

*Zonificación y rezonificación en el ámbito
de la normación urbanística venezolana
(a través del análisis del artículo 168 de la
Ley Orgánica de Régimen Municipal)*

Hildegard Rondón de Sansó
*Profesor de Derecho Administrativo en la
Universidad Central de Venezuela*

PLAN DE TRABAJO

La presente exposición versa sobre tres puntos referentes al título enunciado, los cuales habrán de ser expuestos en el siguiente orden:

- I. ANALISIS DEL ARTICULO 168 DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL. SUS SUPUESTOS. PROHIBICIONES. FILOSOFIA QUE LO ANIMA Y FUNDAMENTO.
- II. LAS FUENTES DEL DERECHO URBANISTICO VENEZOLANO INVOCADAS POR EL ARTICULO 168 DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL.
- III. EL PROBLEMA DE LA INDEMNIZACION DE LOS PROPIETARIOS DEL SECTOR OBJETO DE LA REZONIFICACION.

El artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ubicado en el ámbito de las Disposiciones Transitorias de dicha Ley (Título XI), indica: "Mientras se dicte la Ley Nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior". Pasa de inmediato el artículo citado a establecer las excepciones del régimen previamente establecido y a regular los procedimientos aplicables en tales casos.

La extensión del artículo comentado obliga a una sistematización de su dispositivo y a la exposición de los aspectos fundamentales que el mismo implica.

NATURALEZA DE LA NORMA

Como se señaló, la norma objeto de nuestro estudio es una DISPOSICION TRANSITORIA, esto es, una norma interina, provisional, que rige hasta tanto no

* El presente trabajo es la versión escrita de la conferencia dictada por la autora el día 25 de julio de 1983, en el Curso General de Urbanismo, organizado por A.V.E.C.I. y por el I.E.A.L. del 6 al 29 de julio de 1983.

sea dictada una ley formal de ámbito nacional para regular la materia urbanística que, por poseer tal carácter, debe emanar del Congreso Nacional. Como lógica consecuencia, al ponerse en vigencia una ley formal que verse sobre la disciplina urbanística, la norma transitoria quedará automáticamente abrogada.

CONTENIDO DE LA NORMA

El objetivo de la norma es el regular los cambios de zonificación, a cuyos fines establece una prohibición absoluta de los mismos que tiene por objeto impedir los que versan sobre un *caso aislado y singular*, nociones éstas últimas que sólo pueden ser definidas una vez que analicemos el contenido de las ordenanzas de zonificación pero que, empíricamente, pueden ser calificadas como los cambios que afecten a una propiedad determinada, aún cuando los criterios cuantitativos sean siempre peligrosos por no constituir valores en sí mismo, sino elementos comparativos. A tal prohibición puede calificarse de rígida por no admitir excepciones ni de tiempo ni de circunstancias. Ahora bien, la norma contempla también prohibiciones flexibles que versan sobre las que, teniendo por objeto la modificación "integral de un sector", se intenten realizar antes de los diez (10) años de la aprobación original o de su reforma. El carácter de la prohibición deriva del hecho de que se admitan excepciones a la rigidez de tal dispositivo. Antes de analizar los casos ya enunciados, conviene sin embargo, detenernos en la noción misma de lo que es "zonificación" y de lo que es "rezonificación".

CONCEPTO DE ZONIFICACION

Las zonificaciones, constituyen uno de los elementos esenciales de la planificación urbanística, por cuanto a través de ellas se le asigna un destino específico a la propiedad inmobiliaria que se armoniza con el de todo el núcleo urbano en el cual se ubica. La zonificación implica en consecuencia, un proceso previo de *calificación* del suelo, de acuerdo con el fin señalado y de *clasificación* o discriminación del mismo, de conformidad con las condiciones precedentemente determinadas por la calificación. De allí que, zonificación es un concepto que se puede definir e identificar por su finalidad que es, como se señaló, la tipificación del suelo, de acuerdo con su objetivo urbanístico. Otra definición valedera es la que en sentido instrumental nos la revela como la técnica de identificación de las diferentes divisiones del suelo. Se puede igualmente definir tal noción mediante su aspecto dinámico, aludiendo al proceso que tiende a la determinación de los usos atribuidos al suelo y, finalmente, puede entenderse institucionalmente como el sistema que permite determinar el objetivo asignado a determinadas porciones de territorio municipal, atendiendo a la división que del mismo se efectúa en fracciones que dependen de los usos que a cada una de ellas le son atribuidos.

La zonificación puede orientarse hacia lo que ha sido denominado¹ como la fijación de los usos globales de que es susceptible el territorio, o bien, a establecer los sis-

1. Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas, S.A., 1979, pág. 242.

temas generales de la estructura urbana. El primero de los supuestos enunciados alude a la fijación del esquema básico de la distribución territorial relativo a la utilización del suelo a través de los usos que se le asignen, determinándolos en forma genérica, es decir, indicando sólo el fin principal o predominante, dejando para actos posteriores la ulterior especificación. Este sistema alude al establecimiento de zonas de utilización según la densidad de población, porcentaje de terreno que puede ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número, clase y destino de los edificios. Se trata de la división del suelo urbano en zonas, en función de los usos urbanísticos. Las zonas quedan así delimitadas perfectamente para su identificación, asignándoseles a cada una usos específicos. Por lo que respecta a los sistemas generales se trata de la vinculación del suelo urbano con las redes fundamentales existentes en la totalidad del territorio, tales como las comunicaciones, los parques, el suministro de agua o energía eléctrica. Puede representarse como un diseño topográfico que comprende en la totalidad del territorio municipal los servicios generales que en el mismo se establecen. Se podría decir que aquí la zonificación se encuentra enmarcada dentro de la esfera de la ordenación del territorio y obedece a los lineamientos que los Planos hayan establecido sobre el equipamiento comunitario (centros administrativos, comerciales, culturales, docentes) y los espacios libres (parques y áreas de esparcimiento y recreación). De allí que, la zonificación planteada así, en la medida de los sistemas generales, aluda a una política global que no sólo abarca el suelo como tal, sino al ambiente en general que lo rodea.

