

SÉPTIMA PARTE: RÉGIMEN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La transformación inconstitucional del concepto sobre equipamiento urbano como “escala de regionalización” en el Decreto-Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria

Emilio J. Urbina Mendoza

Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello

Resumen: *El presente artículo aborda, dentro del creciente contexto de centralización política y administrativa contrarios a la Constitución Bolivariana de 1999, la modificación de la naturaleza jurídica propia del equipamiento urbano como categoría específica por el concepto de “escala de regionalización”. Con la entrada en vigencia del Decreto-Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, se pone de manifiesto los cambios radicales en los conceptos básicos que soportan la ordenación urbanística en Venezuela. La modificación ha puesto en evidencia las claras intenciones de nacionalizar una materia estrictamente municipal, hiriendo la autonomía estricta de los municipios venezolanos de cara al modelo republicano constitucional vigente.*

Palabras Clave: *Equipamiento urbano. Decreto-Ley. Escala de regionalización. Autonomía municipal.*

Abstract: *This article discusses, in the context of growing political and administrative contrary to the Bolivarian Constitution of 1999 centralization, changing the juridical nature of urban infrastructure as a specific category by the concept of “scale regionalization”. With the entry into force of Decreto-Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria, is revealed the radical changes in the basic concepts that support urban planning in Venezuela. The change has highlighted the clear intention of nationalizing a strictly local matter, wounding strict autonomy of Venezuelan municipalities facing the current constitutional republican model.*

Key Words: *Urban equipment. Decree-Law. Scale regionalization. Municipal Autonomy.*

Por quinta vez consecutiva¹, en los últimos catorce años, la Presidencia de la República en pleno ejercicio de sus facultades constitucionales, ha vuelto a reeditar lo que ya parece perfilarse como una tradición normativa “non sancta” del siglo XXI venezolano: *dos docenas de nuevos Decretos-Leyes*. Aprovechando el último día que le concede la última Ley Habilitante concedida por la Asamblea Nacional a finales de 2013, el Ciudadano Presidente nos sorprendió con un madrugonazo normativo, publicando en *Gaceta Oficial* un total de cuarenta y ocho (48) Decretos con rango, valor y fuerza de ley entre los cuales sobresalen los de naturaleza fiscal y tributaria.

Sin embargo, al revisar con detenimiento las sendas gacetas oficiales², sorprende un Decreto con implicaciones que van más allá de su título enunciado. Hacemos referencia al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio productivo de la Patria³. A primera viste luce como otro instrumento normativo propio de las décadas revolucionarias, donde su lingüística enaltece un supuesto y risible orden moral superior, emanado del éter bolivariano y cuyo fin está predestinado para engrandecer –a título de epopeya– los caminos de una hipotética patria idealizada, plena de virtuosismo y bautizada por la mítica voluntad popular más cercana al tumulto que a la democracia directa⁴.

En pocas palabras, una ley adicional –e inconulta– que engrosa las filfas de un legislador popular sin pueblo alguno.

Lo que debería haber sido un Decreto-Ley centrado en el fenómeno geográfico-administrativo de la regionalización, por cierto, ya experimentado en Venezuela desde 1969⁵,

¹ Cinco han sido las denominadas Leyes que autorizan al Presidente de la República para dictar Decretos con fuerza de ley en la materia que se delegan durante los últimos quince años (1999-2014). Bajo el imperio de la Constitución de 1961, se publicó en *Gaceta Oficial* Nº 36.687 del 26 de abril de 1999. Ya en vigencia de la Constitución Bolivariana de 1999, se publicaron cuatro leyes habilitantes, tres para el fallecido Presidente Hugo Chávez Frías (1999-2013) y una para el Presidente Nicolás Maduro Moros, estas fueron publicadas en las siguientes *Gacetas Oficiales*: 1.- Nº 37.076 del 13 de noviembre de 2000. 2.- Nº 38.617 del 1 de febrero de 2007. 3.- Nº 6.009 del 17 de diciembre de 2010, y 4.- Nº 6.112 del 19 de noviembre de 2013. Para más detalles véase Arias Castillo, Tomás A. “Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la República”. En: *Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, nº 130, Caracas, 2012 (abril-junio), pp. 393-399.

² Véase G.O. Nº 40.540 del 13/11/2014; G.O.E. Nº 6.147 del 17/11/2014; G.O.E. Nº 6.148 del 18/11/2014; G.O.E. Nº 6.150 del 18/11/2014; G.O.E. Nº 6.151 del 18/11/2014; G.O.E. Nº 6.152 del 18/11/2014; G.O.E. Nº 6.153 del 18/11/2014; G.O.E. Nº 6.154 del 19/11/2014; G.O.E. Nº 6.155 del 19/11/2014; G.O.E. Nº 6.156 del 19/11/2014; G.O. Nº 40.549 del 26/11/2014.

³ Publicado en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, Extraordinaria, Nº 6.151 del 18 de noviembre de 2014.

⁴ Vale la pena destacar que en la cultura clásica latina era nítida la frontera entre “populus” y “vulgus” como a continuación se verifica: Séneca [*De vita beata*] 2: “*Vulgus veritatis pessimus interpres*”. Horacio [*Satiras*] I, 6, 15-17: “*qui stultus honores/Saepe dat indignis et famae servit ineptus./ Qui stupet in titulis et imaginibus*”. Marco Tulio Cicerón [*Oratio pro Plancio*] 4, 9, ha denunciado los peligros que para el Derecho representa el vulgus: “*Non est enim consilium in vulgo, non ratio, non discriminen, non diligentia, semperque sapientes ea quae populus fecisset ferenda*”. Tito Livio [*Ad Urbe condita*] 28, 27: “*Multitudo omnis sicut natura maris, per se immobilis est; ventus et aurea cient*”. Tácito [*Anales*] I, 20, grafica la realidad en ciernes: “*Nihil in vulgo modicum; terrere, ni paveant; ubi pertimuerint impune contemni*”. Véase Urbina Mendoza, Emilio J. “La (sobre) interpretación popular constitucional y la Reforma de 2007: ¿retorno a la interpretación ideológica auténtica?”. En: *Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, nº 112, Caracas, 2007 (octubre-diciembre), pp. 59-63.

⁵ Véase Brewer-Carías, Allan R., Izquierdo Corser, Norma. *Estudios sobre la regionalización en Venezuela*. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1977.

ha terminado por precisar materias propias de resoluciones ministeriales, o inclusive, circulares internas de departamentos técnicos que por su carácter dinámico, no es prudente contemplarlo en textos legales. Desde el artículo 1 al 40, presume reglamentar aspectos propios del proceso de regionalización, resaltando la articulación de planes y el Sistema Nacional de Regionalización⁶, potestades especiales de la República sobre nuevas figuras geográficas⁷, fondos y regímenes fiscales benignos interterritoriales⁸, así como, zonas económicas especiales⁹. Todas estas materias, en alguna forma son reproducción parcial de la propuesta fallida de reforma Constitucional de 2007¹⁰ y otras leyes que todavía se encuentran en fase de discusión desde finales de 2008, como el proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio¹¹.

Pero, del artículo 41 en adelante, lo que debería ser un modelo *subsidiario* de la territorialidad acorde con la Constitución de 1999¹², deviene en un nuevo y radical régimen sobre el equipamiento urbano, materia ésta última, propia de la ordenación urbanística totalmente ajena a la regionalización y sus procesos. Nuevamente, un documento con rango legal termina por deformarse así mismo, es decir, quiebra la debida coherencia que debe guardar entre su título, la técnica normativa, la ratio de su materialización y el contenido de sus normas.

