

COMENTARIOS SOBRE LA NATURALEZA DE LOS PLANES URBANISTICOS

CECILIA SOSA

Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas
de la Universidad Católica Andrés Bello.

Los comentarios se refieren fundamentalmente a la naturaleza de los planes urbanísticos y los efectos sobre la propiedad, dado que como bien lo señalaba el doctor Brewer-Carías, es realmente el problema de fondo, sobre todo cuando nos referimos a la aplicación de los planes de urbanismo

Cuando se habla sobre la naturaleza de los planes de urbanismo, se puede referir a dos ámbitos distintos que el profesor Parejo tocó en su exposición.

Por una parte, la naturaleza de los planes se puede referir a lo que se llama el contenido o el ámbito territorial de esos planes, aspecto en el cual el expositor hizo énfasis en su presentación, y en especial lo relativo a todo el sistema de planes que establece la legislación española.

El segundo aspecto estaría referido propiamente a la naturaleza jurídica de esos planes, que él bien nos mostraba, es decir, la disyuntiva entre aceptar la naturaleza jurídica en calidad de norma, o en calidad de acto administrativo y las consecuencias de una u otro, según sea el caso.

Pero, antes de entrar en algunas consideraciones de la naturaleza jurídica del caso concreto venezolano, quisiera hacer una breve referencia sobre el aspecto institucional de la charla de esta mañana y creo puede ser útil a los presentes. Se habla mucho cuando se toca la problemática del régimen urbanístico, de lo conflictiva que resulta la Ley Orgánica de Administración Central. Sin embargo, en mi criterio lo que existe en el ánimo de los funcionarios que les toca asumir sus funciones es una falta de comprensión en la utilización de esa Ley Orgánica de Administración Central. Es decir, se presenta como una situación conflictiva las competencias que en materia urbanística, tiene señaladas expresamente el Ministerio de Desarrollo Urbano y las que se les asignan al

Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en especial la competencia de asignar los usos del suelo.

Ciertamente creo que esa dicotomía o distanciamiento de ambos entes en la misma materia no existe, o no estuvo presente en el espíritu del Legislador. La distinción es muy clara: el rector de la política de desarrollo urbanístico no puede ser otro que el Ministerio de Desarrollo Urbano, lo que sucede es que al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se le asignó una función global e integral de ordenación de territorio, a través de la cual su competencia se circunscribe a señalar los distintos usos o utilidades del suelo, es decir, no solamente aquellas áreas que por vocación deben dedicarse al desarrollo urbano, sino aquellas que sean turísticas, de reserva, agrícolas, localización e industrial, entre otras.

En cierta manera el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe entender que es un Ministerio de servicio ante los demás Ministerios y entes de la Administración Descentralizada, y en particular de servicio en la medida en que le presta al Ministerio de Desarrollo Urbano, una función de colaboración en "prepararle el terreno", en el señalamiento e indicación de aquellas áreas que reúnen las mejores condiciones desde el punto de vista del ambiente y de los recursos naturales renovables para el desarrollo urbano. Después de este comentario previo, y aunque fuera de la temática de la charla de esta tarde, quisiera entrar concretamente a la problemática concreta del aspecto jurídico de los planes.

En Venezuela se ha transitado por una experiencia que es valiosa y por lo demás reconocida. Nosotros tuvimos el gran temor en los primeros cuatro planes de la Nación de la forma jurídica que debían revestir dichos planes; sin embargo, el Quinto Plan, se puede decir que de alguna manera, tuvo la osadía de ser aprobado mediante un decreto ejecutivo. Lo que lo llamó a ser un acto administrativo. Además, no se quedó solamente en un decreto donde se aprobaba el Quinto Plan de la Nación, sino que transcribió totalmente el mismo en calidad de anexo a ese decreto. Creo que constituyó un antecedente valioso en el país, en el sentido de que en el mismo momento que ese plan aparece publicado en la *Gaceta Oficial*, indudablemente que tiene el efecto de tipo general y, en cierta manera, tal como lo señalaba el doctor García Enterría, cualquier persona podría impugnar la validez de ese plan en la medida que se viera afectado por el mismo, o bien, si considerara que pudiera contener determinados vicios de ilegalidad.

Sin embargo, todavía existe una cierta incongruencia en la materia, porque cuando uno lee el texto del Quinto Plan de la Nación, se argumentaba que el Plan era vinculante para el sector público e indicativo para el sector privado.

Ese temor se sustenta de alguna manera en evitar comprometer al sector privado en la ejecución propiamente del plan.

Es precisamente a través de la experiencia de los planes urbanísticos donde podemos realmente superar ese temor y darle la naturaleza de documento público.

