

## COMENTARIOS SOBRE LA PLANIFICACION URBANISTICA

LUIS TORREALBA NARVÁEZ

Profesor de Derecho Administrativo,  
Universidad Central de Venezuela.

Oídos los temas tratados en este Seminario Internacional de Derecho Urbanístico, especialmente referido a las proyecciones de la legislación y la doctrina española, pienso que fundamentalmente y, dado el sentido pedagógico que este evento tiene, debe llevarnos a unas conclusiones muy precisas y generales sobre esta materia, pero a la vez fundamentales para el destino y futuro de nuestro desarrollo urbanístico en Venezuela. Indudablemente que todos estos temas, y en especial el tratado por el distinguido profesor Parejo, que relacionan íntimamente la función social del derecho de propiedad con el Estado Social y Democrático de Derecho que está delineado por nuestra Constitución Nacional, que relaciona la planificación integral y está íntimamente vinculado con el problema más importante que tiene la humanidad actualmente, que es el relativo a la ubicación de los habitantes en territorio en función de un confort, en función de un sentido humanitario en pro del hombre. Indudablemente, que el sistema español es uno de los sistemas más reconocidamente importantes que existen sobre el particular, al igual que el inglés, que el francés, que el italiano y que el de otros países, y nosotros tenemos mucho que aprender de ese sistema sin llegar a calcar, sin llegar a imitar, dado a que como todos sabemos, tenemos una base constitucional que nos diferencia; tenemos una realidad socioeconómica con algunas similitudes, pero con grandes diferencias. Basta con tener a la mano esa compilación maravillosa del profesor García Enterría sobre legislación urbanística, que recientemente se publicara en España; basta con tener a la mano el magnífico libro recién producido y publicado por el doctor Brewer-Carías, que se refiere especialmente a los principales problemas urbanísticos de nuestro país, para llegar igualmente a una misma conclusión: No tenemos una Ley de Ordenación Urbanística en Venezuela, pero ello no

significa el que carezcamos de ordenamientos de naturaleza urbanística, como todos sabemos. Tampoco tenemos una Ley de Ordenación Territorial, ni tenemos una Ley de Coordinación del Área Metropolitana de Caracas.

De todos es sabido que hace unos días se celebró en este mismo sitio un evento sobre el futuro de Caracas y de la Región Capital, y los problemas explosivos en materia urbanística que están planteados. Todos los mejores diagnósticos realizados por oficinas especializadas y por técnicos los conocemos a cabalidad; conocemos igualmente qué es lo que ha venido pasando en Venezuela, cuáles han sido nuestras fallas y hasta los mismos profesores, ilustres españoles, han tenido la sinceridad de manifestarnos que sus magníficos instrumentos legales y reglamentarios no han sido precisamente objeto de un cabal cumplimiento, porque hay un trecho muy grande entre la norma escrita y la implementación de esta norma, la ejecución y el cumplimiento de estas normas.

Aquí en Venezuela, es cierto, no existe la Ley de Ordenación Urbanística, pero sí existe en la ley suficiente fundamentación, como dije alguno de los que me precedió en la palabra, para tener claro que el poder nacional, especialmente a través del Ejecutivo Nacional, tiene plena competencia para poder producir planes nacionales, y entre ellos un plan nacional de ordenación urbanística, pero aquí en Venezuela todavía no se ha producido el primer plan nacional de ordenación urbanística; pareciera que fuese necesario o muy conveniente que, en todo caso, un instrumento jurídico así lo estableciese, pero aun sin existir ese instrumento, o aun existiendo, lo fundamental es que ese plan se haga con los grandes lineamientos nacionales sobre la materia urbanística. Igualmente, es de competencia nacional la elaboración de los planes urbanísticos de carácter regional por la naturaleza misma de la materia; ¿y cuáles han sido los planes de ordenamiento regional y territorial que se han realizado aquí en Venezuela sobre esa materia, o sea, de carácter urbanístico? En alguna que otra materia se han producido planes que tienen relación con el urbanístico, pero un plan de ordenación urbanística, de proyección de carácter regional, no se ha realizado. Asimismo, todo el mundo sabe que existe la competencia nacional para poder dictar reglamentos en materia urbanística que vengán a vincular la voluntad de las municipalidades cuando estas cumplen con el deber de producir los planes de desarrollo urbano local.

Pero ¿qué ocurre también con nuestras municipalidades? La gran mayoría de nuestras municipalidades, es triste decirlo, no cumplen con ese deber de tener sus planes de desarrollo urbano local. Tan sólo algunas municipalidades lo han cumplido, algunas veces con el asesoramiento del antiguo MOP y del actual MINDUR, y éste es un asesoramiento muy importante, porque todos sabemos que existen muchas municipalidades donde la carencia económica y

técnica es evidente, e indudablemente que siendo los municipios los entes menores del Estado, el Estado como padre fundamental, está en la obligación de ayudar al cumplimiento de este deber fundamental.