Uno de los principales problemas que ha venido desarrollando dentro del ámbito legislativo formal en Venezuela, por lo menos, desde la aprobación de la *Ley para la regularización y control de los arrendamientos de vivienda*¹³; es la deformación del objeto material de las leyes, titulando de una forma e incorporándole dentro de su contenido, materias ajenas al título u objeto regulatorio. Si bien es cierto existen materias dentro del arbitrio y ponderación discrecional del legislador, es decir, no se ataca el mérito y la oportunidad por la cual el ente legislativo escogió la materialidad normativa y sus respectivas soluciones, pues, implica en la doctrina constitucional clásica una de las manifestaciones de la soberanía nacional; es necesario detenernos en el denominado “ámbito material de la ley” y la pertinencia o no de los preceptos con respecto a lo regulado.

⁶ Artículos 4º, 5º, 6º y 7º del Decreto-Ley N° 1.425.

⁷ Artículos 10º, 28º, 37º y 39º del Decreto-Ley N° 1.425.

⁸ Artículos 14º al 22º del Decreto-Ley N° 1.425.

⁹ Artículos 26º y 34º del Decreto-Ley N° 1.425.

¹⁰ Véase *Revista de Derecho Público. Estudios sobre la reforma constitucional*. Editorial Jurídica Venezolana, N° 112, Caracas, 2007 (octubre-diciembre). Véase también Casal, Jesús María. “Un paso más en la construcción del Estado socialista comunal”. En: *Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, N° 130, Caracas, 2012 (abril-junio), pp. 89-99. Brewer-Carias, Allan R. “¿Reforma administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Constitución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes”. En: *Revista de Derecho Público*. Editorial Jurídica Venezolana, N° 132, Caracas, 2012 (octubre-diciembre), pp. 7-27.

¹¹ Véase Urbina Mendoza, Emilio J. “La Ordenación territorial y urbanística a la luz del nuevo proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio”. En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, N° 146, Caracas, 2008, pp. 661-686.

¹² Véase Urbina Mendoza, Emilio J. “La globalización y el atlas federal venezolano. ¿Recuperación del principio de subsidiaridad en Venezuela? En: *Revista Iuridica*. Universidad Arturo Michelena, N° I, Valencia, 2004, pp. 97-150.

¹³ Publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinaria, N° 6.053 del 12 de noviembre de 2011.

El Decreto-Ley bajo estudio es el tercer documento que trae el mismo problema de ingeniería normativa, tan igual como el relativo a los arrendamientos y la ambigua Ley Contra la Estafa Inmobiliaria¹⁴. Por tercera vez se repite esta forma de “fraude legislativo” al contemplar una suerte de instituciones y procedimientos que en nada se corresponden con el propósito y razón de la norma creada según al modelo de auto referencia finalística (Villey)¹⁵. Cuando estudiamos con detenimiento desde el artículo 41 al 73, nos encontramos en presencia de un texto legal que regula una de las materias más sensibles de la Ordenación urbanística en el sentido académico de su término¹⁶, como es el *equipamiento urbano*. En ningún tratado o escrito de la doctrina urbanística o de Derecho urbanístico, los equipamientos urbanos son abordados bajo el concepto de regionalización, como erróneamente pretende encasillar el Decreto-Ley estudiado. En pocas palabras, nuevamente estamos ante la desarmonía normativa, regulando bajo un texto normativo aspectos que son totalmente ajenos a su ratio y ámbito normativo plasmado en su articulado.

II. LAS PREMISAS Y ORGANICIDAD DEL DECRETO-LEY DE REGIONALIZACIÓN INTEGRAL PARA EL DESARROLLO SOCIO PRODUCTIVO DE LA PATRIA Y EL EQUIPAMIENTO URBANO

Siguiendo la misma técnica normativa de los últimos años, plena de retórica valórica donde persiste una falsa noción de atentado contra el Pueblo¹⁷, y por el cual, la ley apela a cualquier solución no importa si la misma resulta violatoria de la Constitución o contradictoria con la ideología pregonada; el Decreto-Ley exhibelo que denomina <<cambios paradigmáticos>> para justificar las trasmutaciones conceptuales. Establece la exposición de motivos:

“(…) En síntesis, la **Revolución ha significado un punto de ruptura en los paradigmas de atención de servicios, cobertura y profundidad de los mismos para el cambio de vida de la población**. En el pasado no existía el referente hoy comunes como hitos de una nueva sociedad, por tanto, el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley **dispone el marco de desarrollo de lo extraordinario en todas las escalas del territorio**, para enfrentar la pobreza estructural **así como dotar del derecho a la ciudad** a toda la población; al tiempo que se asume el desarrollo integral del país a partir de las potencialidades existentes, dinámicas funcionales y concepto de identidad contenidos en las distintas escalas espaciales (...) (Negritas y subrayado nuestro)”

¿Desarrollo de lo extraordinario en todas las escalas del territorio? Sorprende la inclusión –cual *axis mundi*– de esta frase que pudiera interpretarse bajo disímiles ópticas, espe-

¹⁴ Publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, N° 39.912 del 30 de abril de 2012.

¹⁵ Villey, Michel. *La formation de la pensée juridique*. St. Jacques Éditions, París, 1968, p. 635.

¹⁶ Por Derecho urbanístico, señala Carceller Fernández, *es el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vista a la ordenación del territorio*. Carceller Fernández, Antonio. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1992, pp. 24-25. También véase Fernández, Tomás-Ramón. *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2008, pp. 15-20. Parejo Alfonso, Luciano. *Derecho Urbanístico*. Ediciones Ciudad Argentina, Mendoza, 1986, pp. 5-14.

¹⁷ Sobre el particular, véase Urbina Mendoza, Emilio J. “La influencia de la voluntad popular sobre la interpretación constitucional judicial en Venezuela: ¿Abuso de los conceptos jurídicos indeterminados? En: *Estudios de Deusto*. Universidad de Deusto, Vol. 58/2, Bilbao, 2010 (julio-diciembre), pp. 363-375.

cialmente, aquellas que conciben al Derecho no como una expresión de poder para organizar la sociedad, sino más bien, como un instrumento para imponer una interesada versión hermenéutica¹⁸. Como puede apreciarse, nuevamente se apela al escándalo, las medidas extraordinarias, los sacudones, el fragor popular¹⁹ y otros vocablos empleados por el imaginario político *–aegri somnia–* para terminar de ensombrecer las razones del Decreto-Ley bajo análisis. Esa noción de “**desarrollo de lo extraordinario**” no está acoplada a ninguna de las líneas maestras del concepto de ponderación legislativa²⁰, mucho menos dentro de los parámetros materiales del Estado social de Derecho²¹, así éste se incline hacia la estatización de la sociedad. Al contrario, la frase apertura puertas para que las administraciones urbanísticas materialicen dentro de sus potestades como autoridad urbanística, cualquier dislate o abuso de poder, ambos, contrarios a las tendencias contemporáneas que exhiben al Derecho administrativo como derecho de la democracia²².

