

EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO CON FINES URBANOS

ANA ELVIRA ARAUJO GARCÍA
Profesora de Derecho Administrativo,
Universidad Central de Venezuela.

I. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL URBANISMO

El resurgimiento del interés en torno al estudio de la propiedad privada o más propiamente, de las técnicas de adquisición, disfrute y administración de los bienes, han convertido al tema en constante centro de atención de los debates políticos, económicos, históricos y jurídicos. Conlleva a reflexionar, asimismo, el pluralismo en las definiciones, la ambivalencia ideológica, y la profunda dimensión de la ambigüedad que caracteriza al período de transición de la sociedad prevalentemente agrícola e inmobiliaria (ligada a la renta por la posesión de la tierra), de esta sociedad, a la sociedad industrial que surge después de la segunda gran guerra, caracterizada por la intervención del Estado en la economía; por las grandes concentraciones empresariales y financieras (la gran industria se convierte en una especie de "matriz cultural" del capitalismo maduro) y por el uso desprejuiciado del poder económico en técnicas y estrategias legislativas que influyen de modo decisivo en la fisonomía de la sociedad y en el nivel de vida.¹

Generalmente, la doctrina de las décadas del sesenta y del setenta explica el fenómeno de la transformación del derecho de propiedad en un sentido histórico: la propiedad privada se transforma, de un señorío absoluto sobre los bienes, en una situación jurídica pasiva. La propiedad obliga. Así se define el derecho de propiedad como una situación jurídica polivalente en la cual destacan, junto a una situación subjetiva de poder, una o más situaciones de

1. Lucarelli, Francesco: *La Proprietà Pianificata*, Napoli, Edit. Jovene, 1974, 431 pp., pp. 2 y ss.

deber. Evidentemente, se cubren sólo algunos aspectos, incluso marginales, de un tema mucho más complejo.²

Las consideraciones anteriores, sin embargo, nos conducen a aceptar que el desarrollo de la concepción de la propiedad plasmada en los textos constitucionales, debe efectuarse en primer lugar por leyes ordinarias. Tanto por el sentido de la propia Constitución, en el caso de Venezuela, como por el hecho —siguiendo el sistema tradicional— de que la propiedad ya está regulada en una ley clásica (el Código Civil), por lo que pareciera que la Administración no puede ir contra lo dispuesto en esa ley, a menos que otra fije regulaciones determinadas por cada tipo de propiedad.

Una vez producida la quiebra del concepto individualista del derecho de propiedad desde principios del siglo xx, como un hecho irreversible, la propiedad se concibe de acuerdo con una concepción social. Generalmente, sin embargo esta concepción social se delimita —sobre todo a nivel constitucional— con conceptos jurídicos indeterminados como función social, utilidad pública, bien común. Es evidente que estos conceptos deben ser precisados a través de leyes ordinarias, las cuales pueden remitir a la Administración la delimitación de límites y facultades de cada tipo de propiedad. Así, ya no hay un derecho de propiedad con un contenido unitario, hay diversos derechos de propiedad. Por esto también, subsisten las dos concepciones de la propiedad en la práctica: una, la concepción que se va desarrollando a través de leyes, normas y actos administrativos; la otra, la concepción individualista y residual, en aquellas materias donde la concepción social no ha sido aún concretada.

Si aceptamos que esta técnica de concretación a través de leyes, normas, planes y actos administrativos puede llamarse vinculación, la propiedad deja de ser libre. ¿Podría decirse que pasa a estar vinculada a su función social, a la utilidad pública, al bien común? Si respondemos afirmativamente, la vinculación comprendería las técnicas necesarias para concretar el contenido del derecho de propiedad de cada tipo de bienes, de acuerdo con el interés general. Está también la cuestión de si la vinculación es indemnizable. Parece obvio que en la medida en que la vinculación delimita el alcance del contenido del derecho de propiedad, no debiera ser indemnizable. Ahora bien, en todo caso, ¿sin aceptar un contenido mínimo del derecho de propiedad del que no pueda ser privado el titular sin indemnización? No es posible dar una respuesta unívoca porque el derecho de propiedad ha dejado de ser unitario. Es la ley, en cada tipo de bienes, la que define, si es el caso, ese contenido mínimo indemnizable y su intensidad.

