

## X. URBANISMO Y MUNICIPIO

### EL REGIMEN JURIDICO DEL URBANISMO EN VENEZUELA Y SU RELACION CON LA AUTONOMIA MUNICIPAL

ANTONIO MOLES CAUBET

#### I. VALOR SEMANTICO Y CONCEPTUAL DE LA TERMINOLOGIA UTILIZADA

##### 1. *Los datos del lenguaje*

El término "urbanismo" es un neologismo que se utiliza en el lenguaje corriente de una manera muy imprecisa, dada sin duda su misma novedad. Por cierto que la expresión de la cual es variante, la pone en circulación el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, catalán Ildefonso Cerdá, cuyas experiencias en la elaboración del proyecto de ensanche de la ciudad de Barcelona (España), le lleva a publicar una denominada *Teoría General de la Urbanización*, Madrid, 1867, sugerente avance de lo que será luego la Ciencia del Urbanismo. Los sucesivos estudios emprendidos con el análisis metodológico de los hechos, así como las actuaciones para aplicar los conocimientos adquiridos, exigían una denominación que fue encontrada apelando una vez más a las raíces del lenguaje. Entonces se forma el neologismo con la radical latina *Urbs* (*Urbs-Urbis*), la urbe o ciudad, que da lugar en un primer momento al adjetivo "urbanismo" (*aum*), es decir, lo característico de la ciudad, designando lo urbano por contraposición a lo rústico o perteneciente al campo, con una significación además peyorativa (*rústicus*), si bien sin límite definitivo, pues no se trata de dos elementos aislados sino dispuestos en una relación de complementariedad. De otra parte, la expansión progresiva de la ciudad ha de producirse a expensas del campo, con lo que éste se convierte de rústico en urbano, merced a las potencias creadoras de la civilización.

La palabra "urbano" se incorpora al español y al francés a lo largo del siglo XIV y es de ella que deriva recientemente "urbanismo". Ahora bien, el sufijo o morfema "ismo", añadido a urbano, sugiere pluralidad, es decir, el conjunto de todo cuanto concierne a la ciudad. Debido a esto, el término "urbanismo" es multívoco, o sea, que sirve para designar cosas aisladamente distintas aun cuando calificadas por una finalidad común.

Es en el año 1910, con motivo del célebre Congreso de Londres, donde se reunieron los grandes promotores del progreso urbano —Stubben, Gueddes, Howard, Unwin, Burnham...— cuando a propósito de lo tratado en el mismo se habló por primera vez de "urbanismo" en el artículo de Paúl Clerguet aparecido en el *Bulletin de la Société Géographique de Neuchâtel*. Mas las acepciones son múltiples.

Por de pronto, se entiende por urbanismo el conjunto de conocimientos de la más diversa índole, sistematizados con un estatuto de validez general; en suma, una ciencia que considera el fenómeno urbano en su compleja integridad con todos los elementos que de una u otra manera lo determinan. Para mayor claridad terminológica se había propuesto que el urbanismo considerado como ciencia fuera designado con el nombre de "urbanología", expresión lingüística correcta, pero cuyo uso desafortunadamente no se ha generalizado.

En Italia el adjetivo "urbanístico", cualidad de lo urbano, se sustantiviza para designar con el nombre de "Urbanística" la Ciencia del Urbanismo. Contrariamente, en español urbanístico, urbanística, como en francés "urbanistique", permanecen sin variación.

Ahora bien, la aplicación de los preceptos de la Ciencia del Urbanismo mediante las técnicas consiguientes da lugar al urbanismo operativo, como asimismo las diversas acciones realizadas en el ejercicio de poderes legales llevan el mismo nombre de urbanismo, subentendiendo el urbanismo legal.

Urbanizar es un verbo del que procede "urbanización", palabra asimismo multívoca, pues "urbanisation", en francés, expresa el fenómeno de la congestión de las ciudades por el éxodo rural a lo que en italiano se llama "urbanesimo", en tanto que la acción de urbanizar lleva el nombre de urbanificación ("urbanificazione").

## 2. *Concepto de urbanismo*

Semejante variedad de acepciones en el lenguaje corriente requiere establecer el concepto, por cuanto el concepto es precisamente el contenido significativo de ciertas palabras, con lo cual éstas se convierten en lenguaje técnico.

Ha llegado pues, el momento de preguntarse, ¿qué es conceptualmente el urbanismo?

Para responder con exactitud ha de indicarse ante todo que se trata de un concepto conocido en la lógica moderna con el nombre de concepto plural, esto es, "aquel concepto que primeramente determina una pluralidad de objetos y luego se refiere a todos los objetos del círculo así delimitado" (Pfander).

Pues bien, el concepto de urbanismo determina primeramente el conjunto de lo urbano, o sea, la pluralidad de objetos concernientes a la ciudad, cada uno de los cuales es parte del todo delimitado.

Ahora precisa que el concepto de urbanismo se exprese de una manera concreta en todas sus dimensiones, a saber: en su contenido comprensivo, en su extensión y en sus niveles.

### A. *Contenido comprensivo*

El urbanismo comprende los diversos elementos que dan existencia, consistencia y progresión a la ciudad, sean estructurales o funcionales, intrínsecos o extrínsecos, principales o accesorios, estáticos o evolutivos, condicionantes o condicionados.

Haciendo una designación de ellos sin representar ningún índice, quedan incluidos los siguientes:

- Primero, los edificios públicos y privados convenientemente dispuestos, que constituyen el componente más ostensible y numeroso de la ciudad.
- Vialidad: autopistas, avenidas, calles, paseos, plazas, puentes.
- Monumentos, bosques, parques, jardines, campos recreativos y deportivos, zonas verdes y otros espacios libres.
- Prestaciones y servicios públicos diversos; abastecimiento de aguas, electricidad, gas, teléfonos, seguridad y policía urbana, mercados, mataderos, aseo urbano, depuración de aguas residuales, plantas de tratamiento de desperdicios, sanidad, cementerios, acción cultural, asistencia.
- Inversiones para la realización de obras y creación, mantenimiento y mejora de servicios públicos.

Ha de advertirse que la complejidad de la vida de la ciudad, dimana tanto de lo heterogéneo de sus elementos constitutivos como de que éstos dependen de distintas administraciones, están sujetos a diversas regulaciones y tienen diferentes financiamientos.

### B. *Extensión*

La fenomenología del urbanismo —el llamado fenómeno urbano— no se agota en el recinto de la ciudad sino que transpone sus límites.

Tal sucede en primer lugar con todos los movimientos expansivos, de proliferación en los terrenos circundantes (ensanches, arrabales, ciudades satélite, ciudades lineales de concepción española adaptadas en la URSS y "L'Unité de l'habitation" realizada por Le Corbusier en los alrededores de Marsella en el año 1952), como también con la agrupación de poblaciones más o menos próximas, metropolitaciones y conurbaciones. Es el urbanismo concebido en extensión espacial y por extensión lógica.

Por tanto, como indica el conocido tratadista francés Gastón Bardinnet: "de la ordenación de la ciudad, que etimológicamente parece ser exclusiva del urbanismo, se ha pasado a la ordenación de ámbitos cada vez mayores, así la ordenación de la región y después de la nación, llegando inclusive a todos los asentamientos humanos sobre la tierra, con lo que, dicho en francés «l'urbanisme devient orbenisme»". (Ver *L'Urbanisme*, Presses Universitaires de France, París, 1959, pp. 30-31. En el mismo sentido Gabriel Alomar: *La Teoría de la Ciudad*, p. 213).

El hecho de que la ciudad encuentre sus condiciones no sólo en sí misma sino también fuera de ella, en su contorno, hizo que el famoso urbanista escocés Patrick Gueddes la refiriera a la región circundante, introduciendo entonces el llamado análisis regional ("Regional Survey").