1. *La supuesta democratización del “derecho a la ciudad”*

La segunda nota sorprendente incorporado al Decreto-Ley, es la positivización de una tesis urbanística propuesta a finales de los años 60 del siglo pasado, como fue el denominado *derecho a la ciudad* [*droit à la ville*] cuyo autor es el profesor en sociología urbana Henry Lefevre²³. Con una ingenuidad sin límites, el legislador delegado busca <<dotar>> un supuesto <<derecho a la ciudad>>, como si de suyo, éste pudiera medirse objetivamente cual derecho fundamental de naturaleza prestacional. Debemos recordar que la tesis empleada por Lefevre en aquellos años, era más que todo para “(...) romper los sistemas y abrir el pensa-

¹⁸ Véase Barcelona, Pietro. *L'uso alternativo del Diritto*. Roma, Editorial Daterza, 1973, II Tomos. También González Navarro, Francisco. *De la justicia de los jueces y otros sintagmas*. En: AAVV. *Libro Homenaje a Villar Palasí*. Editorial Civitas, Madrid, 1989, p. 533. Atienza, Manuel. *El sentido del Derecho*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 299. Edelman, Bernard. *La práctica ideológica del Derecho*. Editorial Tecnos, Madrid, 1980, p. 36.

¹⁹ En 1936, exponía el primer Cardenal venezolano, su Eminencia, Humberto Quintero, lo siguiente: “(...) Un agitador cualquiera, un parlanchín exaltado se presenta ante una multitud de ciudadanos más o menos incultos; grita y vocifera; prorrumpa en vítores y condenaciones: la multitud gestionada por el imperio misterioso que tiene la voz humana, corea esas condenaciones y vítores y en el momento, sin reflexión alguna, inconscientemente, hace suyas las ideas que el agitador sugiere. ¡Y se pretende luego que esas ideas sean la expresión del pueblo soberano! (...)”. En: *Escrituras de antier*. Ediciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1974, p. 168.

²⁰ Para más detalles del proceso de ponderación, véase Véase Sapaq, Mariano. “El principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional de poder al Estado: un estudio comparado”. En: *Dikaion: Lo Justo. Revista de actualidad jurídica*. Universidad de la Sabana, Facultad de Derecho, N° 17, Bogotá, 2008, pp. 157-198. Díaz Perilla, Viviana. “Calidad de la Ley. Técnica Legislativa y Eficiencia Administrativa”. En: *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores*. Universidad Militar Nueva Granada, Vol. XIV, N° 27, Bogotá, 2011 (Enero-Junio), pp. 147-163. García-Escudero Márquez, Piedad. *Técnica legislativa y seguridad jurídica*. Pamplona, Aranzadi, 2010. Rodríguez de Santiago, José María. *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*. Marcial Pons, Madrid, 2000, 177 pp.

²¹ Véase García de Enterría, Eduardo. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*. Editorial Civitas, Madrid, 1984, p. 31. También del mismo autor: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Editorial Civitas, Madrid, 1999, pp. 50-60.

²² Véase Brewer-Carías, Allan R. *El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los Poderes de la Administración y los derechos del administrado*. En: AAVV Hernández Mendible, Víctor (Coordinador). *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo (Conmemoración Internacional de la Cátedra del Derecho Administrativo en Venezuela)*. Ediciones Paredes, Caracas, 2009, pp. 1417-1439.

²³ Lefevre, Henry. *Le droit à la ville*. Éditions Anthropos, París, 1968.

*miento (...)*²⁴, en palabras del autor. El *derecho a la ciudad* que elucubró Lefevre no es más que una forma de quebrar el quietismo estructural que predominaba en la filosofía de las ciencias durante ese tramo del siglo XX, máxime, cuando el concepto de lo urbano en la “Carta de Atenas”²⁵ despuntaba su tercera década. En ningún momento fue una tesis propuesta para materializar fines concretos u operativos de cara a los problemas propios del urbanismo contemporáneo, de allí nuestro asombro por la incorporación de una teorización tan polémica dentro de la legislación venezolana.

Es por ello que no entendemos cómo el legislador de forma ligera emplea un término como si el mismo derecho a la ciudad fuera una suerte de dosis de urbanismo, amén del peregrino adanismo que exhibe. El derecho a la ciudad es una concepción teórica mucho más crítica que lo expuesto por el legislador venezolano, pues, al incluirlo bajo las coordenadas de un mero agregado de infraestructura sobre servicios, capaz de cuantificarse, atenta contra la mismísima fundamentación del concepto primigenio formulado por Lefevre. Éste último planteó precisamente el derecho a la ciudad como una forma de quebrar contra el “ensimismamiento de la reflexión ocasionada por un sistema”²⁶. Ensimismamiento que el Decreto-Ley elogia en sí mismo, cuando cristaliza bajo las características de norma legal una jerarquía de planes rígidos y procedimientos en materia de equipamiento urbano, cerrando cualquier horizonte para una mejor calidad de vida urbana.

2. *La estrategia reglamentaria nacional como instrumento democratizador*

La tercera característica que erróneamente enfoca el Decreto-Ley sobre este derecho a la ciudad *sui generis*, es la presunción de su carácter antidemocrático en la actualidad; y, la única forma para democratizarla, es a través del equipamiento urbano²⁷. Bajo una confusión de categorías y el empleo burdo del *distingue frequentur*, el legislador busca “democratizar” al derecho de la ciudad por intermedio de un sistema de planes para el equipamiento urbano, e incomprensiblemente, no será el mismo Decreto-Ley quien establecerá las coordenadas y mecanismos para llevar adelante la democracia a la ciudad venezolana, sino, un *Reglamento Especial* dictado por el Ejecutivo Nacional que desarrollará los parámetros necesarios de dicha democratización²⁸.

Así, el Decreto-Ley nos retrotrae a la época de mayor centralización urbanística (1961-1982), cuyo uno de sus tripodes fue el empleo de reglamentos presidenciales para regular

²⁴ Lefevre, Henry. *Ob. Cit.*, p. 15.

²⁵ El autor en referencia formula en su obra una crítica cáustica al modelo funcional de la Carta de Atenas. En su “droit à la ville”, Lefevre sentencia que el mismo es una autoexigencia más que una simple enunciación. Sin embargo, la tesis está formulada en términos etéreos y con ciertos aires afásicos. Expone textualmente el autor “(...) *Este derecho [a la ciudad], a través de sorprendentes rodeos (la nostalgia, el turismo, el retorno hacia el corazón de la ciudad tradicional, la llamada de centralidades existentes o nuevamente elaboradas) camina lentamente. La reivindicación de la naturaleza, el deseo de gozar de ella, desvían el derecho a la ciudad. Esta última reivindicación se enuncia indirectamente como tendencia a huir de la ciudad deteriorada y no renovada, porque la vida urbana alienada debe existir “realmente”. La necesidad y el “derecho” a la naturaleza contrarían el derecho a la ciudad sin conseguir eludirlo (Ello no significa que no sea preciso reservar vastos espacios “naturales” ante las proliferaciones de la ciudad desintegrada) (...)* (Traducción nuestra)”. *Ob. Cit.*, p. 138.

²⁶ Lefevre, Henry. *Ob. Cit.*, p. 15.

²⁷ Véase Decreto-Ley N° 1.425, Título V, Capítulo II: Equipamiento urbano para la democratización del derecho a la ciudad.

