

EL MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO

JORGE CORREA ROMERO

Director General del Ministerio de
Desarrollo Urbano.

La interesante conferencia presentada por el profesor García de Enterría me va a permitir presentar muy brevemente cuál ha sido la labor del Ministerio de Desarrollo Urbano en este campo de la organización administrativa del urbanismo en los últimos meses y las medidas adoptadas debido a la gran presión de la opinión pública originada por las dificultades para la tramitación de las autorizaciones para urbanizar, que motivó al Presidente de la República a crear la Comisión para el Estudio de la Tramitación y Autorización de Urbanizaciones por Decreto, promulgado en abril de 1979. Voy a referirme a los dos aspectos que ha tratado el profesor García de Enterría, o sea, la confrontación dialéctica entre competencias exclusivas o compartidas y entre los órganos gestores de tipo colegial o de tipo monocrático, que tipifican perfectamente el análisis que llevó a cabo la mencionada comisión. Se estudió el problema bajo el aspecto del ordenamiento legal existente a nivel nacional y local, y la organización administrativa para las autorizaciones de urbanización a nivel nacional y local, obteniéndose las siguientes conclusiones.

En Venezuela no existe un texto normativo general dedicado a regular el proceso de evolución de los asentamientos humanos y sus actividades sobre el territorio. Esto no significa una ausencia total de disposiciones jurídicas sobre la materia, pero sí que éstas son insuficientes, imprecisas y dispersas. Concretamente, desde la norma constitucional de 1961, se han suscitado una serie de opiniones encontradas en la doctrina jurídico-nacional y la existencia de una serie de leyes que atribuyen competencia concurrente a diversos organismos. Concretamente, en el caso de la Ley Orgánica de la Administración Central, observamos que se le atribuye al Ministerio de Desarrollo Urbano la definición del uso de la tierra urbana y el establecimiento, coordinación y unificación de procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo.

Por otra parte, al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en la misma Ley, se le atribuye el dictar normas técnicas sanitarias en materia de edificación, y al Ministerio del Ambiente le establece el cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional en coordinación con los demás organismos competentes. La formulación, control y vigilancia del uso de la tierra están regidas por estas disposiciones, los cuales deberían clarificarse y establecer el ámbito de actuación de cada ministerio.

Igualmente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al definir las materias de competencia municipal, sujeta la vigencia de los planes de desarrollo urbano local, presentados por los ayuntamientos y a la aprobación de la autoridad nacional competente, en este caso, al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Sin entrar a examinar todas las leyes y competencias que forman parte de esta dispersión, mencionaré entre otras la Ley de Sanidad Nacional, cuyo artículo 14, somete a la vigilancia del Ministerio de Sanidad, la construcción, reparación y reforma de edificios y urbanizadores; la Ley Orgánica del Ambiente, que establece que la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá la ordenación territorial, y los procesos de urbanización, poblamiento y desconcentración económica. Existen otras leyes como son las de Educación, Trabajo, Turismo, etc., que contribuyen a repartir aún más las competencias en el campo de la organización administrativa del urbanismo.

Existe un caso muy especial que tipifica la proliferación de competencias en forma dramática, como es el Reglamento sobre Prevención de Incendios, en el cual se divide la responsabilidad en cuatro niveles, como son el Poder Nacional, delegando en un Reglamento esta existencia para los documentos relativos a medidas de prevención y protección de incendios, luego las autoridades competentes locales, exigen estos documentos, aplicando las normas de COVENIN, y finalmente, se traslada al cuerpo de bomberos local, el control de la actividad; por supuesto que la confusión e ineficacia del procedimiento es notoria. Pasando a la etapa de organización administrativa, también objeto del estudio del ministerio, encontramos el caso que el profesor García Enterría ha llamado de los organismos gestores colegiales. Esto se produce en Venezuela cuando se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbanístico, CONDUR, la cual con la mejor intención pretendió efectuar una descentralización de actividades en el otorgamiento de los permisos, y a nuestro modo de ver, si bien logró mejoras en el procedimiento y la concertación entre organismos nacionales, también tuvo una serie de fallas, como fueron la multiplicación de los pasos para la obtención de estos permisos, la intervención de organismos sin facultad para decidir sobre la materia, y el emitir certificaciones que solamente lograban añadir un paso más a las autorizaciones que debe dar cada organismo. Lo más grave, fue la confusión de la

autorización del uso urbano de la tierra con la conformación de los proyectos técnicos de ingeniería, que es un aspecto totalmente independiente de la autorización del uso urbano.