2. Mazzoni, Pierandrea: *La proprietà. Procedimento* (Planificazione del Territorio e disciplina della proprietà), Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1975, 552 pp., pp. 112 y ss.

Cabe reconocer a la doctrina italiana su extraordinaria colaboración a la elaboración de la actual concepción de la propiedad en la disciplina administrativa. Así, el enfoque constitucional de las raíces de los problemas planteados; las construcciones doctrinales sobre categorías singulares de bienes (propiedad agraria, bienes de producción, propiedad urbana); y por último, la teoría de la vinculación de la propiedad. Es Giannini³ quien da un nuevo rumbo al concepto de los "vincoli" al elaborar la tesis de la categoría de bienes privados sometidos a una disciplina pública, partiendo de la clasificación de los bienes señalada en la Constitución italiana, con lo cual pretendió superar —y lo logró— la ambigua y tradicional concepción de las "limitaciones a la propiedad", que dejan en pie el núcleo esencial del dominio. Giannini parte de la premisa inversa, son los diversos institutos administrativos de intervención los que configuran sustantivamente para cada tipo de bienes un contenido que integra su propio marco dominical. Esta concepción basada sobre los instrumentos de intervención aspira a liberarse de cualquier contenido ideológico y, en particular, de la tan aireada concepción de la función social de la propiedad.

Por su parte, la utilización por la doctrina administrativa española de las categorías "vínculo" y "vinculación" es reciente y directamente relacionada con la planificación, sobre todo en sus vertientes económica y urbanística. García de Enterría⁴ acude a la vinculación como expresión del "medio técnico por el cual el plan afecta a la propiedad". Se trata —dice— de un término genérico cuyo contenido jurídico expresa que una propiedad determinada puede ser afectada por un destino que domina todo su tráfico jurídico posterior.

El mismo autor⁵ recuerda que cualquier sistema de derechos regulados a través de una ley es, necesariamente, un sistema de derechos con límites. Antes que restringir derechos hay, sin duda, que delimitarlos. La doctrina alemana ha distinguido por eso, con absoluta precisión, la figura de la delimitación de la propiedad de la figura de las limitaciones de la propiedad. Delimitar es configurar los límites del contenido normal de un derecho; limitar es producir una restricción en el ámbito definido previamente como propio de ese derecho. Y este es, justamente, el principio básico del Derecho Urbanístico, la propiedad urbana presenta un contenido propio en cuanto a facultades y deberes, diseñado por el derecho positivo.

La propiedad urbana como prototipo de propiedad vinculada y como categoría sustantiva es un hecho histórico reciente, provocado por la adopción del

3. Giannini, M. S.: *I beni pubblici*, Mario Bulzoni E., Roma, 1963.

4. García de Enterría, Eduardo: *Apuntes de Derecho Administrativo*. Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1965-1966, pp. 144 y ss.

5. García de Enterría, Eduardo: "Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico", *Revista Civitas*, Madrid, Nº 1, 1974, pp. 79 a 97.

marco urbano como forma de vida colectiva prevalente. Las primeras manifestaciones de desintegración del concepto unitario de propiedad aparecieron en la propiedad agraria, pero actualmente el máximo interés se centra en la propiedad del suelo con fines urbanos. La tradicional polarización de los problemas en torno a la propiedad se ha desplazado del mundo agrario al de la realidad urbana. Así, el Derecho Urbanístico se ha convertido en una de las partes más vivas y dinámicas del Derecho Administrativo, en razón de que —entre otras cuestiones— en torno a la ordenación de la propiedad urbana gravitan no sólo intereses individuales, sino fundamentalmente intereses colectivos.⁶

II. EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD URBANISTICA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO VENEZOLANO

En Venezuela, no existe un texto legal que establezca el régimen de la propiedad del suelo urbano, o lo que es lo mismo, carecemos de una ley de ordenación urbanística. Así tenemos que las disposiciones urbanísticas en el ordenamiento venezolano no vienen a aparecer claramente hasta la Constitución de 1947.

La Constitución de 1947, la mejor después de la actual de las varias que hemos tenido en este siglo, consagra de modo novedoso, en cuanto a las competencias municipales, la siguiente previsión: "Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales" (artículo 112, ordinal 4º).