²⁸ Artículo 45 del Decreto-Ley N° 1.425.

cada contingencia²⁹. Debemos afirmar que el grado democrático de una ciudad no se mide ni se intensifica por los inmuebles o construcciones destinadas para usos diferentes a los residenciales, comerciales e industriales.

3. *El desconocimiento del régimen de repartición constitucional de competencias en materia urbanística*

Al nacionalizar los planes sobre equipamientos urbanos, los municipios venezolanos pierden la competencia sobre la ordenación urbanística, prevista en la Constitución de 1999 y en la propia Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) vigente³⁰. Ciertamente el Municipio venezolano se le propina otro golpe de Estado³¹, sustrayéndole competencias urbanísticas. Sin embargo, el tema no es nuevo. El Municipio ha sido relegado en nuestra historia institucional, pero, hasta la Constitución Bolivariana de 1999, ha sobrevivido un sistema de distribución de competencias urbanísticas coordinadas y respetadas por los actores urbanísticos. La repartición de competencias sobre la planificación urbana y sus controles entre la República y los Municipios ha sido armónica y sus fronteras bien delimitadas, hecho que parece desconocer esta nueva forma de planes sobre los equipamientos urbanos. En los textos constitucionales de 1909³², 1914³³, 1922³⁴, 1925³⁵, 1928³⁶, 1929³⁷, 1931³⁸ y 1936³⁹, el Municipio conservará los ámbitos locales de autonomía propia como es el cuidado del urbanismo dentro de las llamadas jurisdicciones “urbanas”, que no es más que los límites de la ciudad. Sin embargo, no será sino hasta la aprobación de la Constitución de 1947 cuando se

²⁹ Sobre la historia de la normativa urbanística en Venezuela, véase Urbina Mendoza, Emilio J. *La historicidad del Derecho urbanístico y sus aportes en la tecnificación del Derecho Administrativo Venezolano (1946-2009)*. En: AAVV. *100 años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela y Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Tomo I, Caracas, 2011, pp. 129-162.

³⁰ Publicada en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, N° 33.868 del 16 de diciembre de 1987. Véase Artículo 24, numeral 10 y Artículo 34, numeral 7.

³¹ Existe un caso reciente de intromisión inaceptable de la República en competencias municipales. Es el Caso del Decreto Presidencial N° 1.542 (G.O. N° 40.563 del 16/12/2014) donde “otorga un cambio de uso” sobre un área del Municipio Libertador del estado Mérida, zonificado como área educativa en el POU vigente, y que por disposición del Presidente de la República, se le modificó el uso en residencial.

³² Artículo 12, numeral 3; artículo 57, numeral 4°. Para el empleo de los textos constitucionales históricos en esta demanda, utilizaremos el trabajo de Brewer-Carías, Allan R. *Las Constitucionales de Venezuela*. Ediciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, II Tomos, Caracas, 2008

³³ Artículo 19, numeral 4°.

³⁴ Artículo 19, numeral 4°.

³⁵ Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18° Es de la competencia de las Municipalidades: 1° Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal. Artículo 78, numeral 18°.

³⁶ Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 78°, numeral 18°.

³⁷ Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 78°, numeral 18°.

³⁸ Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 78°, numeral 18°.

³⁹ Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 77°, numeral 21°.

le reconozca a las entonces denominadas “Municipalidades” (*rectius*: Municipios) validez plena en su capacidad para manejar el urbanismo y lo referido al control local sobre los espacios urbanos⁴⁰, técnicamente denominado *disciplina urbanística*⁴¹.

La derogada Constitución de 1961⁴² ahondó más la experiencia republicana de armonización entre la República y el Municipio, concediéndole expresamente a éste último, las competencias propias de la vida local, tales como *urbanismo*, abasto, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Este esquema es sencillo. Al Municipio, quizá el constituyente para prever que la inexperiencia municipal no fuera un estorbo sobre los planes de expansión y desarrollo urbano, se dejó en manos de la República todo el **componente técnico de estandarización normativa** sobre ingeniería, arquitectura y urbanismo, lo que se traduciría en el establecimiento “nacional” de todo lo relativo a la reglamentación del equipamiento urbano. Los Municipios, al contrario, ejercerán exclusivamente labores propias de **disciplina urbanística** (control y sanción) sobre la ejecución del orden público urbanístico, así como la planificación urbana al detalle, como de suyo ocurre en las Ordenanzas de Zonificación o las que contienen el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), las cuales, entre sus anexos gráficos, poseen **obligatoriamente planos sobre equipamientos urbanos generales e intermedios**.

La Constitución Bolivariana de 1999 ratifica este orden competencial simbiótico entre las únicas administraciones urbanísticas reconocidas por el Constituyente y la legislación especializada: *la República y los Municipios*⁴³. La fórmula vigente es la siguiente:

Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

⁴⁰ Artículo 112, numeral 1: Es de la competencia del Poder Municipal: 1. Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, **ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público**, acueductos, transportes urbanos, institutos de crédito y demás de carácter municipal (...) numeral 4. **Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales** (negrillas nuestras). Artículo 138. Es de la competencia del Poder Nacional: Numeral 15. Todo lo relativo al **establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para el proyecto y ejecución de obras de ingeniería de arquitectura y urbanismo**, y a la creación y funcionamiento de los organismos correspondientes (negrillas nuestras).

⁴¹ La doctrina define a la Disciplina Urbanística como la técnica mediante la cual el régimen jurídico-administrativo del urbanismo establece los mecanismos para reintegrar el orden urbano transgredido por los actores urbanos, estableciéndose las sanciones para las conductas ilícitas y la exigencia de responsabilidad patrimonial. *Cfr.* Parejo Alfonso, Luciano. *La Disciplina Urbanística*. Madrid, Editorial IUSTEL, 2012, p. 16. Véase también Carceller Fernández, Antonio. *Derecho urbanístico sancionador*. Editorial Atelier, Barcelona, 2004, p. 17 “(...) *La disciplina urbanística, que es una parte de la actividad administrativa en este sector del ordenamiento jurídico, comprende la represión de las conductas que infringen las leyes y los instrumentos de planeamiento urbanístico (...)*” (Cursivas nuestras).

⁴² Artículo 30: Es de la competencia municipal 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 (negrillas nuestras). Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional: 14. El establecimiento, coordinación y unificación de **normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo** (negrillas nuestras).

⁴³ Artículo 156.19 y Artículo 178.1.

19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y **de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística (...)**”

Artículo 178. Son de competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:

1. **Ordenación territorial y urbanística;** patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público (...)

La arquitectura e ingeniería constitucional abordada es muy clara y ponen en evidencia la usurpación de funciones del Ejecutivo Nacional en lo dispuesto en el artículo 51 del Decreto-Ley, en específico, su última oración que expresa “(...) *El ministerio del poder popular con competencia en materia de hábitat y vivienda, será el ente encargado de aprobar los mencionados planes, y será igualmente competente para la elaboración de los mencionados planes, en aquellos casos en los que se considere de interés nacional (...)*”.