Como base a este análisis, es obvio que la administración pública ha venido durante los últimos años perdiendo los objetivos urbanísticos y causando desorientación y desestímulo de las inversiones públicas y privadas, como consecuencia de este desorden. Consideramos que los caminos de solución a este problema son los siguientes:

En primer lugar, no es lo más urgente resolver solamente el aspecto de la tramitación de los permisos en sí (lo que mal se ha dado en llamar "Permisología"), lo verdaderamente importante es que la actuación pública del Estado sobre la materia sea en base a planes de desarrollo urbano. No existe otra alternativa para que esta actuación sea verdaderamente eficaz, por ser estos planes la síntesis de la estrategia de las inversiones del Estado en el desarrollo de la ciudad.

Pensamos también que la actuación debe producirse a través de un mecanismo legal centralizado en un solo ente público, en el cual concurren la mayoría de estas competencias, y que la revisión profesional de los proyectos se base más en los méritos profesionales de los que hacen este trabajo y no en el hecho de que estén representando una institución determinada. Creemos que un proyecto puede ser perfectamente revisado por quien sea capaz, independientemente de la institución que representa. Otro aspecto muy importante que estudió esta comisión, es la gran carencia y poca actualización de normas técnicas y su difusión. Opinamos que en Venezuela se ha involucionado al respecto, y que desde hace muchos años la mayoría de las normas técnicas permanecen en un estado de paralización que no ha permitido progresar en esta materia.

Finalmente, como una recomendación para esta actividad, se considera que la actuación del Estado se debe limitar a la fase de consulta, que permita verificar normas y procedimientos técnicos que salvaguarden el derecho del Estado en favor de terceras personas y el bien común. Esta es la verdadera razón por la cual debe revisarse el proyecto, y no simplemente la verificación de la calidad profesional del mismo, cuando muchas veces se malinterpreta.

Recomendaciones finales:

En primer lugar, descartar la tesis de que todo se debe hacer en base a una reforma legal. El Estado no puede permanecer estático mientras esta reforma se produce, ni tampoco debe retardar su actuación en base a los planes. Siempre ha existido la tesis de que como no se producen los planes, se debe entonces actuar de otra manera. El ministerio considera que debe hacerse un esfuerzo

serio en esta materia y que no se puede retardar la actuación del Estado, simplemente esperando que aparezcan estos instrumentos.

Proponemos también una revisión de la Ley de la Administración Central y sus Reglamentos, a fin de clarificar competencias, atribuyendo a cada despacho las que realmente le son propias.

Un estudio de la Ley de Ordenamiento Urbanístico y Territorial, a la luz de la unidad de planificación en el sector desarrollo urbano, eliminando contradicciones entre el hombre y la ciudad, entre el territorio y el *habitat*. Las ciudades son un producto socioeconómico, un producto social, y no el resultado exclusivo de la protección del medio ambiente natural.

Promovimos y hemos puesto en práctica, un decreto ejecutivo sobre el desarrollo y control de las urbanizaciones. Este Decreto, bajo el N° 668, fue dictado el 3 de junio de 1980, y está pendiente solamente de las normas para la tramitación de propuestas de urbanización, que deben ser publicadas en este mes y del manual de procedimientos administrativos para funcionarios, a publicarse a mediados del próximo año de 1981.

Hemos sugerido a los concejos municipales que revisen los criterios técnicos y las normas existentes en las ordenanzas para el control de las edificaciones. Esta es otra materia que también ha estado muy abandonada, por lo cual es necesario propender a su pronta revisión y divulgación, y finalmente, estimular a estas municipalidades para que, por intermedio de los órganos competentes, como es FUNDACOMUN, produzcan a corto plazo una revisión de estas ordenanzas y de las normas técnicas que permitan una acción más eficaz a nivel local.