Destaca la precisión y claridad de la Carta de 1947, frente a la vaguedad de la norma constitucional de 1961, que provoca la famosa discusión doctrinal sobre si el urbanismo era competencia exclusiva de los municipios y ejercida con total autonomía o, si por el contrario, el urbanismo como competencia municipal había que entenderlo dentro de sus propios límites (los municipales) y sometido al poder nacional conforme al impreciso ordinal 14, del artículo 136 de la Constitución de 1961.⁷ La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central (diciembre de 1976), por una parte, y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (agosto de 1978), por la otra, acaba, hasta cierto punto, con la discusión anterior, aunque esta última ley no clarifica suficientemente la

6. Véase Bassols Coma, Martín y Gómez Ferrer, Rafael: *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, ponencia española, pp. 37 a 75, V Congreso Hispano-Italiano de profesores de Derecho Administrativo, Marbella, mayo 75. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

7. Artículo 136: "Es de la competencia del Poder Nacional: 14. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo", (Constitución de la República de Venezuela de 23 de enero de 1961, G. O. N° 662 Ext. y G. O. N° 1.585, de 11 de mayo de 1973 Ext.).

competencia urbanística de los municipios, los límites de su ejercicio y cuál es el alcance de la autonomía municipal en esta materia. Volviendo atrás, la Constitución de 1947, al establecer las competencias del poder nacional, delimita con bastante acierto, la competencia urbanística de los órganos administrativos a nivel nacional, en concordancia con la atribuida como competencia municipal, ya indicada. En efecto, consagra que es de la competencia del poder nacional "todo lo relativo al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para el proyecto y ejecución de obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo y a la creación y funcionamiento de los organismos correspondientes" (artículo 138, ordinal 15).

En otro orden de ideas, es asimismo la Constitución de 1947, la que dispone por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico la función social de la propiedad, señalando que la propiedad tiene una función social que cumplir. Hasta ese momento, el derecho de propiedad en Venezuela había permanecido incólume en su planteamiento liberal-burgués de la Constitución de 1830.

Pareciera que no hay duda, sin embargo, en que uno de los derechos más importantes de las viejas constituciones sometido a serias transformaciones en las nuevas declaraciones, es el derecho de propiedad. Sabemos de sobra que la Revolución Francesa, consumada por una burguesía dispuesta a liquidar el ordenamiento feudal del antiguo derecho, consideró la propiedad como un derecho natural. No es extraño, pues, que nuestras asambleas constituyentes, inspiradas en tal precedente que coincidía con sus propios intereses, incluyeran el derecho de propiedad entre los fines esenciales de la sociedad venezolana y entre los derechos fundamentales del hombre.

De esta forma, la Carta de 1811, y la de 1857, consideran inviolable la propiedad que no podía ser tomada ni en mínima parte sin consentimiento del propietario o del Congreso. La de 1904, enfatiza aún más el derecho de propiedad, garantizándolo "con todos sus atributos, fueros y privilegios", fórmula que se repite en las Constituciones de 1909 y 1922. La Carta de 1925, asoma una tímida modificación al hermetismo del derecho de propiedad al añadir la obligación del propietario de observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y agua y otras semejantes. Sin embargo, no puede pasarse por alto que el Código Civil vigente para entonces, el de 1922, definía la propiedad como el derecho de "gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga de ellas un uso prohibido por la ley".

La Constitución de 1936, es un poco más flexible, quizás por las presiones del pensamiento de izquierda con cierta fuerza política en ese momento, y aunque expresa que la propiedad era inviolable y que sólo estaría sometida

a las restricciones de antiguo establecidas, agrega que “la ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad”, aclarando los elementos a tener en consideración. También especifica que se protegerá “la conservación y difusión de la mediana y pequeña propiedad rural” y que se podrá, siguiendo la tramitación legal y con previa indemnización, “expropiar tierras no explotadas del dominio privado para dividirla o enajenarlas en las condiciones que fije la ley”. Es obvio que aunque tímidamente, comienza a abrirse en Venezuela un nuevo panorama en la concepción del derecho de propiedad.