Los equipamientos urbanos se precisan dentro de las Ordenanzas de Zonificación, o bien, en aquellos municipios que poseen Plan de Desarrollo Urbano Local en sus anexos. El equipamiento urbano es una parte fundamental dentro del concepto de **ordenación urbanística**, entendida esta última como la “*localización racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas (uso del suelo y la edificación), con incidencia en el medio físico y con repercusión social o colectiva, coordinada con las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio –elemento teleológico de definitiva trascendencia– del bienestar de la población*”⁴⁴. Y como pudimos estudiar, esta es materia propia de la planificación urbana municipal y no nacional. De esta manera, es más que evidente la inconstitucionalidad del decreto bajo análisis al concentrar la planificación del equipamiento urbano en manos de la República, así como es evidente la colisión⁴⁵ con lo dispuesto en la propia Ley Orgánica de Ordenación Urbanística vigente (1987) que por su carácter orgánico, debería prevalecer sobre el Decreto-Ley con rango de ley ordinaria.

4. *La creación de Planes de Equipamiento urbano por el Ejecutivo Nacional, descontextualizados y autónomos frente a los POU y PDUL y la inclusión inconstitucional de las entidades federales en el sistema de ordenación urbanística*

Tan inconstitucional resulta el Decreto-Ley hasta el punto no sólo de arrebatarle materias propias de planificación urbana local prevista en la LOOU, sino, que suprime el carácter de competencia exclusiva de los municipios para verificar (coordinar) todo lo relativo al

⁴⁴ Parejo Alfonso, Luciano. *Derecho Urbanístico*. Mendoza, Editorial Ciudad Argentina, 1986, p. 42.

⁴⁵ “Artículo 34. Los planes de Desarrollo Urbano Local se elaborarán teniendo en cuenta las directrices y determinantes establecidas en los planes de ordenación urbanística, y contendrán: (...) *Omis* (...)

7. El señalamiento preciso de las áreas para los equipamientos de orden general e intermedios requeridos por las normas correspondientes y para las instalaciones consideradas de alta peligrosidad, delimitando su respectiva franja de seguridad. (...)”.

equipamiento y los servicios, para atribuírselos ahora a la *Vicepresidencia Sectorial con competencia en materia de desarrollo territorial*⁴⁶. Sin el debido cuidado, el Decreto-Ley también concibe una suerte de unidades básicas para la planificación del equipamiento, como es la escala comunal⁴⁷, sosegando a un segundo plano a los municipios quienes constitucional y legalmente son los encargados de planificar la ubicación tanto del llamado equipamiento general como el intermedio, en la jerga de su clasificación determinada desde 1977 hasta nuestros días. Establece el artículo 51 del Decreto-Ley:

“(…)

De los planes de equipamiento urbano.

Artículo 51. Los planes de equipamiento urbano deberán elaborarse de manera regular en los ámbitos inherentes a la República, Estados, Regiones, Subregiones y Municipios, se articularán según las prioridades y estrategias establecidas por la Vicepresidencia con competencia en materia de desarrollo territorial y el ministerio del poder popular con competencia en materia de Planificación.

Las Gobernaciones, las Alcaldías y las Comunas debidamente constituidas, podrán elaborar planes de equipamiento urbano en el ámbito de sus competencias, con un orden sistémico definido en el reglamento del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. El ministerio del poder popular con competencia en materia de hábitat y vivienda, será el ente encargado de aprobar los mencionados planes, y será igualmente competente para la elaboración de los mencionados planes, en aquellos casos en los que se considere de interés nacional (...) (Negrillas y subrayado nuestro)

Una especial nota merece este artículo por la inconstitucionalidad evidente, sea por omisión o por colidir directamente con la Constitución, desfigurando las potestades de estandarización normativa de la República. Primero, no existe ni jamás se le confirió en Venezuela, competencia en ordenación urbanística a las entidades federales y mucho menos a la personificación de los ejecutivos estatales: *las gobernaciones*. Si constitucionalmente éstas no poseen competencia en materia de ordenación urbanística, no entendemos como un Decreto-Ley les otorga atribuciones de planificación en áreas que son de exclusiva potestad municipal. El Decreto-Ley de forma insólita le confiere facultades para elaborar planes de equipamiento urbano “estadales”, lo cual, invita a una persona jurídico-territorial incompetente en la elaboración de estos documentos.

Segundo, la redacción del único párrafo emplea el verbo “podrán elaborar” en lo atinente a los nuevos planes de equipamiento urbano para las Alcaldías, lo cual, es contradictorio con la división interna de poderes municipales. Si bien es cierto las Alcaldías son las que elaboran los Planes Urbanísticos, éstos no tienen valor si no son revestidos bajo el ropaje de ordenanzas municipales, éstas últimas, consideradas verdaderas leyes de ámbito local⁴⁸.

Tercero, el Decreto-Ley le confiere al Ejecutivo Nacional la potestad única para aprobar los planes de equipamiento urbano tanto de las Gobernaciones como los elaborados por las Alcaldías, lo cual, significa una intromisión inadmisible del Poder Público Nacional sobre el Municipal. Lo que ha sido, como analizamos, una armonía competencial donde lo concurrente y lo exclusivo de distribuyen en su justa dimensión, termina por convertir todo

⁴⁶ Artículo 48 del Decreto-Ley N° 1.425.

⁴⁷ Artículo 50 del Decreto-Ley N° 1.425.

⁴⁸ Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional. Sentencia N° 1984 del 22 de julio de 2003 (Caso: *Nulidad de la Ordenanza sobre Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente en el Municipio Maracaibo del Estado Zulia*). Magistrado-Ponente: Antonio J. García García.

el sistema de ordenación urbanística como una materia concurrente, lo cual, no es. Lo constitucional es que la República **elabore las reglas técnicas uniformes sobre el equipamiento urbano y de cómo se elaborarán los planes previstos en el Decreto-Ley**, como en efecto, ha ocurrido en nuestro país desde 1946, y más técnicamente, desde 1977, por el extinto Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR). Por ello, se malinterpreta la competencia cuando el Ejecutivo Nacional es quien elaborará los mencionados planes y se erige como una autoridad de aprobación sobre el resto de planes municipales y estatales que asumen un cierto aire de residualidad.

Cuarto, el Decreto-Ley descontextualiza al equipamiento urbano frente al conjunto de la planificación y ordenación urbanística. Los equipamientos según la LOOU se encuentran contenidos en el sistema de planes urbanísticos y no de forma separada como ahora los presenta el Decreto bajo estudio. Esto indudablemente terminará por desnaturalizar la esencia misma de los POU y el PDUL ya que traería una dualidad inaceptable sobre cuál es el equipamiento requerido, amén de la evidente contradicción entre la metodología de cálculo previsto en la LOOU con relación al Decreto-Ley.

5. *La ocupación de terrenos “públicos y privados” para la ejecución del equipamiento urbano y la errónea calificación de “interés público”*

Otro de los aspectos de la nacionalización inconstitucional de los equipamientos urbanos, tiene que ver con la solapada confiscación que autoriza el Decreto. En efecto, establece el artículo 56:

“(…)

Prevalencia del interés colectivo.

