

Planificación y Zonificación en el Área Metropolitana de Caracas*

I. EL CARÁCTER CONDICIONANTE DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL

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 que responden a dos distintas concepciones. En un primer momento, hasta los comienzos de este siglo, la función urbanística se limitaba al encauzamiento de la construcción en cuanto ésta implica el ejercicio de un derecho privado, el *jus aedificandi*. Sigue luego un segundo momento del urbanismo, entendido en su acepción moderna, 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 constituye una vinculación de la propiedad. Pero ello, por tratarse de una materia propia de la reserva legal, sólo es posible mediante la ley formal.

Establecido el urbanismo a dos niveles -Estado y Municipio- la planificación corresponde a cada uno de ellos conforme dispongan los textos legales que señalen sus respectivas competencias.

Ahora concretamente va a considerarse la planificación y su derivada, la zonificación en el Area Metropolitana de Caracas.

1. Contenido del Plan

En las condiciones ordinarias el Plan de Desarrollo Urbano -cualquiera sea su nombre- es el acto inicial de todo el proceso urbanístico en el ámbito municipal o intermunicipal, derivando del mismo, sea de una

* Publicado en la *Revista de Derecho Público* N° 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, enero-marzo 1981, pp. 27 a 36.

manera directa o indirecta las sucesivas operaciones. El Plan es pues el supuesto necesario de la actuación urbanística y de aquí su obligatoriedad.

La ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978, introduce la figura jurídica del Plan de Desarrollo Urbano o Urbanístico Local (Artículos 7, ordinal 3º y 36, ordinal 9º), distinguidos así de otros Planes de mayor amplitud territorial y superior jerarquía. Ahora bien, la elaboración y aprobación de dichos Planes Locales constituye una obligación para todos los medios urbanos de más de 5.000 habitantes (Artículo 10, letra h), los cuales se consideran susceptibles de ser ordenados urbanísticamente.

Ello sentado se hace preciso establecer seguidamente en qué consiste un Plan de Desarrollo Urbano de índole Local, extremo cuyo estudio cuenta con una abundante bibliografía técnica y jurídica. Por tanto, ahora se trata tan sólo de destacar las notas definidoras que han de tenerse presentes a lo largo de los ulteriores razonamientos.

Dicho sobriamente: El Plan de Desarrollo Urbano Local ("Plan General de Ordenación", "Piano Regolatore Generale", "Plan directeur d'Urbanisme", etc.), es un acto administrativo que determina la ordenación del territorio para obtener los asentamientos humanos con una adecuada distribución demográfica, en función a las distintas actividades previstas y a la prestación de los servicios públicos necesarios.

El Plan es, ante todo, un acto administrativo formal cuya formación y modificación está sujeta a un procedimiento del que depende su validez. Las fases del procedimiento formativo comprenden: el estudio y la redacción del proyecto, la información pública, la intervención de los órganos u organismos preceptuados, la deliberación y la aprobación que, a su vez, puede comportar dos niveles como se verá luego.

Claro está que el contenido del Plan lo especifica la ley, siendo así de Derecho positivo. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que los conceptos fundamentales del Urbanismo se han ido configurando y sistematizando en estos últimos treinta años de tal manera que constituyen un conocimiento universal, el de la Urbanística o Ciencia del Urbanismo, los cuales se encuentran incorporados en las normas reguladoras del Urbanismo existentes en los diferentes países y que tienen por ello una evidente semejanza.

La planificación urbana abarca todo el territorio municipal. Este es demarcado, ante todo atendiendo a las distintas categorías de los suelos derivados de sus propias condiciones, a saber:

1. Suelos urbanos, asiento de la población, en el que ha de distinguirse, el núcleo, los ensanches o ampliaciones y las partes no urbanizables.
2. Suelos rústicos urbanizables, expansión del aglomerado urbano.
3. Suelos no susceptibles de urbanización. (Reservas rústicas).

Tales son las tres reparticiones del territorio municipal, cada una de las cuales comporta una distinta calidad jurídica.

