el Programa Unico de inversiones en infraestructura y equipamiento", del 30 de diciembre de 1975,⁶ y que regula las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano en el campo del establecimiento de los Planes Reguladores de Ordenación Urbanística, y las competencias locales en el campo de los Planes de Desarrollo Urbano. Sin embargo, debemos admitir que no era precisamente una Instrucción Presidencial, el instrumento más adecuado para establecer una regulación de este tipo. No sólo se requiere una Ley Nacional que, de acuerdo a esa competencia constitucional prevista en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, prevea la posibilidad de establecer normas y procedimientos técnicos uniformes en materia de urbanismo, sino que se exige que esa ley regule y adecúe todo un sistema integrado de orden administrativo, en el cual participen los diversos niveles de planificación. Las previsiones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, en este sentido, constituyen un paso de avance.

Otro de los aspectos fundamentales que deberá regularse dentro de un sistema de planificación urbanística, es el de la garantía de los particulares frente a la formulación de los planes. Actualmente, las asignaciones de uso en el campo urbano, tanto en el orden municipal como en el orden nacional, lamentablemente siguen realizándose en forma clandestina: el particular se entera posteriormente, como si se tratase de algo que hay que mantener oculto para que el particular no lo conozca. En cambio, en un sistema racional de planificación urbanística, a mayores poderes otorgados a la Administración y a mayor vinculatoriedad de los planes, debe corresponderse una también mayor protección a los particulares. Para ello, al menos, debe establecerse ese mecanismo tan usual en los países donde existe un sistema de planificación urbanística, que permite las audiencias públicas y consultas privadas en el procedimiento de elaboración de los planes, de manera que no exista clandestinidad. La Ley

6. Véase en *G. O.* N° 30.062, del 13-4-76.

Orgánica de Régimen Municipal de 1978, en esto, también ha significado, en algo, un paso de avance.

El Derecho Administrativo se mueve siempre, en la búsqueda de un balance entre los poderes del Estado y la protección de los particulares; no pueden establecerse mayores poderes del Estado en el campo de la planificación con efectos vinculatorios sobre la propiedad, sin preverse, paralelamente, mayores protecciones a los particulares a través de mecanismos como éste, que aseguren la participación de los administrados en la elaboración y solución de los problemas.

2. *La organización administrativa del urbanismo*

La segunda de las exigencias de un Derecho Urbanístico, aparte de la necesidad de regulación de la planificación urbana, es el establecimiento de una adecuada organización administrativa del urbanismo. Para ello es necesario, en primer lugar, establecer, como señalábamos anteriormente, una precisa distribución de competencias entre los órganos nacionales, regionales y locales.

No puede hablarse de organización administrativa del urbanismo, si no se establece, con precisión, esa distribución de competencias en los diversos niveles de la autoridad pública. Pero estas regulaciones de competencia, sin duda, no pueden ser regulaciones de hecho o que surjan por vía consuetudinaria; tienen que ser previstas formalmente, en textos que las precisen. No puede suceder lo que sucedió con el Ministerio de Obras Públicas y siguen sucediendo, en gran parte, con el Ministerio de Desarrollo Urbano, el cual ejerce competencias de hecho. El Ministerio de Obras Públicas otorgaba asignaciones de uso en terrenos a urbanizar, y esta actividad la realizaba sin tener asidero legal alguno,⁷ porque no existía, ni existe, actualmente, en el ordenamiento jurídico venezolano, norma alguna que le atribuyera o le atribuya competencias a un organismo nacional, anteriormente, el Ministerio de Obras Públicas, actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano, para decidir estas asignaciones de uso en áreas no urbanizadas y que están por urbanizarse. Esta actividad era, y sigue siendo hoy, uno de los pilares del control urbanístico, pero sin asidero legal. Ciertamente que la Ley Orgánica de la Administración Central⁸ que creó el Ministerio de Desarrollo Urbano, le atribuye una serie de competencias genéricas en relación al uso del suelo urbano, pero no bastan fórmulas legales genéricas y etéreas para fundamentar una competencia de control, tan precisa e importante, como no bastaba, para fundamentarla, el hecho de que el viejo

7. Cfr. la apreciación de O. Lares, V. Fossi, A. Morales Tucker y C. de Brandt, *Tipología, Instrumentos y Procedimientos para la aplicación de planes de desarrollo urbanístico*, Caracas, 1980, p. 96.