Artículo 56. Ningún interés particular, gremial, sindical, institucional de asociaciones o grupos, o sus normativas, prevalecerá sobre el interés colectivo para la planificación y ejecución del equipamiento urbano y las acciones requeridas para el cumplimiento de los fines del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

El ministerio del poder popular con competencia en materia de vivienda y hábitat **podrá efectuar declaratorias de urgencias y ejecutar la ocupación inmediata de terreno público o privados** para viabilizar la ejecución del equipamiento urbano necesario para los asentamientos que así lo requieran, respetando la planificación y necesidades del poder organizado en Comunas, Consejos Comunales, y todas las formas de organización en los ámbitos de aplicación territorial definidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley (...) (Negrillas y subrayado nuestro)”

Como otra de las formas inconstitucionales de concebir las necesidades de equipamiento urbano, el Decreto-Ley autoriza al Ejecutivo Nacional para que *declare y ocupe* de forma inmediata terrenos públicos o privados para la construcción del equipamiento urbano. En este punto es necesario señalar la intromisión inconstitucional sobre el dominio de inmuebles, solapando una confiscación cuando la República a su libre albedrío decida declarar y ocupar un terreno sea municipal (ejidos o de dominio privado), estatal o de carácter privado. De esta manera, de nada sirve el sistema de prelación previsto en el Decreto-Ley, relativo a las formas de requerimiento⁴⁹ sobre terrenos para equipamientos, así como tampoco, los mecanismos y fueros constitucionales de protección sobre ejidos.

⁴⁹ Artículo 47 del Decreto-Ley N° 1.425.

Este artículo se asemeja mucho al artículo 9 del también Decreto N° 8.005 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Vivienda⁵⁰. En el citado dispositivo también la República afecta las tierras públicas y privadas para la construcción de viviendas, prácticamente calificándolas en contra de los mismos instrumentos de planificación urbana. Debe resaltarse que se van a presentar problemas en aquellos casos donde previamente el Ejecutivo Nacional, sea a través de una Declaratoria de *Área Vital de Vivienda y Residencia* (AVIVIR) o de una ocupación temporal, posteriormente también decreta que el terreno afectado está destinado para el equipamiento urbano.

6. *El Fondo Nacional de Equipamiento Urbano (FONEU) y la amplitud del hecho imponible de la contribución parafiscal*

Finalmente, dentro de esta sistematicidad (premisas y organicidad) del Decreto-Ley, se crea una contribución parafiscal donde el beneficiario exclusivo es la República. El artículo 59 del instrumento normativo bajo análisis establece:

“(…)

Creación del fondo de equipamiento urbano.

Artículo 59. Se crea el Fondo Nacional de Equipamiento Urbano (FONEU), adscrito al ministerio con competencia de hábitat y vivienda, el cual será administrado por la Institución Financiera que a tal efecto señale el Presidente o la Presidenta de la República, y estará constituido por los aportes realizados por las personas naturales o jurídicas de naturaleza privada o pública que ejecuten obras de construcción residenciales, comerciales, de oficina, industrial, de infraestructura y urbanismo. El aporte deberá realizarse por un monto equivalente al cero punto cinco por ciento (0,5%) del valor estimado de la construcción en todas aquellas obras cuyo costo sea superior a trescientas mil unidades tributarias (300.000 U.T.). (...)” (Negrillas y Subrayado nuestro)

Nótese tres rasgos que atentan contra los Municipios en su capacidad para el ejercicio del control urbano y con la única potestad tributaria para crear contribuciones especiales parafiscales en materia de infraestructura, plusvalía y aprovechamiento urbanístico⁵¹. En primer término, es el Ejecutivo Nacional quien crea un Fondo Nacional de Equipamiento Urbano (FONEU) con exclusiva responsabilidad de un Ministerio, pero administrado por una Institución Financiera. En nada se habla de mecanismos de complementariedad o coordinación con los municipios o las empresas estatales prestadoras de servicios públicos, quienes serían los beneficiarios lógicos de los recursos económicos generados. Segundo punto, dicho Fondo será alimentado por <<aportes>> realizados por todas las personas en Venezuela, incluyendo, de naturaleza pública. Esto quiere decir que el Municipio es un contribuyente nato.

Pero lo más insólito no es que se peche al Municipio, ya de por sí, increíble, sino el cómo se tipificó el propio hecho imponible: *la ejecución de obras de construcción residencial, comercial, de oficina, industriales, de infraestructura y urbanismo*. Esto puede interpretarse que si un Municipio ejecuta con sus propias expensas, la construcción de un equipamiento urbano y éste supera el valor de las 300.000 Unidades Tributarias, entonces, deberá aportar al FONEU el 05% del importe estimado de la construcción. En pocas palabras, el

⁵⁰ Publicado en *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, extraordinaria, N° 6.018 del 29 de enero de 2011.

⁵¹ Artículo 179.2 de la Constitución de 1999 y Artículos 179 al 192 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (*G.O.E.* N° 6.015 del 28/12/2010).

Municipio deberá pagar una contribución parafiscal destinada a alimentar un FONEU cuyos recursos es para construir equipamiento urbano. Realmente es un contrasentido que desnaturaliza el fundamento constitucional de este tipo de tributos relacionados al urbanismo.

III. EL EQUIPAMIENTO URBANO COMO CONCEPTO Y ELEMENTO IMPRESCINDIBLE PARA EL URBANISMO

Explicitado dónde y cómo el Decreto-Ley es parcialmente inconstitucional, es necesario detenernos en la esencia misma del equipamiento urbano. Concepto y naturaleza que es mixtificado sin ningún orden lógico o epistemológico que pudiera otorgarle legitimidad científica. Preliminarmente el equipamiento urbano no debe entenderse como mera infraestructura de servicios públicos o esparcimiento. Tampoco son espacios baldíos o abandonados donde lo más resaltante es la vegetación descontrolada. Mucho menos agregados de estética urbana, así los mismos equipamientos busquen humanizar y armonizar el perfil de la ciudad⁵². El equipamiento es el sello característico del urbanismo moderno que evita el caos urbano y la mera aglomeración de personas y edificios, erigiéndose como la “expresión de la socialización del espacio urbano”⁵³.

Para establecer una conceptualización jurídica de los equipamientos urbanos, es necesario revisar los textos normativos que los contemplan o regulan desde 1977 en adelante, fecha ésta última, cuando se recogen las viejas reglas técnicas del Ministerio de Obras Públicas en materia de equipamiento comunal. Lo que sí debemos tener en cuenta de antemano, es que el equipamiento son zonas donde existe la obligación *non aedificandi*, como apuntó el profesor Brewer-Carías, salvo, para lo que se refiere a determinados tipos de construcciones directamente complementarias de los jardines, parques, plazas y campos deportivos o recreacionales⁵⁴. De esta manera, dentro de los instrumentos normativos tenemos:

* Ley Orgánica de Ordenación Urbanística:

“Artículo 24. Los Planes de Ordenación Urbanística contendrán:

(...) *Omissis* (...)

10. La determinación de los equipamientos urbanos básicos de dotación de servicios comunales tales como educativos, culturales, deportivos, recreacionales, religiosos y otros (...)

Artículo 34. Los Planes de Desarrollo Urbano Local se elaborarán teniendo en cuenta las directrices y determinantes establecidas en los Planes de Ordenación Urbanística, y contendrán:

(...) *Omissis* (...)

7. El señalamiento preciso de las áreas para los equipamientos urbanos de orden general e intermedios requeridos por las normas correspondientes y para las instalaciones consideradas de alta peligrosidad, delimitando su respectiva franja de seguridad (...)

⁵² Véase Fernández Rodríguez, Carmen. *Estética y Paisaje Urbano. La intervención administrativa en la estética de la ciudad*. Madrid, Editorial La Ley, 2011, pp. 64-73.

⁵³ Instituto de Estudios Regionales y Urbanos de la Universidad Simón Bolívar y Consejo Nacional de la Vivienda. *Formulación de Normas de Equipamiento Urbano. Informe Final*. Fundación de Investigación y Desarrollo (FUNINDES) e Instituto de Estudios Regionales y Urbanos de la Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1999, pp. 2-4.