Por lo demás, los componentes del Plan, cualesquiera sean sus perfeccionamientos técnicos pueden quedar reducidos a tres grupos, determinados por la respectiva actuación urbanística y sus consecuencias jurídicas, a saber:

A. Grupo de inmuebles afectados por obras públicas

- a. La red vial, así como las instalaciones y dispositivos con ellas relacionadas.
- b. Areas destinadas a espacios de utilización pública o sometidos a servidumbres especiales.
- c. Areas reservadas a edificios públicos o de utilización pública, así como a obras y establecimientos de interés público o social.

B. Grupo constituido por áreas de propiedad privada.

Es su característica, aun cuando esta propiedad privada tenga asegurados distintos usos (residenciales, industriales, comerciales, etc.) y cuyas edificaciones están sujetas a determinadas normas.

C. Grupo de áreas protegidas.

Incluye los lugares de carácter histórico, ambiental o paisajístico.

Ahora bien, y esto es fundamental: los contenidos del grupo 1 corresponden a lo que técnicamente se denominan localizaciones, en tanto que los del grupo 2 corresponden a lo que técnicamente se denomina zonificación o divisiones en zonas. (Ver Mazzazolli, Leopoldo, *I piani regolatori urbanistic*. Ed. Cedam, Padova. 1962, págs. 278-279, 353-354 y 358-359. Spantigati, Federico, *Manual de Derecho Urbanístico*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1973, págs. 122-123, 130-131).

Todas las denominadas *localizaciones*, dado que incluyen una obra pública, requieren inmuebles que en definitiva pertenezcan al dominio público, sea de una manera originaria sea porque se trate de una propiedad privada, cuya disponibilidad total o parcial haya quedado transferida al ente público sujeto de la actuación urbanística.

Por el contrario, resulta incuestionable que cualquier privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos -y así desmembramientos, lesiones objetivas, servidumbres u otras cargas- pueden constitucionalmente producirse sino mediante la expropiación.

Ahora bien, las localizaciones tienen por destinatario directo al Municipio, obligados por su propio Plan, aun cuando pueda afectar de otra parte a los propietarios, siendo entonces necesario que seguidamente se haga la declaración de utilidad pública o su equivalente, adquiriendo o expropiando el inmueble en cuestión dentro del plazo al efecto prefijado.

En cambio, con respecto a la *zonificación*, los únicos destinatarios son los propietarios de inmuebles objeto de la misma, obligados, desde la vigencia del Plan, a destinar sus inmuebles al uso prescrito y someter las correspondientes construcciones a las normas que las regulen.

Inversamente, firme el acto de asignación del uso éste produce una situación consolidada generadora de derechos subjetivos que han de ser respetados.

2.- Los instrumentos derivados del Plan de Desarrollo Urbano

El Plan que es, como se dijo antes, el supuesto necesario de la ordenación urbanística -y de aquí su obligatoriedad- ha de complementarse con otros instrumentos, precisamente previstos para obtener su íntegra realización. Estos sucesivos eslabones varían según las distintas legislaciones, pero en todas ellas queda afirmado su carácter subalterno.

He aquí los instrumentos previstos en algunos países jurídicamente afines:

Italia: *Plan Regulador General*. Plan Regulador particularizado o de sector. Reglamentos edilicios o de construcción. Convenciones edilicias.

Francia: *Plan Director de Urbanismo*. Plan de detalle. Planes de ocupación de suelos. Plan permanente de salvaguardia.

España: *Plan General de Ordenación*. Programa de desarrollo o ejecución. Proyecto de Alineación y Rasantes. Normas complementarias y subsidiarias del Plan. Proyectos de urbanización. Planes de Ordenación (para el suelo rústico urbanizable programado). Proyectos de actuaciones urbanísticas (para el suelo rústico urbanizable no programado).

Ya se dijo antes que el Plan de Desarrollo Urbano debe contener, tanto las *localizaciones*, referidas a las instalaciones públicas o de uso público, como las *zonificaciones*, asentamiento de los edificios privados. Ahora bien, las localizaciones exigen los instrumentos adecuados para ejecutar la obra pública, desenvolviéndose en el ámbito de la expropiación. En cuanto a las *zonificaciones* también han de menester otros instrumentos que regulen las condiciones de la construcción privada y, por tanto, de la actividad edificatoria.

Estos instrumentos incluyen las normas que requiere el interés público en orden a la adecuada distribución de los espacios según su destino, a la higiene, a la seguridad, a la estética, a la mejor calidad de vida, y al decoro ciudadano, todo lo cual constituyen limitaciones intrínsecas del "jus edificandi".