8. Véase en G. O. N° 1.932 Extr. del 28-12-76.

Estatuto Orgánico de Ministerios atribuyera al Ministerio de Obras Públicas, competencia en materia de urbanismo.⁹

Una regulación de competencias, precisa y formal, es indispensable, y sin ella, no es posible establecer una adecuada organización administrativa. Esta organización administrativa, por tanto, deberá configurarse como un sistema administrativo donde exista un órgano central que lo comande a nivel nacional, e integrado por diversos órganos regionales y locales, teniendo como instrumento básico de acción, el sistema de planificación urbanística. Inclusive, en los centros poblados en que sea necesario prever competencias de otra naturaleza, como las de ámbito metropolitano, deberán establecerse mecanismos mancomunados que sumen las voluntades locales.

Por otra parte, sólo con una precisión de competencias administrativas, es que puede realizarse una labor de vigilancia, control, gestión y ejecución del urbanismo.

3. *El régimen urbanístico de la propiedad*

La tercera exigencia para el establecimiento de un Derecho Urbanístico en Venezuela, se refiere a la previsión de un régimen del suelo urbano o, si se quiere, de un régimen urbanístico de la propiedad privada del suelo urbano. No hay duda de que el mayor obstáculo al urbanismo en Venezuela, ha sido el régimen de la propiedad privada, y de que el mejor factor de facilitación del proceso de urbanización que hemos sufrido, también ha sido ese régimen de la propiedad privada, que la haga cumplir una función urbanística y que, por tanto, permita ir hacia un proceso de urbanismo y no sólo de urbanización.

En todo caso, si se habla de la necesidad de un adecuado régimen del suelo urbano, esto incide directamente sobre el régimen de la propiedad. Ante todo, resulta necesario establecer en forma general, el carácter de limitación legal a la propiedad de todas las previsiones relativas al urbanismo. Como consecuencia, el Derecho Urbanístico debe conformar el entorno y control normal de la propiedad, por lo que no se podrían plantear exigencias de indemnización por las regulaciones de carácter urbanístico, por ejemplo, con motivo de la previsión, a la propiedad urbana, de obligaciones de uso en un determinado sentido (por ejemplo, la obligación de edificar que existe en otros países); con motivo de la disminución en los derechos que resulten de un cambio en el sistema de planificación urbana; o con motivo de la alteración de los usos que resulten, también, de ese proceso de urbanismo.

9. Artículo 23, ordinal 8º, del Estatuto Orgánico de Ministerios, del 30-12-50, en G. O. N° 24.162, de 13-6-53. Por supuesto, tampoco es admisible la regulación exclusivamente reglamentaria dictada, por ejemplo, en el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980, sobre Normas para el desarrollo y control de urbanizaciones.

En la actualidad no hay consagración general alguna de estas previsiones, y el principal obstáculo con el cual se enfrenta el urbanismo es, precisamente, el carácter de los derechos adquiridos que surgen de la propiedad tradicional. Ello implica el derecho, siempre, de exigir una indemnización, cuando se desmejoren en alguna forma los atributos normales de la propiedad. Este sistema de regulación del suelo urbano debe ser transformado con el establecimiento de un derecho urbanístico.

Por otra parte, en cuanto al régimen de la propiedad, no sólo está la exigencia de establecer las limitaciones legales a la misma por razón de urbanismo, sino la exigencia, también, de regular, con precisión, los actos administrativos que inciden sobre el derecho. Por ejemplo, en relación al proceso de permisos, deben determinarse sus efectos sobre la propiedad, precisarse si confieren a sus titulares derechos adquiridos, y su revocabilidad.

Deben establecerse otra serie de regulaciones como, por ejemplo, las relativas al aprovechamiento de la propiedad en caso de parcelamientos. En este campo, el régimen actual tiene carácter incidental e indirecto, conforme a las normas de la Ley de Ventas de Parcelas,¹⁰ que fue concebida, más como mecanismo de control y de protección del comprador, que como una regulación concerniente al ordenamiento urbano.

En el establecimiento de este régimen urbanístico de la propiedad también debe plantearse la búsqueda del balance señalado: a mayor limitación a la propiedad y a mayor regulación del propietario, debe corresponderse una mayor protección de sus derechos: todo un sistema del contencioso-urbanístico debe ser establecido y, por tanto, las posibilidades de recurso y de protecciones jurisdiccionales deben ir paralelas a aquella mayor regulación de la propiedad y al establecimiento de ese régimen del suelo urbano.