El Código Civil de 1942 —actualmente vigente— recoge estas tendencias y advierte que la propiedad no es ya un derecho “absoluto” sino que la define como “el derecho exclusivo de usar y disponer de las cosas con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley”. En la generalidad de esta expresión pueden tener cabida todas las transformaciones que ha sufrido la propiedad y las que puedan hacerse en un futuro, puesto que permite un margen suficiente de actuación al legislador.

En la Constitución de 1947 —como ya se señaló— encontramos que si bien la nación garantiza el derecho de propiedad, se consagra que “en virtud de su función social, la propiedad está sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general” (artículo 65). Al igual que la Carta de 1936, establece que “la ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, condición o por su situación en el territorio nacional” (artículo 65).

En la Constitución de 1961 —en vigencia— destaca como hecho curioso sin embargo, que aun cuando se repite textualmente la definición de la propiedad en virtud de su función social (artículo 99) tal como se enuncia en la primera parte del artículo 65 de la Constitución de 1947, se omite la última parte de este artículo, en cuanto a la posibilidad de establecer prohibiciones a través de la ley para adquirir, transferir, usar y disfrutar de algunas clases de propiedad. Esta previsión si se hubiera mantenido en esos mismos términos en 1961, sería de gran utilidad, para mayor abundamiento, en la fundamentación de las leyes de carácter urbanístico que, indiscutiblemente y a corto plazo, deberán promulgarse en el país. En todo caso, pensamos que es suficiente la actual norma constitucional sobre el derecho de propiedad como fundamento a la regulación urbanística más avanzada.

La frase según la cual la propiedad desempeña una función social envuelve la idea de que el propietario no ejerce, como antes, sobre las cosas que le per-

tenecen un derecho irrestricto e individual del que pueda usar y disponer con entera libertad, sino simplemente una facultad de usar y disponer de los bienes que le pertenecen, que el Estado puede mediante ley, restringir, reglamentar e incluso suprimir cada vez que así lo exija el interés general.

En otro orden de ideas de la normativa constitucional se desprende con bastante claridad que las restricciones y limitaciones impuestas a la propiedad sólo pueden ser hechas a través de una ley. Así, se sostiene que las limitaciones decretadas por otra cualquiera de las ramas del poder público, bien nacional, estatal o municipal, serían inconstitucionales. Esta al menos es la tesis preponderante en la doctrina venezolana. Ahora bien, creo que sobre este controversial punto habría que matizar un poco más. Es cierto que la Constitución señala que la propiedad "estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general" (artículo 99); que también dice que es de la competencia del poder nacional "la legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución" (la propiedad está entre los derechos económicos) y "la legislación civil..." (artículo 136, ordinal 24). En este sentido, queda fuera de toda duda que la propiedad es materia propia de la reserva legal nacional.

Pero también es cierto que al regular el urbanismo (competencia que le ha sido atribuida a las Municipalidades por la Constitución), las ordenanzas municipales inciden sobre la propiedad del suelo. ¿Debe considerarse que son inconstitucionales todas esas ordenanzas, porque terminan regulando el ejercicio del derecho de propiedad al reglamentar la actividad urbanística? Por una parte, hay que aceptar que en el ordenamiento jurídico venezolano las ordenanzas municipales tienen carácter de *leyes de ámbito local* y que los Concejos Municipales tienen atribuida potestad legislativa local por la propia Constitución. Hay reiterada y mantenida jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sosteniendo el criterio de que las ordenanzas son leyes de fuerza local y, en este sentido, subordinadas a las leyes generales del país, en virtud del principio político de la unidad nacional.⁸ Así, sometidas a la legislación nacional de ordenación urbana (inexistente hasta el momento en Venezuela), las ordenanzas municipales pueden, en el ámbito local, regular la propiedad del suelo urbano.

8. Recogemos varias sentencias del Tribunal Supremo donde se insiste sobre la naturaleza de *leyes locales* de las ordenanzas municipales. En efecto, en sentencia de la Corte Federal de Casación, Sala Político-Administrativa, de 27 de febrero de 1940 (*M. 1941*, p. 20), se observa: "En nuestro Derecho Administrativo las Ordenanzas Municipales dictadas en virtud de las atribuciones que la Constitución Nacional concede a las Municipalidades, tienen el carácter de leyes locales. Siendo esas ordenanzas la obra de una autoridad administrativa, revestida de una parte del Poder Público, dichos actos conservan toda su validez jurídica aun en el caso de adolecer de vicios que los haga anulables, mientras esta nulidad no haya sido pronunciada por el tribunal competente para declararla".

