

COMENTARIOS A LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DEL SECTOR URBANO

OSCAR GÓMEZ NAVAS
Profesor de Urbanismo en la
Universidad Simón Bolívar.

La intervención del doctor Parejo, en primer lugar, y posteriormente los comentarios críticos de la doctora Corredor en cuanto a que ambos vinculan el control urbanístico a la necesidad, en el caso de la doctora Corredor, de una Ley o Código de Urbanismo, y concretamente a la existencia de una Ley, en el caso del doctor Parejo, me ofrecen la oportunidad de enmarcar mis comentarios en un contexto más amplio de lo específicamente tratado en su conferencia, como es el control urbanístico, por lo demás suficientemente explicado por él en el sistema jurídico español.

Todos quienes han estado asistiendo a esta reunión sobre Derecho Urbanístico deben haber sido informados suficientemente de que el marco jurídico y conceptual dentro del cual se desenvuelve la materia urbanística es, en nuestro país, realmente deficiente.

La enumeración, tal vez superficial, de esos problemas nos llevaría a reconocer, como ya se ha hecho, la dispersión de las normas, pues no hay un texto único al cual referir todas estas actuaciones urbanísticas. En segundo lugar, la limitada dimensión que tienen los textos existentes, por cuanto en todos ellos, incluso en los que tienen carácter de proposición (la mayor parte de ellos), la regulación se refiere siempre a la ciudad y nunca a la región; en tercer lugar, la obsolescencia de la mayoría de las normas que se aplican en esta materia; en cuarto lugar, el desconocimiento del carácter interdisciplinario de lo urbano en cuanto al establecimiento de la normativa aplicable. Esto se origina, en definitiva, en que las leyes siempre las hacen los abogados, los juristas, incluyendo las referidas a lo urbano, las proponen o elaboran las personas con mayor vinculación al desarrollo físico de las ciudades. De este modo, uno encuentra

en toda la legislación existente, desde el punto de vista meramente jurídico, expresiones que para otro gran sector de los que tienen que ver con el desarrollo urbano, resultan incomprensibles la mayoría de las veces.

Expresiones como discrecionalidad, recursos, acción popular, Corte Suprema, interdicto, son cosas que para la mayoría de quienes más tienen que ver con el planeamiento físico resultan realmente de difícil comprensión, con excepciones, por supuesto.

Desde la otra perspectiva, cuando las leyes las preparan los que han estado trabajando en el desarrollo físico de las ciudades, entonces somos los abogados quienes nos encontramos en dificultades para entender términos como zonificación flotante, áreas computables, áreas de construcción, regalías, cuándo se aplica un índice y conceptos por el estilo.

A esto hay que agregarle: por una parte, cierta superficialidad en el tratamiento de lo que es la práctica social jurídica, lo cual, a su vez, se traduce en una forma de eludir el conflicto social inherente en el fenómeno urbano. Esto significa que cuando se establece una normativa para tratar lo urbano no se afecta en absoluto la estructura de la sociedad, no tanto para modificarla, que ello excedería el planteamiento estrictamente jurídico, sino para reconocer que existe un divorcio entre el derecho como instrumento formal de regulación social y la realidad social misma.

Un examen somero a la bibliografía usualmente utilizada para tratar estos problemas revelaría un apego casi total a la literatura foránea, desconociéndose lo valioso que hay en iniciativas locales. Por ejemplo, un trabajo reciente de los profesores Rogelio Pérez Perdomo y Pedro Nikken, de la Universidad Central, sobre el derecho de propiedad en las áreas de barrios, pasa desapercibido, cuando allí se demuestra enfáticamente que en las ciudades latinoamericanas y, en el caso nuestro, el de las ciudades venezolanas, a un lado del ordenamiento jurídico positivo, existe todo un Derecho informal que es el que rige en esas áreas. Este Derecho informal impide o niega toda posibilidad de control urbanístico, puesto que aplicarlo implicaría para el Estado la necesidad de reconocer que no puede solucionarse de otra manera el problema fundamental de esas áreas simplemente con programas de vivienda. De este modo, lo que resultó satisfactorio como norma jurídica para regular una sociedad de lento crecimiento urbano, hoy es absolutamente inaplicable, dentro de una realidad en la cual los índices de crecimiento superan el 4 por ciento, globalmente hablando y, en el caso de algunas ciudades, hasta el 12, el 15 o el 20 por ciento. Es dentro de un contexto como éste que hay que plantearse el problema del control urbanístico, para visualizarlo no tanto como ese instrumento de carácter restrictivo que se le ha querido dar, y que es el que lo caracteriza en definitiva,

sino para utilizarlo como un modo de discernir hasta qué punto existe una discrepancia entre los objetivos del control urbanístico como actividad pública destinada a verificar la compatibilidad entre las decisiones y las operaciones materiales que traducen lo que fue decidido, y los resultados de ese control urbanístico. Por esa discrepancia que antes dije, el control, tal cual se practica en el presente, solamente expresa prohibiciones, restricciones o requerimientos de conformidad que inhiben el comportamiento de quienes estarán en mejores condiciones de impulsar el desarrollo urbano.