4. *La gestión y ejecución del urbanismo*

La cuarta exigencia de un derecho urbanístico, además del derecho de la planificación urbanística, de la organización administrativa para el urbanismo y del régimen urbanístico de la propiedad o régimen del suelo urbano, es el de un derecho para la gestión y la ejecución del urbanismo. Es necesario, en efecto, que el derecho urbanístico y la futura ley que se pueda dictar en este campo, establezcan los diversos sistemas de actuación urbanística. En la actualidad puede decirse que no hay regulación coherente en este campo.

En efecto, anteriormente señalábamos que, hasta ahora, la urbanización se ha caracterizado por el hecho de que han sido los particulares y la iniciativa

10. Véase en *G. O.* N° 26.428, del 9-12-60.

privada los que han tenido a su cargo la ejecución del proceso urbano; las actuaciones públicas no están reguladas coherentemente, y las pocas normas que existen al respecto, no son las más adecuadas. Por ejemplo, no existe en la actualidad, una regulación urbanística de la expropiación o si se quiere no existe un régimen de la expropiación con fines urbanísticos. Las normas de la vieja Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de 1947,¹¹ son también, normas guiadas por un proceso de expropiación de otras propiedades, en particular de carácter rural, y muy pocos de sus artículos están destinados, específicamente, a la expropiación con fines urbanísticos.

Por otra parte, regulaciones como, por ejemplo, las relativas a las cesiones gratuitas de la propiedad privada, en forma obligatoria, por razones urbanísticas, tan características en muchos países, deben preverse en ley con carácter general. En la actualidad, sólo están reguladas formalmente en las Ordenanzas que regulan el urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas.¹² En otras jurisdicciones, aún sin regulación legal, se aplican, de hecho, en virtud de un cierto chantaje administrativo que deriva del no otorgamiento de los permisos respectivos de construcción, sin el compromiso de cesión de la propiedad.

Se hace necesaria, por tanto, cuando se habla de la regulación de los medios de ejecución del urbanismo, la previsión formal de las diversas figuras jurídicas necesarias, y entre ellas la de las cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad privada, y de la agrupación forzosa de propietarios para ciertos desarrollos urbanísticos, las cuales tampoco existen, a nivel general, en Venezuela. Por primera vez vimos establecida una figura conexas, en la Ordenanza de zonificación del sector Sabana Grande, del Distrito Federal, de 1977,¹³ aun cuando inconstitucional, por no prever, paralelamente, los mecanismos de protección a los derechos de los particulares afectados.¹⁴ En Dicha Ordenanza se estableció que ciertos usos no podrían realizarse a través de parcelas individuales, sino conjuntamente por todos los propietarios del área a la cual se había asignado el uso. Se trataba aquí, por tanto, de la búsqueda forzosa de una agrupación de propietarios para el desarrollo integrado de ciertas áreas, pero no se prevenían los mecanismos de protección. Entonces, bastaba con que un propietario se negase a participar en el desarrollo conjunto, para que quedasen congeladas las propiedades comprendidas en toda el área.

11. Véase en *G. O.* N° 22.458 del 6-11-47.

12. Véase las sendas Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, sancionadas por el Concejo Municipal del Distrito Federal el 14-9-77 y por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda el 28-4-78.

13. Véase artículo 25, ordinal 2°, de la Ordenanza, en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal, Extr., N° 450 del 23-5-77.

14. Por ello, y en virtud de su impugnación ante la Corte Suprema de Justicia, el Concejo Municipal la reformó, en este aspecto, por Ordenanza sancionada el 7-7-80.

Se pueden establecer mecanismos de agrupación forzosa, pero hay que prever medios que la permitan, haciendo prevalecer la voluntad del grupo de propietarios frente al disidente. Regular, simple e indirectamente, la agrupación forzosa de propietarios para ciertos usos del suelo urbano, sin consagrar los mecanismos que pueden conducir a proteger los derechos de los propietarios y a la implementación de la agrupación forzosa, es, pura y simplemente, una inconstitucionalidad. No se puede, insistimos, regular la propiedad privada por razones urbanísticas, sin establecer paralelamente las garantías adecuadas al derecho.