Es por todo ello que los "Town-Plannings" o "City Plannings" están condicionados por el "Regional Planning", del cual es un ejemplo el "New England Regional Planning" norteamericano, que incluye Rhode Island, Massachusetts, Maine, Vermont, New Hampshire y Connecticut, ultimado en 1943. "Es digno de notarse —escribe su comentarista Enrique Jardí— que el indicado plan tiene como base una extensión territorial superior a la comprendida en el área formada por una ciudad y los poblados vecinos sometidos a su influencia, ya que constituye su objeto toda la región geográfica situada al este del país, que recibe la denominación de Nueva Inglaterra. Su significado, pues, es distinto del que encierran los ejemplos que se refieren a la estructura de las ciudades, suponiendo un intento de estructuración territorial del cual la ordenación urbana es un factor o elemento más del todo a organizar" (*El Planeamiento Urbanístico*, Ed. Bosch, Barcelona, 1966, p. 31).

De otra parte, se incrementa cada vez más la formación de nuevas ciudades que ocupan extensos territorios, como sucede, entre otros países, en Italia, Francia, España e Inglaterra, donde desde 1946, existe la "New Towns Act", actualmente la "New Towns Act", 1965.

Todo ello es urbanismo de distinta extensión, o si se prefiere, en términos lógicos, un género con dos especies: el microubanismo y el macroubanismo.

El microurbanismo corresponde a lo que el arquitecto berlinés J. Stubben denominaba *Construcción de ciudades* ("Stadteban"), título de su obra publicada en 1880 y el arquitecto vienés Camilo Sitter en la suya, publicada en 1889, *Arte de edificar las ciudades* ("Art de batir villes").

En otra dimensión, el macrourbanismo atiende a la coexistencia del conjunto de las ciudades y a sus recíprocas relaciones que determinan el estado de cada una de ellas, como corresponde a la situación de las partes con el todo.

En efecto, la ciudad, apelando a una imagen biológica no es una célula aislada sino unida a las demás por sus necesarias conexiones, constituyendo lo que metafóricamente recibe el nombre de tejido urbano.

Es pues, para mejor describir la situación real, que el lenguaje urbanístico moderno, aun conservando el término "urbanismo" en su doble acepción, intenta expresar el concepto de una manera más comprensiva. Así, los alemanes desde 1935 hablan de "Raumordnung" (Ordenación del espacio) y los franceses de "aménagement du territoire" (Ordenar el territorio), en tanto que los Estados Unidos han escogido el término "Urban Development" (Desarrollo Urbano), el adoptado precisamente por Venezuela, donde asimismo tiene un carácter general (Ley Orgánica de la Administración Central, Artículo 37, párrafo inicial y ordinales 5º, 8º, 11, 15 y 18) del que es una modalidad el "Desarrollo Urbano Local" (Ley Orgánica de Régimen Municipal, Artículo 7, ordinal 3º y 85).

Ahora bien, los términos son equivalentes, pues la idea común en Alemania, Francia, Estados Unidos y Venezuela es la de producir el desarrollo urbano a distintas escalas, en un espacio o territorio mediante una ordenación adecuada. De aquí el nombre, quizás más preciso que adopta Suiza en su proyecto de "Ley Federal sobre Ordenación del Territorio", presentado el 31 de mayo de 1972.

Los asentamientos humanos distribuidos en diversas formaciones urbanas —a cuyo servicio están los recursos naturales, dominados por la acción de la ciencia y de las técnicas— se encuentran dispuestos coherentemente con una compensación de sus desigualdades, constituyendo así un verdadero sistema de ciudades. En efecto, hay ciudades con un campo de fuerzas susceptible de cohesionar a las demás, incluidas en su radio, convirtiéndose entonces en ciudades metropolitanas o sea, etimológicamente, ciudades-madre, rodeadas de sus sufragáneas. Un ejemplo característico lo ofrece actualmente Inglaterra.

En el ápice figura el Gran Londres, constituido por la "City" y treinta y dos "Bourgs" ("London Government Act 1963"). Siguen seis condados metropolitanos ("Metropolitan Counties") que agrupan, como unidades urbanas, los distritos metropolitanos. El resto del territorio está formado por treinta y nueve

condados no metropolitanos ("Non-metropolitan Counties") que incluyen como unidades urbanas los distritos no metropolitanos y asimismo las parroquias rurales ("Rural Parishes") llamadas en Gales "Commanauts" ("Local Government Act 1972").

En esta extensión, el urbanismo queda mejor expresado con el nombre de Ordenación del Territorio.

### C. *Niveles*

El urbanismo, en cuanto a sus normas, actuaciones e instituciones, está dispuesto de una manera vertical, es decir, en estratos o niveles. Estos fundamentalmente son tres: el nacional, el regional y el local, a los cuales pueden añadirse otros intermediarios, por ejemplo en España el comarcal y en Francia cualquier agrupación necesaria.

De esta manera en la ordenación urbanística los planes de nivel superior establecen las pautas y lineamientos que se han de concretar en los inferiores, sin que puedan lícitamente contradecirlos.

El mismo condicionamiento se produce en las normaciones: la Ley nacional es la preeminente, conteniendo la proposición jurídica de mayor validez y eficacia, inclusive en los Estados de forma federal (República Federal de Alemania, Austria, Suiza, Estados Unidos). En cuanto a los municipios autónomos y concretamente los de Venezuela, se expondrán luego sus particularidades.

Por último, con respecto a los órganos y autoridades del orden urbanístico, aun cuando sin dependencia jerárquica al estar dotados de autonomía, se encuentran sin embargo sometidos a controles y tutelas que aseguren tanto la observancia de la legalidad como el fin unitario de todo el proceso urbanístico.

En suma: el urbanismo es integral y representa, dicho metafóricamente, las sucesivas fases de una misma onda que se proyecta con distintas modalidades en los espacios interdependientes de la Nación, de las regiones, de las áreas metropolitanas y de las localidades urbanas.

## II. PERFIL DEL URBANISMO EN VENEZUELA

### 1. *Etapas del urbanismo*

La función urbanística, o sea, la actividad pública en el campo del urbanismo, se ha desenvuelto en todos los países a lo largo de dos etapas sucesivas que responden a dos distintas concepciones.

En un primer momento, que cubre el último tercio del siglo XIX y los comienzos del XX, la función urbanística se limita al encauzamiento de la construcción en cuanto ésta supone el ejercicio de un derecho privado, el llamado

tradicionalmente "*jus aedificandi*" que define los artículos 348 y 350 del Código Civil español de 1888, en estos términos: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes", por lo cual, "el propietario de un terreno, es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella y puede hacer en él las obras... que le convenga, salvo las servidumbres y con sujeción a las leyes sobre minas y aguas y en los Reglamentos de Policía", prescripciones análogamente expresadas en los artículos 345 y 549 del Código Civil venezolano.

La función urbanística no tiene entonces otro objeto que el de imponer las condiciones de seguridad, arquitectónica y sanitaria, exigibles a las construcciones, así como de conseguir efectos estéticos, lo que se resume en la expresión legal tan extendida, "edificación y ornato".

Entonces un texto de Derecho Privado, el Código Civil, establece las regulaciones pertinentes, haciendo en ciertos casos un reenvío a las Ordenanzas y Reglamentos Municipales (Ver, artículos 646, 695, pp. 2, 700, 701 y 708).

Siguiendo este criterio se han dictado y se siguen dictando varias Ordenanzas y Reglamentos, acotando así un campo normativo que en Italia se designa con el nombre de "Edilicia", o sea, el conjunto de normas referentes a las condiciones técnico-estéticas de la edificación, contenidas en los Reglamentos edilicios. (Virgilio Testa: *Disciplina Urbanística*, Ed. Giuffrè. Milano, 1966, pp. 441-632).

El segundo momento del urbanismo, esta vez entendido en su acepción moderna, comenzó hacia la tercera década de este siglo, cuando la función urbanística aparece unida a dos ideas determinantes: una la planificación y la otra el régimen del suelo que afecta al condicionamiento de su uso, lo cual implica una vinculación de la propiedad. Pero ello, por tratarse de una materia propia de la reserva legal, sólo es posible mediante la ley formal.