Semejantes normas aun cuando concebidas y edictadas con una misma finalidad, se encuentran por motivos históricos un tanto dispersas, si bien predomina la tendencia de sistematizarlas en cuerpos normativos. Así, unas normas figuran en los Códigos Civiles -donde tuvieron su origen-, otras en textos legales aislados y otras adquieren cierta unidad, especialmente en Italia con los llamados Reglamentos Edilicios (de edificación) que también se encuentran con distintos nombres en otros países.

Resumiendo, como anteriormente se dijo, la zonificación -demarkada en zonas- se define por el objeto, el destinatario y los efectos jurídicos. A su vez, la zonificación incluye estos dos componentes, diferenciados pero conexos.

- a) La determinación del uso que deberá darse a las diversas porciones del territorio zonificado, lo cual se denomina técnicamente zonificación funcional.
- b) Las características que en cada una de tales porciones deberá tener la construcción, a lo que se denomina técnicamente zonificación arquitectónica.

(Ver, Testa, Virgilio, *Disciplina Urbanística*. Ed. Giuffré. Milano 1964, páginas 55, 83-84; Noel, F., *Le Droit de l'Urbanisme*. París. 1957. pág. 96; Mazza-Zolli, *obra citada*, págs. 289 y 371).

La zonificación y especialmente la zonificación funcional es un elemento constitutivo del Plan de Desarrollo Urbano y ha de establecerse, por tanto, en el mismo acto administrativo que la configura jurídicamente confiriéndole legitimidad. Es ello evidente porque, implicando la zonificación una limitación de la propiedad y otros derechos reales, únicamente puede dimanar de un acto que, como el Plan de Desarrollo Urbano, se forma y modifica con las garantías de un procedimiento que permite la intervención de los interesados (fase de información pública).

Partiendo así del Plan otros instrumentos pueden sucesivamente detallar las particularidades de la zonificación, mejor dicho, de ambas zonificaciones, la zonificación funcional y la zonificación arquitectónica.

Respecto a la zonificación funcional procedería complementar el Plan con ciertas especificaciones concernientes a las áreas demarcadas y al régimen de las mismas en relación al uso que tuvieran asignado, pero sobre todo lo atinente al volumen de construcción permitido. Este punto es de mayor importancia pues la zonificación, una vez determinado el uso, tiende a distribuir los volúmenes de construcción para obtener el balance de los elementos del Plan atendiendo a la totalidad de población calculada.

En suma, el Plan determina los usos, y la zonificación los volúmenes en función al cupo de población.

Estas prescripciones se encuentran en instrumentos subalternos, citándose como ejemplos el caso típico de Italia con sus Planes Reguladores Particularizados y en menor escala Francia con sus Planes de Ocupación de suelos.

Respecto a la zonificación arquitectónica la solución es distinta; los instrumentos complementarios del Plan en su mayor parte tienen carácter

reglamentario. Tales Reglamentos están previstos a dos niveles: unos, son estatales, como por ejemplo en Francia el “Reglamento Nacional de Urbanismo”; otros, en cambio, tienen carácter municipal cubriendo la mayoría de la actividad edificatoria, o sea, las regulaciones correspondientes a la arquitectura y a la construcción.

De este tipo reglamentario han de destacarse los llamados en Italia “Reglamentos Edilicios Comunales” que editan en armonía con la Ley de Urbanismo y el texto único de las leyes sanitarias (Ley 17 de agosto de 1942 reformada, Arts. 33 y 35), habiendo de añadirse a las normas de superior observancia las que contiene el Código Civil en sus Arts. 871 y 872; 873, 879, 889, 890, 891 y 899.

La profusión de materias propias de los Reglamentos Edilicios Comunales dificulta relacionarlas de una manera completa. Basta señalar que abarcan: las buenas reglas de construcción, alturas máximas y mínimas de los edificios, distancias, espacios interiores, salientes, masa y líneas arquitectónicas... dirección de obras, vigilancia, inspecciones... servidumbre..., etc. (Ver Testa, Virgilio. *Obra citada*, páginas 461-504).