Lo anterior me lleva a plantear, como una particular manera de enfocar el control urbanístico, el que no debe verse este problema como una parcela individualmente considerada dentro de todo el problema urbano, sino que, vista la ciudad como un sistema, el control debería dirigirse a todo el sistema urbano y no a una de sus manifestaciones como es el caso de la edificación. De esta manera el control urbanístico perdería ese carácter de elemento fiscalizador y se convertiría en instrumento de ajuste de las metas establecidas en un plan.

Yo podría preguntarme ahora, antes de que lo pregunte alguno de quienes están en el auditorio: ¿qué es lo que ocurre, entonces? ¿Dónde está la causa fundamental del problema? ¿Es que acaso modificando la concepción que uno tiene de los permisos se va a solucionar todo el problema de la permisología? Me atrevería a señalar una razón específica y tal vez pudiera salirme de la suerte, diciendo como todos: Bueno, es que hace falta una Ley de Ordenación Urbanística y cuando la tengamos seguramente encontraríamos la solución del problema.

Ciertamente, la Ley es necesaria, sólo que yo agrego lo siguiente: es necesaria pero no basta. La ley tiene que ir acompañada por una rotunda reforma administrativa del sector urbano. No quiero ser tan optimista y referirme a una reforma de toda la administración; pienso, sí, que el sector urbano, específicamente, debe ser reformado profundamente. Y al reformar el sector urbano, implícitamente me estoy refiriendo a la reforma de la estructura que subyace en el funcionamiento de toda esta materia vinculada con el control urbanístico. Hasta ahora lo que ha ocurrido en ese sector pudiéramos, generosamente, llamarlo un proceso de modernización, en el cual se han cambiado organigramas, se han incluido o desincorporado agencias, se ha tratado, hasta por vía de decreto, forzar una coordinación interinstitucional. Pero no es suficiente, hay que crear una especie de racionalidad administrativa focal, modificando el sector urbano para, a partir de ahí, tratar de ejercer un control urbanístico sobre las inversiones, que es, en suma, lo que va a permitir lograr objetivos de carácter social más amplio.

La razón por la cual creo que es necesario, junto con la ley, una reforma del sector urbano es, y no sé si a alguno de ustedes le ha ocurrido lo mismo y para los visitantes extranjeros puede ser incluso ilustrativo, que en Venezuela si uno observa los cambios que se han producido en el sector urbano, sobre todo lo referido al control urbanístico, uno podría elaborar un argumento, según el cual el mayor o menor grado de poder de decisión se mide por la mayor o menor suma de atribuciones con que se cuenta para permisar, para autorizar, para negar o para concertar intereses. De este modo, en el nivel nacional, así como a nivel municipal, la evolución en el campo de las competencias urbanas traduce, tanto en las organizaciones como en el funcionamiento de ellas, los cambios que han ocurrido en la estructura del aparato estatal en términos de reparto de poder. Así, cada organismo con competencia en materia urbanística resulta un marco obligado de referencia para cualquier actuación urbanística, pero también se erige como una barrera a través de la cual cada organismo busca expresar la dimensión que tiene la competencia que se le está disminuyendo o atribuyendo, o el mayor o menor grado que tiene la autonomía con que antes contaba.

Concluyo con la reflexión de que, si bien es cierto que en otros países el control urbanístico se practica en una actividad que se ejerce con cierta facilidad, por cuanto existe un texto básico referencial al cual acudir, también es cierto que en estos países, conjuntamente con la Ley base o texto referencia, existe una perfecta diferenciación de las competencias urbanísticas que se encuentran concurrentemente repartidas entre distintos representantes del sector público. En el caso nuestro no bastaría la Ley, si ella no va acompañada con una explícita diferenciación de las competencias urbanísticas y en la cual, de una manera clara y que sea entendible tanto para los juristas como para los que no lo son, se explique qué quiere decir atribuir competencias concurrentes sin menoscabo de la autonomía municipal.