Esta segunda fase del urbanismo se inicia incipientemente en Venezuela con el Decreto del 10 de agosto de 1946, que instituye la Comisión Nacional de Urbanismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas cuya misión consiste en: "dictaminar sobre todo lo relativo al urbanismo de las poblaciones y regiones de Venezuela" y asimismo, "estudiar y aprobar los anteproyectos, normas, proyectos de Ordenanzas, planes de ejecución y financiamiento del urbanismo" (Decreto complementado con el Reglamento Ministerial del 26 de noviembre del mismo año). La función urbanística comienza, pues, en Venezuela siendo exclusivamente nacional.

La Constitución de 1947 introduce el urbanismo a nivel municipal declarando que, es de la competencia de los municipios, "fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley y la coordinación con

los organismos técnicos nacionales” (artículo 112, ordinal 4º). Se trata así de un complemento a la actuación urbanística, ya que el urbanismo preeminente es el de nivel nacional, atribuido a la competencia del Ministerio de Obras Públicas (Estatuto de Ministerios del 30 de diciembre de 1950, artículo 23, ordinal 8º, en relación con los ordinales 4º, 5º y 6º).

La Constitución de 1953 deja reducido el nivel municipal a la “arquitectura civil y ornamentación municipal, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales” (artículo 21, ordinal 1º), y ello de una manera tan restringida que el Decreto Nº 317, del 10 de julio de 1958, ha de “atribuir singularmente a las municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, la facultad de aplicar todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que exijan el cumplimiento de requisitos para la construcción, reparación y transformación de cualquier especie de edificios públicos y privados, así como también de urbanizaciones y parcelaciones y, en general, cualesquiera otras obras de arquitectura civil, sin perjuicio del debido examen de las respectivas solicitudes por parte del Estado”.

La vigente Constitución de 1961 sienta las bases —como corresponde a un texto constitucional— para articular el proceso urbanístico en los dos niveles dentro de los cuales se desenvuelve, como se verá seguidamente.

## 2. *Sentido del artículo 30 de la Constitución*

El artículo 30 de la Constitución define la competencia municipal, enunciando de una manera concreta las materias propias de ella.

“Es de la competencia municipal —dispone— el gobierno y administración *de los intereses peculiares de la entidad*, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y *con las materias propias de la vida local*, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”.

Este artículo contiene dos afirmaciones: una general y otra particular de aquella derivada.

En primer término hace resaltar los límites funcionales del Municipio, circunscribiéndolos al “gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad”. Esta fórmula tiene una consagrada tradición. Arrancando de los principios de la revolución francesa se incorpora a los textos legales de la mayoría de los países europeos y de una manera concreta en el artículo 71 de la Ley Municipal española de 1877, cuando afirma que, “es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos...” expresión transportada al artículo 30 de la Consti-



tución venezolana, como sucede también en los textos constitucionales y legales de casi todos los países hispanoamericanos (F. Albi: *Derecho Municipal del Mundo Hispanoamericano*. Ed. Aguilar, Madrid, pp. 77-78 y 128).

Ahora bien, la realización del interés local, el peculiar de la entidad municipal, es privativo de ésta, pero, por el contrario, de ninguna manera cuando se encuentra en juego un interés general, en cuyo caso se cometería una extralimitación, como tiene establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado francés (Arrête Flornoy, 2 août 1912).

No ha de olvidarse de otra parte que el interés peculiar de la entidad es subalterno del interés general que resulta siempre prevalente. Así, es un principio de Constitución material en la mayoría de los países, que el Estado tiene la tutela de los intereses generales para asegurar su efectividad, lo cual se encuentra formalmente preceptuado en Venezuela con el artículo 136, ordinal 2º de su Constitución.

En segundo término, el artículo 30 comentado, dispone que, "es de la competencia municipal... en particular cuando tenga relación con las materias propias de la vida local".

El sujeto de la oración es "la vida local", por lo cual precisa dejar bien sentado en qué consiste, punto de la mayor importancia. Pues bien, ello ha sido examinado y esclarecido por la doctrina y utilizado el concepto unívocamente en el lenguaje jurídico.

En principio, vida local es comunidad de vida en una determinada fracción del territorio. Empero, en esta fracción del territorio, o sea, en la localidad, coinciden dos elementos diferentes que se han de distinguir: uno el municipio, que es un ente jurídico, de creación legal con funciones definidas; otro, la comunidad, que es una formación real con identidad determinada por el concurso de distintos factores, sociales, económicos, culturales, en suma, la colectividad local dotada de vida propia (Ver Adolfo Posada: *El Régimen Municipal de la ciudad moderna*. Ed. Suárez, Madrid, 1936, pp. 28-29).

En semejante situación, el municipio por su naturaleza jurídica, está provisto de los poderes adecuados para proveer las necesidades de la comunidad local, lo cual hace en forma de servicios públicos. Este es el motivo o razón de ser de la competencia municipal, competencia que —aparte lo concerniente a los bienes e ingresos— está conferida con respecto a "materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".

Por cierto, que todas las materias enunciadas son suficientemente fluidas para escapar a lo que constituye el perímetro de la vida local, sea porque el servicio público de que se trate trascienda el ámbito del Municipio, sea porque

se encuentre condicionado por la legislación nacional e inclusive la de los Estados, como sucede con la policía urbana (Constitución, artículo 17, ordinal 5º). La competencia resulta así relativa y contingente.

En todo caso, el urbanismo no constituye una competencia preeminente del Municipio, sino que le está atribuida en los mismos términos y condiciones que los abastos, la circulación, la cultura, la salubridad, la asistencia social, los institutos populares de crédito, el turismo y la policía municipal.

### 3. *Las competencias urbanísticas*

Ha de recordarse ante todo, que el urbanismo, en tanto que actividad administrativa, aparece dispuesto como una sucesión de actos de distinta índole pero relacionados entre sí en cuanto concurren a la realización de un mismo fin.

Estos actos tienen objetivos muy variados, combinando la ordenación urbana, la definición del uso de la tierra urbana, la edificación, la vialidad, la renovación urbana y las nuevas ciudades, la prestación de servicios públicos urbanos, el financiamiento. . . , etc.

A su vez, toda la actividad urbanística se resuelve en una multiplicidad de actos administrativos de distinta naturaleza jurídica, sea por su actividad (actos normativos, actos de planificación y programación, actos concesorios, actos de autorización, actos de control, actos sancionadores, actos de coordinación), sea por su estructura (actos simples, actos continuos, actos compuestos, actos complejos) y en fin, por su grado (actos de nivel nacional, actos de nivel municipal y posibles actos de nivel intermedio).

La actividad administrativa culmina con actos formales, si bien éstos se encuentran unidos con meras operaciones auxiliares o instrumentales. Por ejemplo, los estudios preparatorios de un plan de ordenación urbana suponen una mera operación auxiliar o instrumental, en tanto que la formulación del plan constituye el verdadero acto administrativo.

Ahora bien, cada acto administrativo ha de emanar para su validez, de un órgano o agente administrativo competente, lo cual lleva a examinar el requisito de la competencia.

A fin de precisar los conceptos conviene ante todo considerar la competencia en su sentido estricto, definida de esta manera: aptitud que confiere la norma a un órgano individualizado para ejercitar un poder—deber en los términos y condiciones en aquella determinados, mediante actos formales o conductas significativas. De aquí que se haya llamado a la competencia "medida del poder".

La competencia pone, pues, en juego: el sujeto, o sea, el órgano u órganos que la tienen en todo o en parte conferida; la materia objeto de la misma; el ámbito territorial a que se extiende y a veces al valor económico.

Por lo demás, la competencia adopta distintas modalidades en relación a la estructura del acto administrativo, siendo así de varias clases.

En efecto, existen competencias simples, las cuales se ejercitan por un solo órgano en un acto unitario. Mas se dan numerosos casos en los que actúa una pluralidad de órganos, de una manera simultánea o sucesiva, sea en un acto único, sea en un acto compuesto, sea en una serie de actos coligados que constituyen un procedimiento. Entonces se trata de competencias complejas cuya complejidad se manifiesta en distintas formas.

Las competencias son conjuntas cuando la emanación del acto corresponde simultáneamente a dos o más órganos, ejercitando competencias distintas. Por ejemplo, un Decreto o Acuerdo interministerial.