Pienso que indudablemente debemos dar los pasos necesarios y este evento debe constituir un paso fundamental de empuje para que realmente podamos motivar a los principales culpables de que no tengamos una Ley de Ordenación Urbanística ni una Ley de Ordenación Territorial. Aquí somos muy dados a hacer las críticas, la censura fuerte a todos los Poderes Ejecutivos de turno, y a veces también somos muy dados en cargarle la mano al Poder Judicial, pero realmente nos hacemos una pregunta: ¿Ha cumplido nuestro Poder Legislativo Nacional con las fundamentales atribuciones que a él compete en virtud del desarrollo que le corresponde de las normas fundamentales de carácter constitucional? ¿Ha dictado las leyes que necesita el país en materias fundamentales, que por carecerlas nos hacen a veces aparecer como un país que dista mucho de estar en el plan de país desarrollado y que estamos entre los países medios en vías de desarrollo? El día que en Venezuela se den algunos indicadores y entre esos indicadores estén estas leyes de las cuales carecemos, podremos decir con orgullo que estamos marchando realmente hacia un estado desarrollado.

Pienso que por el momento puede establecerse una especie de concertación entre todos los municipios del país con sus Concejos Municipales, y el MINDUR como organismo fundamental y técnico de la materia urbanística a nivel nacional, para que se haga un estudio de conjunto y en los casos en especial, pero que se haga posible cuanto antes la existencia de que cada municipio tenga realmente su plan de desarrollo urbano local y que todo ello sea producto de una coordinación urbanística de los grandes lineamientos nacionales y de los grandes lineamientos de carácter regional. Y asimismo, que se dé un tratamiento muy especial a esta zona crítica que es la Región Capital y en especial la Región Metropolitana de Caracas.

Yo no puedo extenderme porque indudablemente el tiempo está limitado, pero quiero decirles muy brevemente lo siguiente para concluir: No debemos perder de vista que en Venezuela hemos tenido, a grandes rasgos, tres etapas dentro de la planificación urbanística. Una primera etapa que yo acepto y que es la etapa más atrasada, que es la etapa en la cual esa planificación era una competencia exclusiva de las municipalidades. Esa etapa en buena parte comenzó a terminar desde la corta vigencia de la Constitución del año 47, y posteriormente con la Constitución del 53, y desde la Constitución de 1961, que establece que el urbanismo es una materia de competencia concurrente nacional y municipal, pero la segunda etapa viene a comenzar, pienso yo, realmente cuando se ponen en vigencia la Ley Orgánica del Ambiente y de manera muy especial

la Ley Orgánica de la Administración Central que establecen una serie de competencias específicas en la planificación, conferidas especialmente al MINDUR y a otros Ministerios del desarrollo urbanístico, pero se ha venido olvidando, y, quizás sea por la proximidad de la puesta en vigencia, una disposición muy clara que trae nuestra Ley Orgánica de Régimen Municipal, especialmente en su artículo 7º, ordinal 3º, en el cual se establece muy claramente que "Los planes de desarrollo urbano local (y no se hace distinción entre planos rectores), y los planes de zonificación son de competencia municipal", pero con un añadido muy interesante, que yo en cierta forma aplaudo, porque es en función de colaboración, aun cuando tiene sus implicaciones de carácter constitucional, que es que esos planes de carácter local deben guardar íntima relación con las normas y con los procedimientos de naturaleza nacional que debe establecerse al respecto, y allí es donde debe agilizar su actividad el Ejecutivo Nacional; además establece que para ponerse en vigencia estos planes de desarrollo urbano local, se requiera la aprobación previa del Ejecutivo Nacional, concretamente el MINDUR como brazo ejecutivo en este material del Ejecutivo.

Yo pienso sinceramente que esta norma, esta ley del 78, señala una tercera etapa en el desarrollo urbanístico y es una etapa provisional, porque la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé concretamente en su artículo 168, el que "...mientras se dicte la Ley Nacional sobre la materia urbanística"; quiere decir que en mente el legislador tiene la idea o el propósito de sancionar cuanto antes una Ley de Ordenación Urbanística. Ojalá, y no tengo la menor duda, que este evento brillantemente conducido y cuyos resultados nadie puede poner en duda, dada la calidad de sus expositores y dada la calidad de sus auspiciadores, realmente debe llegar a la conclusión de la toma de conciencia en este sentido, y aquí deben producirse los documentos y los instrumentos necesarios para que los órganos del Estado que tengan competencia sobre esta materia, realmente sepan asumir su rol, su posición frente a la comunidad, que cada día reclama el que aquí en Venezuela se den esos instrumentos que son fundamentales para el desarrollo del país.