Otra sentencia de la Corte Federal de Casación, Sala Político-Administrativa,

Existe otra argumentación. El urbanismo es una función pública y, como tal, es competencia tanto de órganos específicos de la Administración Central según la Constitución y la Ley Orgánica de Administración Central, como es competencia de los Municipios según la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pues bien, los Concejos Municipales al sancionar una ordenanza que regula el urbanismo están ejerciendo una competencia que les es propia y si al reglamentar la actividad urbanística local, inciden —como en efecto sucede— sobre el derecho de propiedad, ello será la consecuencia del ejercicio de aquella competencia y, por tanto, perfectamente legítimo y lícito. Lo contrario sería negarle la posibilidad del ejercicio de una competencia que está constitucionalmente consagrada. Es interesante destacar que la Corte Suprema de Justicia señaló en una sentencia⁹ que corresponde a la autoridad municipal en uso de sus competencias urbanísticas, determinar el uso de la propiedad urbana.

de 2 de marzo de de 1942 (*M. 1943*, p. 121) dictamina: "Y cabe advertir que por las Ordenanzas Municipales se concede la facultad normativa y reguladora de las Corporaciones Municipales. Proceden ellas de una *facultad legislativa local*, por cuanto las Ordenanzas Municipales legalmente elaboradas y puestas en vigor, *tienen fuerza de ley en sentido estricto y constitucional*, o son leyes particulares: fueros se les decía antiguamente. La ley subordina las ordenanzas a las leyes generales del país en virtud del principio político de la *unidad nacional*".

Y por último, otra sentencia de la Corte Federal, del 24 de noviembre de 1953 (*Gaceta Forense*, N° 2, 1953, pp. 174-175) recoge: "La Ordenanza Municipal, en virtud de su *generalidad y obligatoriedad dentro de los límites territoriales respectivos*, puede considerársele... «como ley de carácter local»... la Ordenanza «es para el Municipio lo que la ley para el Estado». Y esto es más verídico cuando en la Ordenanza se imponen, por ejemplo, contribuciones, o bien multas para los infractores de sus normas. Es cierto que algunos autores sostienen el criterio de que las Ordenanzas son «meros actos administrativos», aunque van en todo caso revestidos del necesario *imperium* (Forti, D'Alessio, Vita)... Ahora bien, entre nosotros las Ordenanzas tienen el carácter de leyes, puesto que se lo da originariamente la Constitución Nacional y la misma del Estado al erigir las Municipalidades en poder, atribuyéndoseles el ejercicio de una parte del poder público, dentro de los límites antes señalados. Y siendo la facultad legislativa la manifestación primordial de la autonomía del Municipio, tiene que aplicársele a las Ordenanzas dictadas, a esas «leyes locales», las reglas generales concernientes a las nacionales o estatales, o sea, que aquéllas guardan —lo mismo que estas— igual subordinación a los principios generales del Derecho y a la Constitución Nacional o estatal, respectivamente". (Brewer-Carías, Allan: *Jurisprudencia de la Corte Suprema*, Tomo II, Instituto de Derecho Público; Universidad Central de Venezuela, pp. 278 a 280).

9. En efecto, en un fallo de la Corte Federal de Casación, C. P. de 12 de noviembre de 1947 (*M. 1948*, pp. 9-10), se señala: "Dentro del régimen de distribución de competencias entre la Nación, los Estados y las Municipalidades, que consagra la Constitución Nacional, corresponde a estas últimas todo lo relativo a urbanismo, arquitectura civil y ornamentación municipal, actividades cuya índole eminentemente urbana y localista, reconoce el legislador ordinario, al disponer en el artículo 700 del Código Civil vigente que nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las ordenanzas y reglamentos especiales de la materia. "No pudiendo prever el codificador nacional las variadísimas modalidades que ofrece el complejo de relaciones derivadas de la vida comunal *en cuanto concierne*