Se requieren, en el establecimiento del régimen jurídico del suelo urbano, otras normas, como, por ejemplo, las relativas a la municipalización del suelo urbano o con expectativas urbanas, y la previsión de las actividades que corresponden a los organismos respectivos, incluso en el nivel nacional, como, por ejemplo, al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.¹⁵

5. *Las contribuciones urbanísticas*

Una quinta exigencia del Derecho Urbanístico, además de las cuatro antes señaladas, es la necesidad de establecer un régimen jurídico adecuado para las contribuciones urbanísticas a las cuales debe estar sometida la propiedad privada. En Venezuela, tenemos regulaciones muy dispersas e incoherentes en esta materia; por ello se hace indispensable establecer, por ejemplo, la contribución especial por plusvalías urbanas, inclusive, como un mecanismo indirecto para lograr detener en algo la especulación del suelo urbano. Tenemos normas muy imperfectas en este campo, en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, lugar además, al menos, inadecuado para regular normas de orden tributario.¹⁶ Por otra parte, dichas normas no se han aplicado en el país materialmente en casi ninguna oportunidad, por lo que muy poco han contribuido con la comunidad los propietarios que se han enriquecido por fuerza de la construcción de una obra pública.

También debe regularse, con carácter general, los impuestos municipales que inciden sobre el urbanismo y deberá llegarse al establecimiento, con carácter general, por ejemplo, de los impuestos a las actividades insalubres, a las actividades contrarias al plan o de uso no conforme, y a los inmuebles no edificados. Las orientaciones generales respecto de estos tributos podían establecerse nacionalmente, para luego regularse y desarrollarse a nivel local.

15. Véase la Ley del Fondo en *G. O.* N° 30.790 del 9-9-75.

16. Véanse artículos 15 y 16 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en *G. O.* N° 22.458 del 6-11-47.

IV. CONCLUSION: HACIA UNA LEY NACIONAL DE ORDENACION URBANISTICA

Ahora bien, si se analiza la realidad actual del ordenamiento jurídico venezolano en el campo de la urbanización y se confronta con las exigencias que plantea un Derecho Urbanístico, resulta clara la conclusión de que, en Venezuela, no existe un Derecho Urbanístico. Hay un Derecho que ha guiado el proceso de urbanización, pero no hay un Derecho Urbanístico.

Estimamos que Venezuela no puede seguir a la deriva en su proceso de urbanización. Sin duda, es una tarea colectiva prioritaria el que se acometa una reforma urbana, y para ello, hay que contar con adecuados instrumentos jurídicos y políticos. Pero la reforma es una tarea de muchos años y que, además, no se puede limitar a la aprobación de leyes y decretos, sino a la adopción de políticas de acción y efectivas, de las cuales aquéllos son una mera pieza. La responsabilidad política de nuestros gobiernos, por tanto, sólo se demostrará si dicha tarea se inicia pronto, y antes de que el caos urbano sea insostenible.

No tiene sentido, salvo por la irresponsabilidad y falta de clarividencia de nuestros gobernantes, que tengamos que esperar que se acelere la crisis urbana, para iniciar la reforma, y esperar que ocurra lo que en *La Carta de Atenas* se vaticinaba: "...a veces, del mismo exceso del mal sale el bien, y el inmenso desorden material y moral de la ciudad moderna, tendrá por resultado hacer surgir, por fin, el estatuto de la ciudad que, apoyado en una fuerte responsabilidad administrativa, instaurará las reglas indispensables para la protección de la salud y la dignidad humanas".¹⁷

Sin embargo, un Estado no puede esperar las crisis, para que sirvan de estímulo a sus acciones. Debe preverlas y evitarlas. Para ello, requiere, ante todo, del conocimiento de la realidad existente. Sólo así pueden hacerse reformas.

Una Ley Nacional de Ordenación Urbanística es, en esta forma, una pieza esencial para la reforma urbana y la orientación futura del proceso de desarrollo urbano en nuestro país. Este no puede seguir conducido, jurídicamente, por las solas normas municipales. Proyectos de esa legislación, hay de sobra, elaborados desde 1959. Ha faltado, sin embargo, la decisión política y el interés de las instituciones políticas por la materia.

17. *Loc. cit.*, N° 73, p. 199.