3. El cuadro de la legislación urbanística vigente

A. Los textos aplicables

Lamentablemente aún no se ha dictado en Venezuela “una Ley nacional que regule la materia urbanística”, prevista como necesaria con un reenvío a ella, en el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La falta de una norma de rango legal que discipline el urbanismo en sus distintos aspectos y niveles, produce las perturbaciones propias de todo vacío legislativo, haciendo propicia la arbitrariedad.

En efecto, es una ley, precisamente una ley formal, que ha de determinar la organización del urbanismo, en el orden nacional, supramunicipal y municipal, así como las activaciones que de alguna manera afecten a la propiedad privada, pues tanto la organización que atribuye competencias, como las limitaciones a la propiedad privada, forman parte de la reserva legal.

Existen algunas leyes aisladas, por ejemplo la de Sanidad e inclusive el Código Civil, que hacen referencia a determinadas particularidades de

la edificación, pero éstas constituyen aspectos parciales del urbanismo según se expresó anteriormente.

De otra parte, la actuación urbanística tiene un condicionamiento en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la Ley Orgánica de la Administración Central, sin que cubran el conjunto del urbanismo.

En su defecto, son tan sólo pocas entidades municipales de superior población e importancia que han dictado normas urbanísticas en forma de Ordenanzas y Reglamentos. Es el caso del Distrito Federal y el Distrito Sucre, Estado Miranda, que celebraron un Convenio con fecha 27 de enero de 1972 en virtud del cual "establecen y mantienen en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas", si bien las Ordenanzas de idéntico contenido habrán de ser promulgadas y publicadas por las respectivas municipalidades. Por tanto no se trata de una auténtica Mancomunidad, como se afirma en el texto, sino de un mero Convenio de acción coincidente.

Las Ordenanzas simétricas de esta manera acordadas por los respectivos Concejos Municipales, son las siguientes:

1.- "Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia". (G.M. del Distrito Sucre, Estado Miranda, del 26 de julio de 1972 y G.M. del Distrito Federal del 19 de agosto de 1972, para regir ambas desde el 1º de enero de 1973).

2.- "Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general" (Distrito Federal, G.M. extraordinaria del 18 de abril de 1977, y Distrito Sucre, Estado Miranda, G.M. extraordinaria del 18 de agosto de 1978).

3.- "Ordenanza de Zonificación" que ya no es simétrica. Distrito Federal, G.M. extraordinaria del 16 de febrero de 1971 y Distrito Sucre, Estado Miranda, G.M. extraordinaria del 16 de febrero de 1978.

B. Supremacía del Plan

Empero el instrumento preeminente en el proceso urbanístico es en Venezuela el "Plan de Desarrollo Urbano Local" cuya existencia dimana directamente de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Art. 7 ordinal 3º y Art. 10 letra h), y no de las Ordenanzas Municipales que, a falta de una

norma nacional, reguladora de los Planes, establecen con mayor o menor acierto algunas de sus particularidades. Por tanto, las Ordenanzas Municipales han de atribuir al Plan un carácter condicionante y prevalente como efectivamente hacen.

Se ha de comenzar advirtiendo, ello es de la mayor importancia, que la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, prima sobre las demás Ordenanzas, las cuales habrán de dictarse conforme a ella en todo lo relativo a la ordenación urbana (Art. 1º).

Esta Ordenanza dedica a los Planes de Desarrollo Urbano todo el título III, que comprende IV Capítulos con 22 Artículos, es decir, la mitad de la Ordenanza, lo cual demuestra la relevancia que tiene el Plan como pieza maestra de toda la actividad urbanística.

En efecto, el carácter condicionante y prevalente del Plan lo prescribe la referida Ordenanza cuando establece que no podrá realizarse ningún desarrollo urbano sino de conformidad, primero con el Plan General de Desarrollo Urbano y luego con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables (Art. 41, p. 11).

Por tanto, los permisos otorgados en contravención con dicho Plan, "serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno" (Art. 4, p. 4º), consecuencia que es aplicable a la realización de cualquier obra o actividad (Art. 4, p. 2).

Ahora bien, el Plan, según se explicó anteriormente, es un acto administrativo formal y en consecuencia ha de estar elaborado y aprobado conforme a un procedimiento que es condición necesaria para su validez.