⁵⁴ Véase Brewer-Carías, Allan R. *Urbanismo y Propiedad Privada*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 506.

Artículo 68. Todo proyecto de urbanización debe prever las reservas de terrenos para la localización de edificaciones, instalaciones y servicios colectivos que se requieran de acuerdo con los planes de ordenación urbanística y normas urbanísticas aplicables, en función del tamaño, destino, densidad de población, ubicación y demás características del desarrollo. La autoridad competente exigirá del propietario o su representante, el compromiso formal de cesión de terrenos y las garantías que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de lo establecido en este artículo (...)

Artículo 98. Todas las obras y servicios destinadas al dominio público serán recibidas por el Municipio en un plazo no mayor de seis (6) meses, a contar de su terminación, conforme a los procedimientos que establezca el Reglamento de esta Ley y las respectivas ordenanzas municipales.

Cuando el interesado haya dado cumplimiento a las observaciones del Municipio y éste no hubiese recibido las obras y servicios en el plazo señalado, éstas se considerarán recibidas y pasarán a administrarse bajo la responsabilidad del Municipio.

La autoridad urbanística podrá convenir con los interesados en que la conservación y mantenimiento de las obras y servicios quede a cargo temporalmente de los copropietarios de la urbanización, sin perjuicio de la competencia pública en materia de seguridad y salubridad (...)

* Resolución N° 151 del Ministerio del Desarrollo Urbano, contentiva de las Normas para Equipamiento Urbano⁵⁵, en su objeto estatuye:

“Artículo 1°- Las presentes normas establecen la proporción de usos comunales que se requieren en las ciudades para lograr un medio urbano armonioso y un funcionamiento eficiente y cónsono con los requerimientos de la población. Son de obligatorio cumplimiento en la planificación, gestión y desarrollo de los conjuntos urbanísticos”

* Resolución N° 533 del Ministerio del Desarrollo Urbano, contentiva de las Regulaciones Técnicas de Urbanización y Construcción de Viviendas Aplicables a Desarrollos de Urbanismo Progresivo⁵⁶, en su glosario de términos se contempla:

“6. Área de Equipamiento Urbano: Se refiere a los terrenos previstos para las escuelas, campos de juego, parques y demás equipamientos, accesible a todos los miembros de una comunidad y cuya propiedad, control y mantenimiento podrá estar a cargo de organismos públicos, instituciones privadas o la propia comunidad”

Como puede observarse, encontramos cuatro notas comunes en las previsiones normativas citadas textualmente. Primero, los equipamientos son áreas o infraestructura para la dotación de un servicio, sea cual sea su naturaleza. Segundo, estos inmuebles son de carácter comunal, es decir, que su ratio descansa en que obligatoriamente se conciben para ser disfrutados por todos los miembros de la comunidad, dependiendo del ámbito de aplicación del equipamiento⁵⁷. Tercero, los espacios destinados para tal fin, están revestidos del carácter

⁵⁵ Publicada en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, N° 33.289 del 20 de Agosto de 1985.

⁵⁶ Publicada en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, extraordinaria, N° 4.085 del 12 de Abril de 1989.

⁵⁷ En Venezuela, los equipamientos urbanos se encuentran jerarquizados por los llamados ámbitos de aplicación. Estos son: *Primario, Intermedio y General*. La resolución de MINDUR N° 151, los define de la siguiente manera: “Artículo 3°- El crecimiento urbano se conducirá hacia la formación de ámbitos primarios, intermedios y general cuyas características son:

a) El Ámbito Primario que es la unidad urbana básica y se deberá diseñar y promover con las siguientes determinantes:

- La población estará comprendida entre 6.000 y 16.000 habitantes.

demanial⁵⁸, es decir, protegidos por un régimen de Derecho Público que los hace inembargables, imprescriptibles e inalienables, así el origen de dicha propiedad sea privada. Cuarto, ya desde la función o teleología, están diseñados para “humanizar el medio urbano” incrementando progresivamente la calidad de vida de las ciudades, poblados o comunidades, según sea la magnitud urbanística.

1. *Naturaleza jurídica del equipamiento urbano: ¿zonificación o categoría conceptual autónoma?*

Vistas las notas características, históricamente ratificadas, podemos entender que la naturaleza jurídica de los equipamientos urbanos va más allá de la técnica controvertida⁵⁹ de zonificación. Por zonificación, se entiende como la “técnica urbanística que permite configurar diversas áreas en las ciudades y asignar a cada una de ellas un destino urbanístico básico”⁶⁰. Sin embargo, a medida que se consolidaba la jurisprudencia urbanística de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo⁶¹, así como MINDUR comenzó a regular de forma autónoma el equipamiento urbano, éste último se fue alejando de la zonificación, hasta el punto que se puede entender como una categoría conceptual autónoma.

Para finales del siglo XX, la planificación urbana descansaba en dos técnicas fundamentales: 1. La zonificación y 2. El equipamiento urbano. Ambos son categorías diferentes, pues, por ejemplo, no puede hablarse de zonificación “parques” o zonificación “educativa”, ya que esto traería como consecuencia que es posible cambiarse o rezonificarse libremente bajo el

- Los usos comunales se distribuirán de forma que disten de las residencias una distancia apropiada para ser recorrida a pié.

- Límites determinados por elementos naturales como ríos, quebradas, canales, cerros o por elementos creados como vías de circulación para el tráfico de paso, grandes parques o equipamientos urbanos de nivel superior.

- Las vías de rango urbano superior no podrán cruzarlo.

- La continuidad de las vías de comunicación entre ámbitos primarios adyacentes no deberá propiciar el tránsito de paso hacia otros ámbitos.

b) El Ámbito Urbano Intermedio, constituido por tres o más ámbitos urbanos primarios y cuya población estará comprendida entre 30.000 y 80.000 habitantes, según la importancia de cada ciudad. Los usos comunales generados por la población de los ámbitos intermedios deben disponerse de forma que sean accesibles por el sistema público de transporte.

c) Ámbito Urbano General, abarca toda la ciudad y comprende todos los ámbitos intermedios, los grandes usos no residenciales y los equipamientos que genere la totalidad de la ciudad”.

⁵⁸ Por regla, los terrenos para equipamientos urbanos que se ubican dentro de la poligonal urbana, salvo disposición legal en contrario, son ejidos. Ello ha sido así desde la publicación en *Gaceta Oficial* de la primera Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978) y sus sucesivas reformas (1984, 1988 y 1989). En la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, se ratificó este carácter demanial en su artículo 147. Para más detalles, véase Turuhpial Cariello, Héctor. *Los ejidos como bienes patrimoniales demaniales municipales y no como limitaciones urbanísticas a la propiedad privada (Comentarios críticos a dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional)*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 2012, pp. 7-17.

⁵⁹ Véase Yáñez Velasco, Igor. “El pensamiento urbanístico único: la zonificación”. En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Centro de Estudios Jurídicos Superiores, nº 241, Madrid, 2008 (abril-mayo), pp. 11-23.

⁶⁰ Guerrero Manso, Carmen de. *La Zonificación de la Ciudad: Concepto, Dinámica y Efectos*. Editorial Aranzadi, Pamplona, 2012, p. 35.

