

COMENTARIOS SOBRE ASPECTOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO EN VENEZUELA

JOSÉ MUCI-ABRAHAM

Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas, Universidad Central
de Venezuela.

La exposición del doctor Eduardo García Enterría constituye una infraestructura teórica válida para analizar el derecho del urbanismo de cualquier país. Al trasluz de esos cinco pares dialécticos que ha explicado extraordinariamente, puede analizarse el derecho positivo de cualquier país y, consecuentemente, el de Venezuela. Por supuesto que el examen de todos esos conceptos dialécticos haría sumamente extensa una exposición, y por eso, simplemente en referencia con algunos de esos pares de conceptos dialécticos, voy a hacer algunas observaciones sobre el derecho venezolano.

En primer término, no creo que nadie piense hoy que el urbanismo es una facultad privada; no creo que nadie en estos momentos conciba en el mundo, ni en Venezuela por supuesto, que el derecho de propiedad pueda ser el derecho quirritario romano, con sus atributos del *jus-utendi*, *jus-fruendi* y del *jus-abutendi*. Ha habido un desplazamiento de las facultades inherentes al derecho de propiedad del ámbito privado al ámbito público. Yo diría que no solamente los ciudadanos entendemos que tenemos un derecho a la ciudad, sino que hay un derecho al país, y eso es lo que explica, precisamente, un progresivo cercenamiento, por así decirlo en forma gráfica, de la autonomía municipal. Es decir, no solamente no concebimos que los ciudadanos, que los propietarios, puedan hacer lo que quieran, sino que tampoco las municipalidades pueden hacer lo que quieren, porque se integran dentro de una estrategia global de uso del territorio, que podría resumirse, como antes lo he dicho, en que los ciudadanos no tienen solamente derecho a la ciudad sino derecho al país. Y eso ha tenido una repercusión en el ámbito legislativo; hoy en día en el urbanismo no intervienen sólo las municipalidades, sino que intervienen órganos de la administración nacional y órganos de la administración municipal y metropolitana. No está planteada en Venezuela,

a mi manera de ver las cosas, la intervención o la participación de las regiones en el urbanismo, porque de acuerdo con nuestra Constitución, donde tiene que hacerse todo el montaje legislativo del país, en esta materia sólo pueden tener inmiscuencia las municipalidades y el poder nacional.

Efectivamente, las municipalidades tienen competencia en lo relacionado con el urbanismo, pero al propio tiempo la Constitución en su artículo 136, ordinales 14 y 25, establece ciertas competencias de orden nacional. El primero de los ordinales citados dispone que "el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo es de la competencia del poder nacional", y el ordinal 25 dispone que "toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza". Estas son las normas constitucionales que le han permitido al Poder Nacional penetrar en la materia del urbanismo, así como, repito, el Municipio tiene una competencia específica asignada en materia urbanística.

Hoy por hoy intervienen en la organización administrativa del urbanismo en Venezuela, organismos de la administración nacional, tanto de la administración central como de la administración descentralizada. Entre los organismos de la administración central tenemos, fundamentalmente, al Ministerio de Desarrollo Urbano y al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Por cierto, que pronto se planteará, si es que no está planteado ya, la conveniencia de examinar esta dicotomía del Ministerio de Desarrollo Urbano y del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, que son como los dos rieles sobre los cuales han querido montarse a los Municipios para evitar los excesos cometidos en los últimos tiempos.

En cuanto a los órganos de la administración descentralizada, tenemos unos que tienen forma pública, como el Fondo de Desarrollo Urbano, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y el Instituto Nacional de la Vivienda; y otros que tienen forma de derecho privado, como el Centro Simón Bolívar y la Fundación para el Desarrollo y Mejoramiento de la Comunidad.

De manera, pues, que en la materia urbanística intervienen órganos de la administración nacional y órganos de la administración municipal y metropolitana. Ha habido una tendencia a limitar la competencia de los Municipios en esta materia, precisamente por los abusos incurridos por ellos, por su actuación fragmentaria, individual, cada cual ha cogido por su lado y se ha sentido la necesidad de que el Poder Nacional venga a integrarse en la materia del urbanismo y a coordinar la acción municipal; precisamente porque hay un derecho al país y porque lo que se requiere en materia de urbanismo es una estrategia nacional del uso de la tierra.

Las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, que lo creó, son amplísimas. Prácticamente no hay actividad alguna en materia de urbanismo que no competa al MINDUR. Los Concejos Municipales quedan reducidos al otorgamiento de autorizaciones y al control y vigilancia de las actividades de los particulares que comporten el uso de la tierra urbana. La competencia, por supuesto, debe ejercerla el Ministerio en Coordinación con los Concejos, en la programación, diseño, construcción, reforma, ampliación y administración de áreas verdes, campos deportivos, plazas y similares.

Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Urbano es un órgano de vinculación entre los organismos nacionales y municipales para el desarrollo de las políticas del desarrollo urbano. Pero todo esto, que en principio luce muy atractivo es, sin embargo, ilusorio, y será ilusorio hasta tanto no se dicte una ley nacional de ordenación urbanística. Para la preparación de esa ley, por cierto, existen unas bases elaboradas por el coordinador de este evento, el profesor Brewer-Carías. Esta ley es de la mayor urgencia para establecer las compatibilidades de las competencias, porque hay casos de competencias concurrentes y superpuestas entre los organismos nacionales y los organismos municipales; y también es necesaria, porque cualquier limitación de la propiedad debe hacerse mediante ley, por razones que son obvias.

El país está a la espera de esa ansiada ley nacional de ordenación urbanística, porque mientras ella no se dicte, es dudoso poder decir que las cosas han cambiado. Los concejos municipales seguirán haciendo de las suyas hasta que esa ley sea promulgada. La verdad es que no es previsible que esta ley sea promulgada muy pronto, sobre todo cuando existe una enmienda constitucional que pretende disminuir el quórum del Congreso de la mitad a un tercio de los miembros de las cámaras legislativas, enmienda que seguramente está basada en la dificultad de reunir mayoría absoluta. De manera que parece que hasta que la enmienda no prospere será difícil que tengamos una ley de ordenación urbanística.

En cuanto a otro de los puntos tratados por el profesor García de Enterría, especialmente en lo que se refiere a la participación ciudadana, la participación de los ciudadanos en el urbanismo en Venezuela tiene un origen curioso: nace como una protesta de facto ante las actuaciones de los representantes de los propios ciudadanos; es decir, las asociaciones de vecinos nacen en Venezuela como organismos defensivos ante la actuación de los ediles municipales y como ha ocurrido históricamente con muchas organizaciones y movimientos de esta naturaleza, porque a veces los movimientos de guerrillas se han convertido después en centros de poder, hoy en día la Ley Orgánica de Régimen Municipal de

1978 acoge la institución o la participación ciudadana y las organizaciones de vecinos son colocadas al lado de los concejos municipales para provocar su actuación y para colaborar en el desarrollo de la comunidad.

Hasta aquí voy a dejar esas observaciones para que los otros panelistas puedan intervenir.