Las competencias son repartidas cuando el acto inicial corresponde a un órgano y el acto sucesivo a otro órgano. Ejemplo, los actos de decisión y los actos de ejecución.

Las competencias son subordinadas cuando el acto inicial requiere para su eficacia o perfección de un acto posterior emanado de un órgano ordinariamente de nivel superior; ejemplo: la aprobación definitiva de los planes de desarrollo urbano local por parte del Ministerio del Desarrollo Urbano.

Hasta ahora se ha considerado la competencia restrictivamente, es decir, la competencia del acto. Pero ha de añadirse en seguida que la actividad administrativa, en un círculo más amplio, produce de una manera inmediata la función, la cual está determinada por una atribución.

La atribución, generadora de la función, consiste en la asignación de un cometido a una unidad administrativa (Ministerio, Municipio, Instituto Autónomo o cualquier Entidad u Oficio), cometido suficientemente identificado por su objeto o su fin. Se trata pues, de sectores de la administración. De aquí que también reciba el nombre de "competencia funcional", habiéndose entonces de distinguir la competencia para la función, que es global, de la competencia para el acto, que es individualizada, con el bien entendido de que únicamente a quien nombre la competencia funcional le corresponde la competencia específica.

Esto sentado habrá de verificarse en qué términos puede combinarse un urbanismo como atribución de la Administración Nacional y un urbanismo como atribución de cada uno de los Municipios de la República.

Para comenzar, ha de afirmarse que el urbanismo es del todo y no tan sólo de las partes, o sea, el urbanismo afecta a la totalidad de la República sin que quepa concebirlo como una suma de componentes aislados. Según se dijo antes y vale la pena repetirlo: "el urbanismo es integral y representa,

dicho metafóricamente, las sucesivas fases de una misma onda que se proyecta con distintas modalidades en los espacios interdependientes de la Nación, de las Regiones, de las áreas metropolitanas y de las localidades urbanas”.

Por de pronto ha de partirse de una “*summa divisio*”; un urbanismo de totalidad, realizador de los intereses generales, atribuido a la Administración Nacional y un urbanismo de las partes integrantes, realizador de los intereses locales, atribuido a los respectivos municipios.

Con semejante criterio se ha instituido un organismo de la Administración Central, el Ministerio del Desarrollo Urbano, que, con el concurso coadyuvante de otros ministerios, sea el centro de imputación del urbanismo, como realizador del interés general, mediante una cláusula general de competencia contenida en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central, que dice: “Corresponde al Ministerio del Desarrollo Urbano la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional *en el sector del urbanismo*”...

En los sucesivos ordinales se enumera una serie de actividades funcionalizadas, o sea verdaderas funciones, destinadas a ejercitar la competencia en toda su extensión.

Por tanto, tales funciones llegan al ámbito de la ciudad —porción del territorio nacional— y en ella se ejercitan siempre cuando lo exija el interés general, como sucede en los casos que contemplan los ordinales 3º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18, del propio artículo.

Dada semejante situación cabe preguntar, ¿cuál es en consecuencia el dominio del urbanismo local?

Hay que apresurarse a manifestar que la función urbanística propia de los municipios es de gran amplitud e importancia hasta el extremo de que no siempre puede llegar a cumplirse todas ellas, inclusive en países avanzados como España, donde según afirma el Profesor Eduardo García de Enterría, “desde el punto de vista del planeamiento, es más que dudosa la oportunidad de respetar los 8.000 municipios españoles, centro de iniciativa planificadora autónoma por más que la concurrencia de una competencia estatal para las aprobaciones definitivas de los planes soslaye muchos de los inconvenientes de esa multitudinaria fragmentación. Pero además hay que decir que tanto en el orden de la ordenación urbanística como en el de la gestión de las ordenaciones y en su ejecución, la inmensa mayoría de los ayuntamientos españoles carecen en absoluto de los medios técnicos necesarios para esperar de ellos una actuación de calidad, déficit técnico que, con excesiva frecuencia, lleva a actuaciones arbitrarias, o por parte de las propias corporaciones o de sus funcionarios”. (*Revista de Administración Pública*, Nº 87, septiembre-diciembre, 1978, p. 310).

A este respecto tampoco en Venezuela el panorama es más halagüeño, pues ni siquiera la ciudad de Caracas cuenta con un auténtico Plan de Desarrollo Urbano y si bien existe un llamado "Plan General Urbano de Caracas 1970-1990", no es en puridad otra cosa que un estudio preparatorio del verdadero plan, el cual constituye un acto administrativo tramitado, adoptado y publicado con arreglo a lo prescrito en la vigente Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas.

Insistiendo en la amplitud e importancia que alcanza en Venezuela el urbanismo local, va a esbozarse seguidamente el cuadro del mismo configurado por el concurso de una doble competencia funcional, a saber: unas competencias expresas o taxativas y una competencia general en razón al objeto o fin.

#### A. *Competencias expresas*

En los textos legales destacan las tres que se describen:

##### a) *La planificación y ejecución*

La más relevante de las competencias expresas es la planificación con todas sus derivaciones. La norma atributiva se encuentra en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículos 7, ordinal 3º, 10, letra h, y 39, ordinal 9º.

Con respecto a tal competencia, ha de hacerse observar ante todo que está definida como un poder-deber por la exigencia de ejercerla para prestar con ella un servicio municipal. De otra parte se trata de una competencia doblemente subordinada; primero, a la legislación nacional, que comprende, leyes, reglamentos y demás actos normativos; segundo, a la aprobación por los órganos del Ejecutivo Nacional que confieren perfeccionamiento y eficacia al acto administrativo.

En estas condiciones corresponde a los municipios dictar las Ordenanzas sobre Ordenación Urbana que establezcan el régimen de la planificación, la constitución de los organismos de actuación urbanística y los modos de ejecución de los planes. A tal respecto precisa tener en cuenta el significado de los planes en el urbanismo moderno, los cuales han dejado de ser estáticos y defensivos, es decir, que no se limitan a prescribir lo que puedan hacer o no hacer los particulares, con lo que el Plan queda reducido a una tabla de permisiones y prohibiciones. Distintamente, el plan constituye una serie de previsiones a realizar por parte del municipio en plazos determinados, administrando para ello las inversiones y demás medios disponibles. En esto consiste el moderno urbanismo prospectivo.

Asimismo les corresponde a los municipios la implementación de sus planes y todas las actividades de actuación urbanística que no tenga especialmente reservada la Administración Central (ley artículo 37, ordinales 5º, 10, 12, 13, 14, 17 y 18).

## b) *La regulación técnica-estética de la edificación*

Este aspecto tan corriente del urbanismo, el primero en manifestarse en el tiempo, se conoce con el nombre de edilicia, de origen italiano, pero utilizado frecuentemente en algunos países hispanoamericanos.

La edilicia constituye el exponente típico de la potestad municipal desde la época romana, ejercitada entonces por los magistrados de la ciudad, algunos de los cuales eran denominados ediles, de donde procede la expresión edilicia.

Actualmente la edilicia tiene sobre todo connotaciones técnicas y se refiere a las condiciones arquitectónicas, sanitarias y de seguridad, buena disposición de los emplazamientos, alineaciones y rasantes, sin faltar el ornato, constituyendo todo ello una limitación al *jus aedificandi* y de aquí su importancia jurídica.

La primera facultad de los municipios, en este dominio de la edilicia, es establecer las normas adecuadas que suelen incluirse en las Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones. A su vez, el cumplimiento exigible de tales normas da lugar a funciones de vigilancia, de control y sancionatorias, además de la expedición de las correspondientes licencias de construcción. Todo ello está comprendido en la edilicia.

## c) *Actividades coordinadas y de relación*

Se trata aquí de dos conceptos diferentes: el de coordinación y el de relación.