Es así que la elaboración y aprobación del Plan General de Desarrollo Urbano esté cuidadosamente regulado por los artículos 27 a 38 de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana, Ordenanza preminente, y el artículo 7 ordinal 3º, en relación con el artículo 36 ordinal 9º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Las fases integrantes del procedimiento se desenvuelven como sigue:

1.- Estudios, antecedentes y redacción del proyecto de Plan (artículos 14, 27, 28 y 30).

2.- Traslado del proyecto a la Comisión Metropolitana de Urbanismo que conocerá del mismo, poniéndolo inmediatamente a información o consulta pública (artículos 31 y 32).

Este trámite comporta una participación de la colectividad en un acto que ha de obligarla para presentar, tanto observaciones generales de colaboración como también alegaciones referidas a intereses particulares, todo ello sometido a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, la cual, considerando cuanto se hubiere aducido, propondrá las modificaciones pertinentes (artículo 33).

3.- Dictaminado el proyecto por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, ésta lo remitirá con todos los recaudos a los respectivos Concejos Municipales que, previa deliberación, acordarán aprobarla en los términos que resulten, si así lo decidieran, con lo cual el Plan adquirirá existencia jurídica, aun cuando no eficacia por faltarle su perfeccionamiento.

4.- Corresponde al Ministerio del Desarrollo Urbano la ulterior aprobación del Plan para que tenga desde entonces vigencia (Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículo 7, ordinal 3º y Ley Orgánica de la Administración Central, artículo 37 primer párrafo y ordinal 6º).

Esta ulterior aprobación del Plan por parte de un órgano de la Administración Central, exigida también en la Ley española (artículo 28) y en la Ley italiana (artículo 3) se considera un control en un procedimiento de segundo grado o bien el complemento de un acto complejo, pero en cualquier caso constituye un requisito indispensable para el perfeccionamiento del Plan. (Ver F. Spantigati, *obra citada*, págs.110-113).

5.- Por último, la publicación en las Gacetas Municipales de los respectivos Concejos (artículo 38).

En cuanto al contenido del Plan puede quedar reducido a tres aspectos fundamentales: uno, la enunciación de metas y objetivos a alcanzar; otro, la demarcación o delimitación de todo el territorio municipal, atendiendo a las categorías del suelo (urbano y rústico sea urbanizable o de reserva agrícola) y finalmente, la determinación de áreas según el destino que tengan asignado.

Esto es, un resumen, lo que indica el artículo 24 de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas.

Ha de insistirse en el último extremo, la determinación de áreas según su destino, pues, como anteriormente se dijo, los destinos posibles son reductibles a dos. Primeramente, el de cumplir con un fin público, a lo que se denomina técnicamente "localizaciones" (artículo 24, letras d y

e), debiéndose incluir en ellas los espacios destinados a edificios públicos o a servicios públicos. En segundo lugar, la determinación de las áreas destinadas a usos privados, lo que técnicamente se denomina “zonificaciones”. El texto utiliza para ambos casos el mismo nombre en un sentido atécnico pero con el bien entendido de que se trata de dos distintas categorías jurídicas diferenciadas por su función, por sus destinatarios y por sus efectos.

Las áreas que comportan localizaciones han de convertirse necesariamente en dominio público para ser objeto de obras públicas y uso público. En cambio, las áreas que comportan zonificaciones conservan su condición de propiedad privada, aún cuando sujeta a vinculaciones, limitaciones y deberes. Además el *jus aedificandi*, el derecho de edificar ha de ejercitarse conforme a las normas pertinentes, sobre todo las referentes a superficies, alturas, volúmenes, distancias, etc.

Ahora bien, tanto las localizaciones como las zonificaciones han de figurar en el Plan, del cual derivan el régimen jurídico que a cada una de ellas corresponde. Así, las localizaciones dan lugar a la expropiación de los inmuebles afectados, sin necesidad de declaración de utilidad pública, siendo suficiente que las obras -vialidad, edificaciones públicas o de uso público, acondicionamientos- “estén comprendidas en el Plan Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes” (Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, Art. 11 último párrafo). En cuanto a las zonificaciones es el Plan que ha de establecer las vinculaciones y limitaciones de cualquier clase concernientes a la propiedad.