⁶¹ Sentencia del 11/2/1988, publicada en la *Revista de Derecho Público* Nº 33/1988, pp. 154-157; Sentencia del 31/5/1990, publicada en la *Revista de Derecho Público* Nº 42/1990, pp. 158-159; Sentencia del 29/4/1997, publicada en la *Revista de Derecho Público* Nº 69-70/1997, pp. 397-403.

régimen general de modificaciones previstas en el artículo 46 de la LOOU. Pero, la LOOU es enfática al establecer sobre las áreas de equipamiento:

“Artículo 69. Las zonas de parques y recreación no podrán ser destinadas a ningún otro uso; las destinadas a servicios comunales o de infraestructura, sólo podrán afectarse a otro uso cuando fueren sustituidas por otras de igual uso y, por lo menos, igual dimensión y similares características. Cualquier otro uso o acto contrario será nulo de nulidad absoluta y el organismo competente, local o nacional, podrá ordenar, por cuenta del infractor, la demolición de las construcciones o instalaciones realizadas en contravención de lo dispuesto en el presente artículo. Las Áreas verdes de protección podrán servir para la prestación de determinados servicios o vías conforme lo establezca el Reglamento”.

Inclusive es tan diferenciada la zonificación al equipamiento urbano, que en la Guía de Elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local⁶², obliga al Municipio que elabore un PDUL darle un tratamiento diferenciado a la Zonificación (Residencial, Comercial e Industrial) de los Equipamientos Urbanos, inclusive, conceptualmente⁶³. Y con mayor detalle, en 1996, el Presidente Rafael Caldera estableció mediante el Decreto 1.451 la lista de equipamiento urbano, cual taxonomía, de interés nacional, estatal y municipal⁶⁴.

2. *La regionalización como concepto excluyente epistemológicamente del equipamiento urbano*

Si el equipamiento urbano posee una naturaleza jurídica que difiere de la técnica de zonificación, gracias a la construcción teórica de la jurisprudencia urbanística así como las regulaciones administrativas ministeriales, más todavía deberá establecerse fronteras conceptuales con la regionalización, ésta última, categoría que busca el Decreto-Ley bajo análisis enmarcar al equipamiento urbano. Establece el artículo 3 del tantas veces mencionado instrumento normativo presidencial lo siguiente:

“(…)

De las premisas y organicidad del sistema.

Artículo 3°. El Sistema Nacional de Regionalización, con fines de planificación y desarrollo, tendrá tres escalas básicas: la regional, subregional y la local. Las estrategias desarrolladas en cada una de estas deben partir de los principios de complementariedad, interrelación y dinamización mutua en un orden sistémico. A tales efectos se entenderá cada nivel como parte de una taxonomía nacional de regionalización.

(…) *Omis* (…)

3. En la **escala local se atienden las políticas específicas para la normativa general de equipamiento** y servicios urbanos, y desarrollo de nodos y áreas especiales en el sector que determine el Ejecutivo Nacional, con fines de protección y/o desarrollo estratégico (…)” (Negrillas y subrayado nuestro)

⁶² Ministerio de Infraestructura. *Resolución N° 139* del 24/12/2003, publicada en *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.888 del 1° de marzo de 2004.

⁶³ Ministerio de Infraestructura. *Resolución N° 139* del 24/12/2003, en el Glosario de Términos define al equipamiento urbano intermedio y primario como: “*el conjunto de todos los servicios urbanos necesarios para la organización y articulación de la ciudad*”.

⁶⁴ *Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, para determinar las obras públicas de equipamiento urbano de interés nacional competencia del Ministerio del Desarrollo Urbano, las de interés estatal y las de interés municipal*. Publicado en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, N° 36.043 del 13 de septiembre de 1996.

El Decreto enmarca al equipamiento urbano como si fuera una suerte de escala planificadora, en este caso, de regionalización. Confunde el legislador delegado las nociones que en sí pertenecen a diferentes universos discursivos. Regionalización está destinado como un proceso de planificación económico-territorial, vinculado más a la ordenación territorial que a la urbanística. Mientras que los equipamientos urbanos son inmuebles destinados a servicios comunales, protegidos bajo el Dominio Público y de uso por todos los ciudadanos dependiendo la magnitud del ámbito.

Por ello cuando positivamente se afirma que el equipamiento urbano es una política local de regionalización, es sencillamente desconocer esta institución propia de la ordenación urbanística. Tan delicado es el dislate legislativo de confundir regionalización e integrarlo impropriamente a la ordenación urbanística, que de forma inconcebible se ratifica una regla peligrosa por las consecuencias que más adelante conllevaría, sobre todo, en lo que respecta al mantenimiento y ejecución. Precisa el artículo 53 del Decreto-Ley:

“(…)

Determinación de la Superficie y reserva del suelo

Artículo 53. La superficie de suelo requerida para los servicios de equipamiento urbano, será determinada en los **Planes de Equipamiento Urbano, según los ámbitos territoriales expresados en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley**. La reserva de suelo para el equipamiento urbano, **nunca podrá ser menor al dieciocho por ciento (18%) de la superficie del suelo total del ámbito territorial sobre el cual se esté elaborando el Plan de Equipamiento Urbano**. Al menos el ocho por ciento (8%) de la superficie total del suelo deberá destinarse a áreas verdes recreativas (...)” (Negrillas y subrayado nuestro)

Nótese la inclinación del concepto de equipamiento primando la planimetría territorial, es decir, fijando unos porcentajes mínimos de espacios para equipamiento que puede ser contraproducente, ya que, las magnitudes del área para esta infraestructura está fundamentada sobre la densidad poblacional que por la extensión territorial. Esto es tan peligroso, pues, los ámbitos territoriales que están contemplados en el Decreto-Ley parten desde la escala comunal⁶⁵ pasando por la subregional y concluye a escala regional⁶⁶. No podemos imaginarnos cómo calcular el 18% de la superficie subregional o regional, que deba ser destinado para equipamientos urbanos. Esto quiebra toda lógica de planificación urbanística, pues, como señalamos, la intensidad y localización de un equipamiento viene determinada por los índices de densidad poblacional, no por las extensiones de superficie.

Por ejemplo, en zonas suburbanizadas como es buena parte del estado Bolívar o Amazonas, según el Decreto-Ley, el Plan debe abarcar el 18% de toda el área con el fin de ubicar allí el equipamiento urbano.

4. *A modo de epílogo: La nacionalización de la planificación del equipamiento urbano en Venezuela*

Como hemos señalado, ya a título de recapitulación, el Decreto-Ley trasmuta competencias constitucionales históricamente armónicas entre la República y el Municipio. Se nacionaliza la facultad para elaborar los planes de equipamiento urbano y su seguimiento, cuando la Administración Urbanística Nacional no posee esas atribuciones no previstas ni en la

⁶⁵ Artículo 50° del Decreto-Ley N° 1.425.

⁶⁶ Artículo 3° del Decreto-Ley N° 1.425.

Constitución de 1999 ni mucho menos en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. La competencia de la República es sólo para elaborar las normas nacionales sobre equipamiento urbano, es decir, aquello que integra el concepto de “estandarización” donde uniformice sobre cómo debe calcularse su ubicación, calidad, tipología, necesidades y las formas para elaborar esos planes como en efecto la historia normativo-urbanística ha ratificado con las Resoluciones N° 151 y 533 de MINDUR, ambas, todavía vigentes.