Así ha de existir una coordinación entre los municipios y el Ministerio del Desarrollo Urbano en cuanto se refiere a la programación, diseño, construcción, reforma, ampliación y administración de áreas verdes, campos deportivos, parques, plazas y similares. (Ley, artículo 37, ordinal 16). Además, el Ministerio del Desarrollo Urbano tiene reservadas, como de su competencia, "las relaciones entre los organismos públicos nacionales y los entes municipales" en cuanto se refiere "al desarrollo de las políticas del Desarrollo Urbano y Habitacional y de desarrollo y promoción de la comunidad" (Ley, artículo 37, ordinal 8º).

El término utilizado, relación, resulta de una excesiva vaguedad, pudiendo subentenderse que expresa una colaboración, pues ésta sí que tiene un claro sentido jurídico (Ver, G. Bazoli: *La collaborazione nell'attività amministrativa*. Padova, 1964).

Con ello se ofrece la posibilidad de una inteligencia, lograda a base de información, de comprensión y de intercambio de ideas, en objetivos de grandes perspectivas, para conjugar de esta manera el interés nacional con el interés local.

## B. *La competencia por la naturaleza de la materia*

Además de las competencias expresas concretamente determinadas, existe una competencia abstracta o conceptual por referirse al urbanismo en cuanto tenga un carácter exclusivamente local. Entonces se configura una competencia por razón de la materia, es decir, toda materia propia del urbanismo local, aun cuando limitada por las competencias prevalentes de otro orden.

El campo de acción municipal resulta así sumamente amplio. Basta que los actos derivados de tal competencia sean compatibles con los actos derivados de las competencias prevalentes, estableciendo entre ellos una relación de no contradicción.

He aquí un índice sumario de las competencias urbanísticas de los municipios conforme a la legalidad vigente.

Mas cabe preguntarse si estando dotados de autonomía por la Constitución, ello modifica de alguna manera sus poderes.

Pues bien, la autonomía ni añade ni aumenta competencias en ninguna de las materias que tiene atribuidas el municipio. En efecto, la autonomía se define aquí por dos particularidades. Primero, permite dictar normas válidas en el Ordenamiento General del Estado, pero tan sólo en aquellas materias propias de su autonomía y aun con sujeción a las leyes. Estas son las únicas materias que pueden ser reguladas por normas autónomas. Segundo: los actos de autonomía, sean de ejecución de las normas autónomas o de gestión de las materias de su competencia, no pueden impugnarse sino ante los órganos jurisdiccionales.

Empero, dadas las confusiones que suscita este punto de la autonomía municipal, conviene dedicarle una más extensa exposición que contribuya a esclarecerlo, lo cual se hace en el capítulo siguiente.

### III. LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN VENEZUELA

#### 1. *Premisas de razonamiento*

##### A. *Confusiones históricas*

La noción de autonomía suele estar en todas partes más o menos mixtificada e inclusive mitificada, por una concepción simplista según la cual se trata de una libertad que tiende a hacerse absoluta e incondicionada, tanto cuando se refiere a los individuos como a las colectividades.

La autonomía de las colectividades tiene una remota tradición, arrancando de los siglos XI y XII, la llamada "edad de las autonomías", con la formación de los reinos frente al imperio y dentro de los reinos, los estamentos, las corpora-

ciones y las ciudades, como en el campo normativo, el surgimiento del derecho propio (*jus proprium*) en contraste con el derecho común (*jus commune*). Claro está que esta expresión histórica ha iluminado la elaboración de un concepto jurídico muy preciso, pero sin que pueda evitarse adherencias políticas, sociológicas e inclusive emotivas. Basta comprobarlo en el entusiasmo con que el romanticismo del siglo XIX, con el influjo de la escuela histórica, ha magnificado el municipio medioeval donde tuvo su cuna la burguesía y las libertados ciudadanas, olvidando que ya imperan otras condiciones, con el advenimiento del Estado moderno y las revoluciones subsiguientes, la revolución emancipadora de América del Norte y la Revolución Francesa.

Con otras perspectivas históricas, aun cuando en la misma línea de un romanticismo político, que no siempre mantiene su ingenuidad, aparecían en Venezuela expresiones de la autonomía municipal, productos del momento cuya imagen viene luego a enturbiar el concepto de autonomía en general y el de la autonomía municipal en particular.

Por un motivo episódico la efímera Constitución de 1857, que duró apenas un año y ocho meses, introduce una iniciativa desconcertante, nada menos que inventando un nuevo poder soberano. "El poder público —señala el artículo 6— se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal" De esta manera el llamado Poder municipal —con p. mayúscula— es un Poder soberano sujeto de funciones soberanas, como los demás Poderes, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

¿De dónde procede semejante novedad y cuál puede ser su justificación?

La primera vez que se encuentra el término "poder municipal" —con p. minúscula— es en un texto de la Revolución Francesa, el célebre Decreto de la Asamblea constituyente, del 14 de diciembre de 1789, que dice: "Los cuerpos municipales tendrán dos especies de funciones a cumplir, las unas propias del poder municipal, las otras propias de la administración general del Estado y delegadas por ella a las municipalidades".

El texto trata sólo de diferenciar funciones de dos órdenes: las propias de la municipalidad, mediante un poder jurídico, es decir, el poder municipal, y las que corresponden a la administración general del Estado, por ella delegadas.

Por lo demás, el dogma revolucionario imponía la unidad de soberanía, en virtud del cual, "ningún cuerpo ni individuo puede ejercer por propia autoridad sino emanada expresamente de aquélla". (Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, artículo 3).

Pero la Constitución venezolana de 1857 se inspira directamente más bien en la obra de Benjamín Constant, *Cours de politique constitutionnelle* (1817-1820).



Constant, mejor hombre de letras que tratadista político, pretende producir el equilibrio entre libertad y autoridad —la clásica antinomia— con el contrapeso de un cuarto Poder: el Poder Municipal. Evidentemente, la solución resulta tan desacertada que pasa desapercibida, sirviendo no obstante al constituyente venezolano, como observa Gil Fortoul, para eludir el Federalismo sin caer en el Centralismo, introduciendo para ello un nuevo Poder vinculado a los municipios, pero que al no haberseles siquiera transferido las atribuciones de las suprimidas Diputaciones Provinciales, vino a reemplazarse la autonomía efectiva de las Provincias con la autonomía teórica de los Municipios (*Historia Constitucional de Venezuela*. Ed. 1954; T: III, pp. 78-79).

La siguiente Constitución de 1858, contrapone el Poder Municipal al Poder Nacional. A su vez, el Poder Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en tanto que el Poder Municipal lo ejerce la Legislatura y el Gobernador de la Provincia y un Concejo y un Jefe Municipal en el Cantón.

El Poder Municipal desaparece con las Constituciones federales, e inclusive el nombre de Municipio, éste hasta la de 1874. Pero la expresión Poder Municipal, puesta en circulación tan infundadamente desde 1857, vuelve a aparecer con igual falta de fundamento en las Constituciones de 1925, 1928, donde comienza la tripartición, Poder Federal, de los Estados y Municipal —1929, 1936, 1947 e inclusive en la de 1953— que acaba con la autonomía municipal.

En suma, el famoso Poder Municipal propuesto por Benjamín Constant, ni en Venezuela ni en ningún otro país es más que una frase hueca desprovista de todo contenido. Por tanto, identificar Poder Municipal con autonomía municipal sería hacer a esta completamente ininteligible.

Dejando, pues, el inasible Poder Municipal, se pasa ahora a considerar la autonomía municipal que sí tiene consistencia real y definición jurídica.

La instauración de la autonomía municipal ha sido en Venezuela tardía e imprecisa. Al establecerse la forma de Estado Federal con la Constitución de 1864, se produce un eclipse constitucional del Municipio que ni siquiera es mencionado. Solamente diez años más tarde, la Constitución de 1874 adopta el modelo norteamericano, convirtiendo el Municipio en una pieza de los Estados miembros de la Federación los cuales, conforme al Pacto Federal, habían de reconocer en sus respectivas Constituciones la autonomía del Municipio y su independencia del Poder Político del Estado al cual pertenecieran, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo. (artículo 13, ordinal 2º).