Ahora bien, la zonificación es de dos especies: la *zonificación funcional* referente a la predeterminación de usos con todas sus consecuencias, y la *zonificación arquitectónica*, referente a las condiciones de la construcción. La zonificación funcional está regulada por las Ordenanzas de Zonificación y la zonificación arquitectónica por las Ordenanzas de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general

Ambas Ordenanzas, dispuestas precisamente para la realización del Plan son instrumentos subalternos del mismo, con lo cual en manera alguna pueden contradecirlo (Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas, artículo 23, y Ordenanza sobre

Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, artículo 2, parágrafo 20).

II. SITUACIÓN REAL DEL URBANISMO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Ha sido expuesto anteriormente el sistema jurídico del urbanismo en Venezuela y de una manera particular en el Área Metropolitana de Caracas. Mas ahora falta examinar la manera como queda en la realidad sin aplicación, pues las prácticas implantadas contradicen las normas y distorsionan el sistema.

En efecto, lo más importante es comprobar cómo el Plan de Desarrollo Urbano, clave del sistema, es eludido hasta producir su completa desaparición.

Por de pronto, se comienza presentando un pretendido "Plan General Urbano de Caracas, 1970-1990", denominación inexacta ya que no se trata sino de unos estudios previos sin las condiciones de contenido ni de formalización exigidas para un verdadero Plan de Desarrollo Urbano, tanto en la doctrina como en el Derecho comparado y en las regulaciones vigentes (Ordenanzas sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana, artículo 24 y artículos 27 a 38).

De otra parte, la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general que aún mantiene en su texto la existencia y preeminencia del Plan General de Desarrollo Urbano (artículo 2 parágrafos 1º y 2º, artículo 88), con evidente inconsecuencia establece, que, "la falta de promulgación del Plan General de Desarrollo Urbano no será obstáculo para sancionar los planos de zonificación del Distrito Sucre" (artículo 3) y con ellos las Ordenanzas correspondientes.

Semejante precepto resulta, actualmente ilegal por cuanto la Ley Orgánica de Régimen Municipal hace obligatorio el Plan de Desarrollo Urbano Local (artículo 10, letra h), y asimismo fue irregular al dictarse por infringir una norma de rango superior como lo es la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas que impone el Plan como supuesto necesario de toda la actuación urbanística.

Al sustituir el Plan de Desarrollo Urbano con Ordenanzas de Zonificación, que entonces carecen de basa legal, la zonificación ya no

obedece a un criterio permanente haciéndose inestable, con lo cual proliferan zonificaciones y rezonificaciones mediante Ordenanzas especiales, Decretos y Acuerdos cuya adopción es tan expeditiva que, de considerarse urgentes, pueden quedar aprobados en una sola discusión (Reglamento Interior y Debates del Distrito Sucre, de 23 de octubre de 1973, artículo 123).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal trata de remediar las inseguridades con ello producidas, mientras no se dicte la Ley Nacional que regule la materia urbanística, prohibiendo los cambios de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez años, a no ser en las condiciones y con el procedimientos que se señalan.

Por lo demás resulta dudoso que estando preceptuada legalmente la existencia del Plan, las vinculaciones y limitaciones de la propiedad privada, que corresponden al mismo, pueda hacerlas por sí sola una Ordenanza de Zonificación.

En todo caso, las alteraciones producidas con los sucesivos cambios en las situaciones jurídicas consolidadas originan la lesión de derechos subjetivos, lo que da lugar a nulidades, restablecimientos o reparaciones.

Otro punto a destacar es la confusión introducida en las Ordenanzas de Zonificación al no diferenciar, incluyéndolas en un mismo elenco, las verdaderas zonas, referidas a terrenos de propiedad privada y las otras zonas denominadas técnicamente localizaciones que han de ser objeto de dominio y uso público, con lo cual se pretende algunas veces que ello constituye una limitación de la propiedad, sobre todo en zonas verdes públicas, en vez de comportar por el contrario la adquisición o indemnización por parte de la Administración, utilizando si es preciso el procedimiento expropiatorio.

Así lo exige ahora la Ley Orgánica de Régimen Municipal al disponer que, "cuando con la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación." (artículo 85).

He aquí descrito el régimen de la planificación y zonificación en el Área Metropolitana de Caracas, tal como se encuentra actualmente establecido mientras se regule la totalidad del desarrollo urbanístico, lo cual requiere un texto legal ya previsto en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.