Al producirse la publicación de los planes de desarrollo urbanístico, es posible que los vínculos de cumplimiento de esos planes sean más efectivos. Este es uno de los grandes problemas de los planificadores urbanistas de este país, y en cierta manera contribuye con una sensación de frustración, de realizar planes, de actualizar planes, de volver a realizar los planes y de acumular una serie de instrumentos de planificación que en definitiva no los ven ejecutados en la práctica. Y no los ven ejecutados en la práctica, no porque los particulares no se sientan comprometidos con el plan, sino porque muchas veces la propia Administración ignora que esos planes están realizados. Por ello no podemos quedarnos sólo en el acto de publicación del Plan, sino además profundizar en las responsabilidades de la ejecución.

Las relaciones entre los diferentes organismos de la Administración tanto central como descentralizada, indudablemente viene a complicar las consideraciones antes señaladas. Por ello, creo importante tener en cuenta el otro punto que fue tocado durante la conferencia que comento, es decir, que todo plan, y más concretamente el urbanístico, va a tener efectos sobre la propiedad privada. Y va a tener efectos en el sentido de que en muchas ocasiones va a conformar limitaciones al ejercicio de esa propiedad y en otras oportunidades va a señalar las abstenciones del ejercicio de esa propiedad en aquellas determinadas áreas que el plan considere indispensable reservar o preservar en función del interés público.

Retomando nuevamente la experiencia que se produjo en el país, la aprobación del Plan de la Nación por vía de decreto, si uno lo evalúa en cuanto a sus consecuencias jurídicas puede decirse que no tuvo ningún efecto, aunque sea interesante mencionarlo como un antecedente de tipo formal para demostrar que el Quinto Plan de la Nación tuvo la característica de ser un documento público con un acceso fácil a quien deseara conocerlo. Es decir, no había que ir a la Oficina Central de Planificación de la Presidencia de la República, para solicitar el Plan e informarse de su contenido que tenía un efecto sobre toda la comunidad nacional.

Sin embargo, también observamos que la problemática en Venezuela no radica solamente en definir si es importante o no que aparezcan publicados los planes, en el fondo persiste un problema institucional, el cual está inmerso detrás de la ejecutoriedad de los planes. Un ejemplo tan discutido como la

permisología, sin entrar en las consideraciones de si es procedente o no procedente, demuestra que cuando al particular se le señalan los procedimientos que ha de seguir para cumplir determinados requisitos a los efectos de determinado objetivo, él los cumple.

Entonces, ¿qué es lo que sucede con la propia administración? Que no ha decidido cómo se integra el sistema de planes y cuál es realmente el sistema de planificación donde se inserta cada uno de los distintos niveles de planificación.

El énfasis en Venezuela ha estado dado en los planes nacionales; todos los organismos públicos quieren hacer planes nacionales; quieren tener una política rectora. Eso no es despreciable, es estimulante, es una excelente iniciativa. Pero no se pueden quedar en simplemente tener unas determinadas directrices generales, si no se concretan en el ámbito territorial del país. Y esa lucha de cada organismo en tener su plan, como si eso ya de por sí satisficiera, o justificara su existencia, es en muchos casos lo que está colaborando con el desprestigio de la propia planificación.

Este planteamiento que pudiera parecer caótico, pienso que tiene su salida, si los organismos de la Administración estuvieran dispuestos a concertar sus políticas. Estamos muy acostumbrados en el país a que los diferentes entes de la Administración, por el hecho de tener un mismo nivel jerárquico, como es el caso entre distintos Ministerios, no pueda lograrse una concertación de políticas, porque cada uno lo que quiere es un feudo en el que se determina cuáles son sus respectivas competencias y además que las competencias sean excluyentes de las que tiene otro ente administrativo. Entender una competencia compartida, como la que permitiría lograr el desarrollo urbanístico, parece que en Venezuela tiene serias dificultades de implementación.

El último aspecto que quería mencionar es el énfasis que debería hacerse en buscar alguna fórmula de ejecutoriedad y de cumplimiento de los planes urbanísticos a través de la implementación de algunos sistemas que lo vinculen a la publicidad registral, es decir, que se vinculen al Registro Público y el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano; y que los registradores en el país, en cierta manera, se conviertan en controladores de la transmisión de propiedad cuando sobre esos bienes existan determinadas limitaciones impuestas en los mismos planes.

De manera que este último punto lo hago como un llamado a la reflexión y la investigación. Creo que es un mecanismo que permitiría contribuir a una mayor relevancia jurídica en la aplicación de los planes desde el punto de vista de la estructura registral, y podría utilizarse dado que, por lo demás, es un sistema que se ha utilizado con mucho éxito en otros países.