Las Constituciones federales posteriores van perfilando los contornos de la autonomía municipal anteriormente indefinida. De esta manera la Constitución de 1901, dispone que, "el Municipio podrá establecer su sistema rentístico, con las mismas restricciones impuestas a los Estados" (artículo 6, ordinal 3º), y la

Constitución de 1925 explicita por vez primera las competencias municipales, añadiendo a la inicial que tenía, las concernientes a la organización de los servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal, así como las de la administración de ejidos y terrenos propios (artículo 18).

Empero, la autonomía municipal es algo más que una suma, mayor o menor, de materias a ella reservadas, antes bien pone en juego un concepto jurídico de validez general, es decir, un concepto científico.

### B. *Precisiones conceptuales de la autonomía*

Si hay hoy en día un concepto "claro y distinto" es el concepto de autonomía, cuya riqueza hace que tenga un gran número de manifestaciones.

En primer término, como punto de partida, la autonomía responde a una fórmula organizatoria que determina las relaciones entre los diversos entes del Estado, en virtud de las cuales aquéllos se encuentran en distintas relaciones. Estas pueden ser relaciones de supraordenación, de equiordenación, de jerarquía, de centralización o descentralización y en fin, de autonomía.

Los sujetos susceptibles de autonomía son plurales, pero pueden reducirse a dos grupos: a) Corporaciones, de carácter asociativo, sean territoriales (Regiones, Provincias, Municipios) o no territoriales (pe. Academias Científicas), y b) Instituciones que son fondos de medios personales y materiales destinados a servir permanentemente un fin público, actuando como parte de la Administración, por ejemplo, un Instituto Autónomo. Todos dotados de personalidad jurídica.

La característica más relevante de la autonomía, como su nombre lo indica, radica en la autonormación, es decir, en la potestad de dictar normas que quedan integradas al Ordenamiento Jurídico del Estado. Mas, tan sólo en determinadas materias, precisamente las materias propias de la autonomía. En esto consiste la *extensión de la autonomía*, el mayor o menor número de materias propias de ella.

También entra en el cuadro de la autonomía la ejecución de las normas autónomas. Así tanto la normación como su ejecución.

Ahora en cuanto a la libertad o condicionamiento de la normación, hay *grados de autonomía*, según sea la base de la norma dictada.

Son así autonomías de primer grado aquellas en las que la base de la norma autónoma es únicamente la Constitución, recibiendo entonces el nombre de norma subprimaria (por ejemplo, las normas dictadas por las Regiones italianas y españolas). Son autonomías de segundo grado aquellas en las que la norma

autónoma está subordinada a la ley ordinaria, teniendo las normas autónomas el valor de actos reglamentarios. Son, en fin, autonomías de tercer grado, aquellas en las que la norma autónoma está sujeta no sólo a la ley ordinaria sino también a los Reglamentos.

Para algunos tratadistas, entre ellos Santi Romano, que tanto ha contribuido a su estudio, la auténtica autonomía se limita a la autonormación. Empero, en realidad existen varias clases de autonomía, atendiendo a la función y así la administrativa, la financiera, la contable, la organizatoria..., etc.

He aquí fijado el concepto genérico de autonomía, lo que permitirá considerar las particularidades de la autonomía municipal adoptada en la vigente Constitución.

## 2. *Esquema del nuevo régimen municipal*

Actualmente la variedad de textos normativos que rigen el Municipio permiten destacarlo con un mayor relieve en el conjunto de la organización nacional, aun cuando persistan algunas de las indefiniciones y vaguedades de su oscilante tradición.

Para regular la organización gobierno y administración del Municipio, la Constitución tiene previstas leyes orgánicas y las disposiciones legales que de conformidad con ellas dicten los Estados. Por el momento se ha promulgado la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978, correspondiendo a los respectivos Estados añadir las que procedan. En cuanto al Distrito Federal y Territorios Federales se rigen por una ley especial (artículo 12).

El Municipio continúa, pues, vinculado, a la vez, al Estado nacional y a los Estados que lo componen, quedando con ello sujeto a un doble Ordenamiento Jurídico. Sin embargo, no se encuentra situado dentro de la organización estatal y estatal en una relación jerárquica o de dependencia sino de autonomía, cuyas particularidades se exponen esquemáticamente a continuación.

Ha de advertirse ante todo, que la Constitución atribuye al Municipio tres situaciones jurídicas que lo configuran: una, la autonomía propiamente dicha, otra, el autogobierno y por fin, la titularidad de funciones transferidas.

### A. *La Autonomía Municipal*

El Municipio es autónomo "dentro de la organización nacional" y como en toda autonomía le corresponde únicamente las potestades, funciones y competencias que de una manera expresa le confieran la Constitución y la Legislación (Constitución, artículo 117).

Ahora bien, existen distintos tipos de autonomía, la cual está determinada por su clase, por su extensión y por su grado.

### a. *Clases de autonomía*

Por de pronto se destacan la *autonomía normativa* que consiste en la potestad de dictar normas que integran el Ordenamiento del Estado, siendo por tanto de observancia general.

Empero, estas normas, para que tengan validez, tan sólo pueden recaer en materias propias de la autonomía, es decir, aquellas que tengan expresamente asignadas y de las cuales se hará luego referencia.

*La autonomía administrativa.* Entra en ella todo el proceso de ejecución de las normas autónomas y la libre gestión en las materias de la competencia municipal. (Constitución, artículo 19, ordinal 2º).

*La autonomía financiera.* Fue la primera y originariamente la única, junto con la administrativa, teniendo por objeto el sistema rentístico propio, comprendiendo, con diversas modalidades, los ingresos, bienes patrimoniales y egresos. (Constitución, artículo 29, ordinal 3º y 31 al 34), pero con la intervención de la Contraloría General de la República que tiene atribuidas funciones de inspección, fiscalización e investigación (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículo 65).

*La autonomía contable,* que concierne a los sistemas de contabilidad, adaptados sin embargo, a las instrucciones de la Contraloría General de la República (Ley citada, artículo 67).

*La autonomía organizatoria* se refiere a la posibilidad de crear órganos, oficios, dependencias con su respectivo personal, estableciendo su régimen administrativo, sujeto a las limitaciones señaladas en la Constitución (artículos 26 y 27 en relación con el 17 ordinal 2º).

*La autonomía de Derecho Privado.* Esta responde a la posición jurídica del Municipio cuando actúa en relaciones de Derecho Privado con la capacidad que le confiere su condición de persona jurídica. Hay que apresurarse a aclarar, que tal autonomía de Derecho Privado, es distinta a la actividad netamente administrativa, destinada a realizar el interés público, mediante normas e instituciones de Derecho Privado, lo cual sucede particularmente con los servicios públicos.

### b. *Extensión de la autonomía*

La extensión de la autonomía depende de las materias que están reservadas a la competencia del Municipio —competencia material— y cuya regulación es propia de las normas autónomas.

La determinación de las materias incluidas en el círculo de la autonomía, comporta dos aspectos. Primero, individuar cada una de las materias, indicando en qué consisten, o sea, el "*qui*". Segundo, una vez individuada la materia, ha de precisarse cómo o de qué manera entra en la competencia, o sea el "*quomodo*".

En cuanto al “*qui*”, es decir, las materias de autonomía, lo expresa la Constitución con una fórmula general que condiciona la enunciación después hecha a título de ejemplificación.

Es de la competencia municipal, “cuanto tenga relación con las materias propias de la vida local, *tales como* urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”.

Por tanto, las materias mencionadas no son íntegramente municipales sino en la medida que sean propias de la vida local, término éste cuyo sentido quedó antes explicado.

En cuanto al “*quomodo*”, impone a las materias individuadas, una peculiar modalidad, consistente en las condiciones que respecto a las mismas contienen las normas que las contemplan, lo cual suscita el tercer punto, a saber, el grado de autonomía.

### c. *Grados de la autonomía*

El grado de autonomía resulta determinada por la vinculación a la Constitución, a la ley o en su caso a los Reglamentos, dando lugar a autonomías de primer grado, de segundo grado y de tercer grado.

Las normas autónomas sujetas tan sólo a la Constitución, son las denominadas subprimarias, equiparadas a las leyes ordinarias. Entre ellas cabe únicamente incluir las atinentes al sistema de ingresos establecido en el artículo 31, ordinales 1º, 2º, 3º y 4º.