Diferente sería el caso si a través de una ordenanza municipal se pretendiera establecer un contenido nuevo a un determinado derecho de propiedad; o instituir diferentes clases de propiedad; o entender con un concepto propio lo que son cargas y servidumbres de la propiedad, todo de una forma contraria o diferente a como lo estipulan el Código Civil y otras leyes ordinarias. En estos supuestos, si estaría la ordenanza regulando materia propia de la reserva legal, porque entraría en el campo de la legislación nacional y estaría violando no sólo disposiciones legales, sino también constitucionales (artículo 136, ordinal 24). Aclarado esto, no consideramos inconstitucionales —en ningún caso— las ordenanzas municipales que al regular el urbanismo local, inciden sobre el derecho de propiedad del suelo, estipulando medidas que limitan, restringen o posibilitan su ejercicio.

El punto es, por otra parte, que los Municipios tienen competencia en materia urbanística y que no existe una ley de ordenación urbana que regule el ejercicio de la actividad urbanística por parte de los organismos públicos y de los particulares. Lo que existe son dos leyes de organización: La Ley Orgánica de la Administración Central y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la primera le atribuye al Ministerio de Desarrollo Urbano, fundamentalmente, la competencia urbanística a nivel nacional, mientras que la segunda señala que los planes de desarrollo local son competencia municipal y deben ser sometidos a la aprobación de la autoridad nacional competente; pero no disponemos de una ley que regule el ejercicio del urbanismo como función pública.

Al margen de las consideraciones precedentes, suscita interés el ejercicio de la competencia urbanística por parte de los organismos nacionales y el tema de la autonomía municipal. En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Central señala como competencia del Ministerio de Desarrollo Urbano "*la definición del uso de la tierra urbana; las autorizaciones, coordinación, control y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso*

a las limitaciones legales de la propiedad, que tienen por objeto la utilidad pública, reservó, en parte, la legislación y reglamentación de la materia al legislador ordinario en cada localidad, reconociendo así la autonomía de que gozan las Municipalidades en aquellos aspectos de la vida donde la acción de las colectividades inferiores debe predominar sobre la actividad más general del Estado. El trazado y edificación de nuevas poblaciones y la reurbanización y ensanche de las existentes han exigido, y exigen en el presente más que nunca, la acción orientadora, directiva y de control de las autoridades municipales, para garantizar las condiciones sanitarias y de seguridad indispensables a cada individuo, y todas las que permitan la satisfacción plena e integral de los fines y necesidad comunales. El cumplimiento de esta función reclama, de una parte, la acción legislativa para fijar las normas generales que han de condicionar en ciertos casos el ejercicio del derecho de propiedad, en beneficio de todos, y de otra, la acción ejecutiva de las autoridades encargadas de cumplir y velar por el cumplimiento de aquéllas. (El subrayado es nuestro)". Jurisprudencia de la Corte Suprema, 1930-1974, Brewer-Carías, A. R., cit., Tomo II, pp. 259, 260.

de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del poder municipal” (ordinal 11 del artículo 37). Esto es interesante: el Ministerio de Desarrollo Urbano debe otorgar las autorizaciones respectivas a los particulares cuando desplieguen actuaciones que impliquen uso del suelo urbano; al mismo tiempo, debe ejercer la coordinación, control y vigilancia de esas actividades. Todo esto, en cualquier caso, sin menoscabo de la competencia municipal en esta materia.

Por una parte, es obvio que el Ministerio de Desarrollo Urbano es el organismo competente en urbanismo a nivel de la Administración Central. En este sentido, el sometimiento a la aprobación por parte de la autoridad nacional competente, de los planes de desarrollo urbano elaborados por los Concejos Municipales a que obliga la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 7, ordinal 3º) y que es, precisamente y en concordancia con las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Central, el Ministerio de Desarrollo Urbano. Sin embargo, éste no puede menoscabar la “autoridad” urbanística municipal y como no existe (lo repetimos una vez más), una ley de ordenación del suelo que regule el ejercicio de las competencias concurrentes de los diferentes órganos del Estado y la actividad de los particulares, es difícil precisar en abstracto, cuándo al otorgar una autorización a un particular que “comporte el uso de la tierra urbana” se estarían limitando o entorpeciendo las competencias municipales en esta materia que, por otra parte, está regulada a través de ordenanzas municipales y que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por imprecisión en el señalamiento de la competencia urbanística, no contribuye a aclarar.