Las demás normas autónomas, subordinadas a las leyes y actos con fuerza de ley, tienen rango reglamentario, siendo ellas las restantes, salvo excepciones (Constitución, artículos 25, 26, 27, 29, p. 2º, 31 ordinal 6º y 33).

Existe en efecto la posibilidad de que ciertas normas autónomas y la materia propia de las mismas, hayan de quedar subordinadas a la observancia de actos reglamentarios o equiparados a los Reglamentos. Es el caso del establecimiento de normas y procedimientos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, así como de normas administrativas para la defensa de la salud (Constitución, artículo 136, ordinales 14 y 17).

Ahora bien, cuando las normas generales —Constitución, Leyes, Reglamentos— que deban primar sobre las normas autónomas, regulen unas mismas materias, aquellas normas generales son las condicionantes, estableciendo por tanto la manera como están dispuestas tales materias. Es esta una consecuencia de la jerarquía de las fuentes normativas.

Hasta aquí se ha tratado de la autonomía propiamente dicha de extracción constitucional, que la ley puede ampliar atribuyendo al municipio competencias exclusivas en determinadas materias (Constitución, artículo 30, párrafo 2º). Ahora falta completar la figura institucional del municipio con las otras dos situaciones jurídicas que le dan unidad.

### B. *El autogobierno*

El municipio venezolano, además de autonomía tiene autogobierno. Todo autogobierno comprende la autonomía, mas no a la inversa, pues hay autonomías sin autogobiernos, por tratarse de dos conceptos diferentes.

El autogobierno es el trasunto de una típica institución inglesa, el *self-government*, cuya estructura responde a su originalidad política y que tratan de imitar distintos países sin tradición anglosajona. El *self-government* representa el gobierno de la colectividad organizada por ella misma, habiéndose adoptado en el régimen local donde ha tenido su origen.

En Venezuela el municipio está concebido con autogobierno (Constitución, artículo 29, ordinal 1º, en relación con los artículos 27 y 30).

No obstante, ha de advertirse que el autogobierno carece en este caso de su base, que es la población municipal, constituida por quienes pertenecen al municipio, dotados de ciudadanía municipal. Sin esta base popular el cuerpo electoral no es el correspondiente a la corporación sino el compuesto por los electores nacionales.

### C. *Materias transferidas*

Aparte de todo lo dicho sobre la situación jurídica del municipio, éste puede tener atribuidas determinadas materias de competencia nacional a fin de promover la descentralización administrativa, siempre que así lo acuerde el Congreso por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. (Constitución, artículo 137).

En efecto, es ésta otra fórmula organizatoria distinta a la autonomía que tiene atribuidas materias propias y no transferidas.

En todo caso, es una tendencia moderna, acentuar la descentralización a entes locales. Estos son los trazos que configuran la autonomía municipal en Venezuela, tal como resulta definida en la Constitución, sin añadirle comentarios críticos que pudieran no obstante contribuir a hacer reconsiderar, como lo han hecho gran número de países comenzando por Inglaterra, la situación que al municipio corresponde en la época actual, adoptándolo a las nuevas condiciones del Estado, que es el de una nueva sociedad, la llamada sociedad post-industrial.

#### IV. EL CONJUNTO NORMATIVO EN EL CUADRO DEL URBANISMO VENEZOLANO

##### 1. *Los textos legales*

Las normas urbanísticas se han sucedido en Venezuela, según se dijo anteriormente, a lo largo de dos períodos característicos que marcan dos clases de urbanismo: el urbanismo de la edificación y el urbanismo de la planificación.

La vigente Constitución de 1961, situada en el ápice de todo el orden normativo, introduce el concepto de planificación que afecta a determinados sectores, en razón de los distintos tipos de actividad productiva, sin constituir por tanto ninguna planificación, ni total ni integral (artículos 98, 191, 197). Así la planificación urbanística es autónoma, diferente de las demás, ya que consiste en la utilización racional del espacio para obtener las condiciones óptimas de los asentamientos humanos, y ello en virtud de sus propios objetivos, principios y técnicas.

La legislación urbanística —leyes, reglamentos y demás actos normativos— no está en Venezuela sistematizada, como sucede por ejemplo, en Francia con la compilación llamada "Código del Urbanismo", o en la mayoría de países que cuentan con leyes básicas (Inglaterra, República Federal de Alemania, Austria, Suiza, Italia, España, Bélgica, Países Bajos, etc.).

En Venezuela subsisten textos dispersos del primer período del urbanismo —Código Civil, Ley de Sanidad, Ley de Tierras Baldías y Ejidos, Ley Forestal de Suelos y Aguas... etc.—, en la medida que lo permite la legislación posterior, especialmente la derivada de la Constitución de 1961.

Carentes de una Ley Básica de Ordenación del Territorio, de Desarrollo Urbano o de Urbanismo, tan insistentemente reclamada, las normas axiales de la legislación urbanística venezolana se reducen a dos leyes:

1) La Ley Orgánica de la Administración Central, del 28 de noviembre de 1976, en cuanto establece la cláusula general de competencia funcional del Ministerio del Desarrollo Urbano en el sector del Urbanismo (artículo 37).

2) La Ley Orgánica de Régimen Municipal, del 18 de agosto de 1978, que reserva a la competencia municipal la planificación del desarrollo urbano local (artículos 7, ordinal 3º, y 10, letra h).

Excepcionalmente, la Constitución tiene dispuesta en su artículo 136 ordinal 14, una fuente de producción normativa en materia urbanística y otras conexas, al señalar, que corresponde al poder nacional, "el establecimiento... de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo", competencias atribuidas al Ministerio del Desarrollo Urbano en la Ley Orgánica de la Administración Central (artículo 37, ordinal 6º).

Las denominadas normas técnicas son verdaderas normas, especificadas por su contenido técnico. Se trata pues, de un tipo especial de normas que prescriben una manera de hacer o de actuar, conforme a un conocimiento de extracción científica o práctica.

En el caso considerado, tales normas tienen carácter administrativo, es decir, son actos administrativos de normación, que por derivar directamente de la Constitución se equiparan a los reglamentos independientes, lo cual demuestra la importancia asignada a semejantes normas en el sector del urbanismo.

Sin embargo, con todo ello, los textos legales hasta ahora dictados resultan insuficientes por faltar la Ley Básica de Ordenación Urbana o de Desarrollo Urbanístico, tantas veces reclamada, con lo que el déficit legislativo se hace sentir agudamente.

Por añadidura, esta penuria legislativa se encuentra agravada con el advenimiento de algunas leyes heterogéneas que vienen a disgregar los elementos componentes del desarrollo urbanístico, perturbado así el mantenimiento de su unidad, la unidad de sector, lo cual sucede particularmente con la Ley de Turismo, del 21 de junio de 1973 y la Ley Orgánica del Ambiente, del 15 de junio de 1976. Otro motivo más para que la reconducción quede asegurada con la Ley Básica.

En esta situación lo indicado es reglamentar la parte pertinente de la Ley Orgánica de la Administración Central, dado que contiene una cláusula general de competencia en el sector del urbanismo; reglamentación por lo demás exigida de una manera apremiante en el artículo 66 de la propia ley.

La única reglamentación a tal respecto hasta ahora existente, se encuentra en el Decreto del 7 de marzo de 1978, que instituye una Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbano, cuya crítica sería en este lugar ociosa, bastando decir que ha sido inoperante e inconsecuente con las competencias propias del Ministerio del Desarrollo Urbano.

Resultaba por tanto necesario y urgente intentar otra reglamentación, lo que se ha hecho con el Decreto N° 668, del 3 de julio de 1980, a continuación examinado.

## 2. *Alcance del Decreto N° 668 de 1980*

Formalmente se trata de un Decreto, término que expresa tanto su autoridad como sus efectos imperativos, teniendo como contenido unas normas para el desarrollo y control de las urbanizaciones, y aun cuando estructuralmente sea un acto reglamentario no tiene por qué llamarse reglamento. Le basta el nombre de Decreto que es el que le corresponde por sus características formales.



El referido Decreto regula las actividades de desarrollo urbano y concretamente los distintos desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales y turísticos, siempre que se realicen en áreas urbanas. Estas actividades del desarrollo urbano implican dos condicionamientos, que por ser esenciales exigen una norma aplicable: el primer condicionamiento, el de los planes rectores; el otro, el procedimiento para urbanizar, actos ambos que por ser actos generales tienden a impedir la arbitrariedad. En efecto; todos los actos individuales han de derivarse entonces de pautas normativas, siendo su infracción siempre recurrible, con lo que queda asegurada la observancia del principio de legalidad.

#### A. *Planificación y articulación de planes*

La planificación urbanística puede corresponder únicamente al Estado, al Municipio o a otro ente público, constituyendo una actividad funcionalizada, es decir, una función típica: la función planificadora.

El vocablo planeamiento, genuinamente castellano, se usa sin embargo modernamente, derivando su sentido de la palabra inglesa "planning", expresando con ella la sucesión de actos y operaciones previstos para adoptar un acto final que es el Plan. En suma, la planificación urbanística constituye un procedimiento administrativo, con sus fases extremas de preparación y de decisión.

La planificación urbanística es la consecuencia inmediata de una actividad funcionalizada, la función planificadora, identificándose con ella, por lo que, como toda función, está íntegramente condicionada por la norma. De esta deriva la primera condición, la competencia, que es aquí doble; una competencia de la acción, o sea de la planificación, y otra competencia del objeto, es aquello en que consiste la planificación. De aquí que coexistan diversas planificaciones urbanísticas aun cuando conducidas a una integración con el empleo de determinadas técnicas.

En cuanto al Plan, resultado de la función planificadora, consiste en un acto administrativo formal, sea un acto reglamentario, como sostiene la doctrina francesa, sea un acto general (Giannini) o un acto plural (Sandulli), lo cierto es que, en todo caso, se trata de un acto autoritario y obligante, con efectos jurídicos, no sólo sobre la propiedad inmobiliaria afectada sino también respecto a la actuación de las Administraciones implicadas y la disponibilidad de los recursos concretamente asignados.

Ahora el problema que se plantea es el de conseguir que las iniciativas, de tantísimos Planes locales, múltiples y posiblemente divergentes, se acomode a los módulos exigidos por el desarrollo urbanístico total, el de todo el país. La solución se encuentra en las técnicas de articulación, conducente a la implantación de un sistema de Planes integrados. Es lo que persiguen las diversas legislaciones.

La articulación puede ser de dos clases: 1. La vertical, y 2. La horizontal.

1. La articulación vertical comprende a su vez, los Planes jerárquicos dispuestos con una relación de dominantes y subordinados, como también los Planes de base o de cuadro que contienen los elementos primarios a partir de los cuales se efectúa la planificación.

2. La articulación horizontal es la de los Planes coordinados, cuyo ejemplo se encuentra en los "Planes estructurales" de la legislación inglesa, los "Planes territoriales de coordinación", en la legislación italiana y los "Planes directores territoriales de coordinación", en España.

Todo ello sentado como premisas de razonamiento, se pasa a examinar seguidamente los términos en que se encuentra regulado tal particular en el Decreto N° 668 de 1980. Este dispone que el Ministerio del Desarrollo Urbano elaborará los Planes rectores, puestos en vigencia mediante Resolución del mismo (artículos 4 y 9).

El primer punto a considerar es el de la competencia. Pues bien; ésta deriva de la cláusula general contenida en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central, cuando prescribe que "corresponde al Ministerio del Desarrollo Urbano la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector del urbanismo...", excepto en lo que atañe a la planificación local, campos de competencia bien diferenciados según quedó anteriormente esclarecido.

Esta competencia del sujeto de la planificación, conferida en la cláusula general, se complementa con la que asimismo le corresponde por razón de la materia puesto que ella, consistente en el contenido del artículo 5 del Decreto examinado, forma parte de las competencias que atribuye al Ministerio del Desarrollo Urbano el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central, en su ordinal 11, concordante con los ordinales 10, 13 y 14.

No son estos los únicos Planes que puede establecer el Ministerio del Desarrollo Urbano en virtud de la función planificadora que le corresponde, sino también cuantos versen sobre materias que igualmente le estén reservadas, como por ejemplo, entre otros, los Planes de renovación urbana y de nuevas ciudades.

El Plan regulado en el Decreto se denomina Plan rector, aun cuando hubiera sido quizás preferible darle el nombre de Plan de cuadro, atendiendo a su función, que es la de establecer ciertos presupuestos de la planificación, marco dentro del cual se desarrollan todas las iniciativas propias de los Planes locales. En suma, los Planes rectores responden a una técnica de articulación anteriormente apuntada y de otra parte, es esta una manera de mantener, con unidad de criterio, la política del desarrollo urbano que incumbe al mismo Ministerio formular y ejecutar.

## B. *El procedimiento autorizatorio*

La función administrativa, en el moderno Estado de Derecho, ha de desenvolverse con sujeción a normas de procedimiento, con lo cual se trata de asegurar la regularidad jurídica del acto administrativo que del mismo dimana. La norma de procedimiento y la norma aplicable al acto deben cumplirse, manteniendo así el principio de legalidad, que constituye un imperativo para la Administración y una garantía para el administrado.

Es por ello que el Decreto examinado ha previsto un procedimiento que aun cuando esquemático, resulta suficiente para lograr el predominio de la ley y evitar entonces la arbitrariedad (artículos 10 a 18).

Ahora bien, entre los diversos procedimientos administrativos existe uno destinado precisamente al otorgamiento de autorizaciones, al que se denomina procedimiento autorizatorio.

La autorización es un acto administrativo exigido para el ejercicio de ciertas actividades lícitas o de un derecho potencial. En efecto, existen actividades lícitas, por ejemplo, abrir una empresa bancaria, o bien derechos potenciales, como el *jus aedificandi*, cuya concreción requiere un acto administrativo que les confiera efectividad. Por ello se ha afirmado que la autorización plasma el derecho.

La estructura del procedimiento autorizatorio, se compone de tres elementos: un poder jurídico del particular, un reconocimiento o apreciación de tal poder en consecuencia a la norma que lo confiere y un acto administrativo que valora la consistencia del poder jurídico del particular frente a las finalidades perseguidas por la norma. Se ha dicho que esta valoración comporta una composición de intereses, los intereses privados representados por el poder jurídico de los particulares y los intereses públicos representados por aquellos que tratan de proteger la norma. Así, unas veces se produce su coincidencia y otras su equilibrio o desequilibrio, con lo cual la autorización puede otorgarse, condicionarse o denegarse.

Mas, a este respecto hay que distinguir en el procedimiento autorizatorio dos funciones diferentes que dan lugar a dos subtipos de procedimiento autorizatorio; los procedimientos autorizatorios con funciones de control y los procedimientos autorizatorios con función de programación o planificación. En ambos los módulos son distintos.

El procedimiento autorizatorio en función de control se reduce a verificar el cumplimiento de las condiciones señaladas en la norma, por ejemplo, en la apertura de una clínica o de un colegio.

El procedimiento autorizatorio en función de programación o planificación puede incluir en parte la función de control, pero su función característica es la de que se alcancen los designios perseguidos por los planes o programas, asegurando su completa realización.

La conexión existente entre Plan y autorización resulta imprescindible como base de todo desarrollo urbanístico, para hacer prevalecer el interés público, representado por el Plan sobre los intereses privados representados por las pretensiones de los particulares.

El Decreto examinado es a este respecto concluyente, pues "cuando las solicitudes para urbanizar se refieran a una área no contemplada en los planes rectores de desarrollo urbano... se procederá a la elaboración y aprobación del respectivo plan rector, antes de decidir sobre la solicitud" (artículo 14).

No cabe duda que la existencia del procedimiento autorizatorio en función de planificación, previsto en el Decreto, será un instrumento que, bien utilizado, junto con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos vigente desde el 1º de enero último, ha de acabar con esas lamentables prácticas a las que se ha dado el nombre irónico de Permisología.