La zonificación, cualquiera que sea el sistema que se adopte, se presenta como algo más que una simple demarcación del suelo.

Igualmente puede identificarse a través de ella a una dualidad de elementos, a saber: la determinación del uso que deberá ser dado a cada una de las partes de un complejo territorial (*Zonificación Funcional*), o bien, la determinación de las características que en cada una de dichas partes deberán asumir las construcciones (*Zonificación Arquitectónica*)².

Enfocada bajo el ángulo jurídico, la zonificación presenta las siguientes notas esenciales en nuestro sistema:

a) Constituye una potestad que, en el área urbanística, se le acuerda a la autoridad municipal.

b) Tal potestad ha de ejercerse mediante ordenanzas que, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son actos dictados por el Concejo Municipal respectivo.

c) El objeto de las ordenanzas es determinar el uso y las características que las construcciones deberán presentar en las diferentes zonas, lo cual ha de estar fundado a su vez, en una norma que establezca los planes generales de la ordenación urbana.

d) El fin perseguido por la zonificación es el de salvaguardar las condiciones de salubridad, de seguridad, de higiene, de estética y de funcionalidad de las edificaciones.

Calificado como potestad el poder de establecer los usos del terreno, el mismo se presenta como una atribución del ente público, que ha de ejercerse frente a los par-

2. Virgilio Testa, *Disciplina Urbanística*. Milán, Guiffre, Segunda Edición, pág. 55.

ticulares quienes se colocan en situación de subordinación, ya que el mismo actúa en forma vinculante y con carácter autoritario. Tales connotaciones revelan elocuentemente que ha sido modificada la filosofía de "ius aedificandi". En efecto, el fundamento ideológico del sistema urbanístico es la transformación de la propiedad del suelo en una función pública.

Se trata de un cambio sustancial en la ideología del régimen que ha despojado al propietario de la plenitud de su poder de disposición, de esa plenitud que le permitía decidir sobre el destino del inmueble, atendiendo sólo a su propia conveniencia. Fue justamente tal concepción de los atributos de su derecho lo que llevaría a los propietarios a explotar exhaustivamente las áreas comerciales de la ciudad; produciría una enorme concentración de las edificaciones en las zonas más rentables; reduciría a su mínima expresión las áreas verdes y de esparcimiento en beneficio de porcentajes más altos de espacios habitables y llevaría a la utilización de los suelos rústicos con fines de edificación. El propietario, guiado exclusivamente por su afán de lucro, obtendría beneficios de la plusvalía adquirida por los terrenos edificables, terrenos originalmente carentes o pobres de valor económico, cuyo costo sería elevado inconteniblemente por el desarrollo urbano. Esta plusvalía que, en justicia social, deberían percibir los organismos públicos, tales como los municipios, a quienes el crecimiento de la concentración edilicia obliga a prestar mayores servicios, se destinaría al propietario cuyo único mérito y esfuerzo consistía en muchos casos en haber esperado pacientemente que el ritmo de las construcciones en la zona de su ubicación, valorizara aún más su terreno. Es casi como el sistema urbanístico moderno, a través de la técnica de la zonificación, le va a restringir al titular la facultad de decidir sobre el destino del terreno, sustituyéndose al mismo la autoridad pública, por lo cual la destinación del bien inmueble deja de formar parte del contenido del derecho del dominus, para convertirse en el contenido de una potestad pública que es justamente lo que tiene por objeto la regulación del urbanismo. Por medio de la zonificación tal potestad se ejerce en detalle, porque a través de ella se le dice concretamente al propietario qué, cuánto y cómo puede edificar. Es posible así, a través de la zonificación, la determinación y especificación de las facultades que se detentan sobre el suelo, por cuanto la existencia de planes concretos implica facultades tasadas en virtud de una regulación general del contenido del derecho.

De todo lo anterior se evidencia que la definición que nos da la doctrina italiana de la zonificación cubre todo el alcance de esta figura, al señalar que no es sólo el medio de diferenciación tipológica de las construcciones sino el de la individualización de la utilización funcional de los suelos urbanos³. La antes indicada noción nos revela lo que hasta ahora hemos tratado de expresar y es que en la zonificación hay un elemento *morfológico*, constituido por la determinación del tipo de construcción; hay un elemento *funcional*, determinado por la noción valorativa del uso del suelo y, hay un elemento *teleológico*, que es el destino del inmueble. Por su parte la rezonificación alude al cambio que se produce sobre un modelo de zonificación prece-

3. Gustavo Vignocchi y Giovanni Bertolani, *Novissimo Digesto Italiano*, pág. 137 a 152, Voz Urbanística.

dente, en forma tal que se transforman los fines u objetivos urbanos asignados a la propiedad.

Vistas las nociones básicas relativas a los presupuestos de la norma, pasemos al análisis de la prohibición absoluta en ella contenida.

Prohibición absoluta de rezonificación

La prohibición absoluta de hacer una nueva zonificación, esto es lo que como señaláramos precedentemente constituye la "rezonificación", recae sobre los cambios que se presentan aislados o singulares, es decir, que no podrá hacerse un cambio de zonificación relativo a una parcela o para un caso o situación específicos. Para este tipo de objetivos aislados no existe posibilidad alguna de rezonificación. De allí que un lote de terreno, por ejemplo, calificado por la Ordenanza correspondiente, no podrá variar su destino por ninguna razón, a menos que éste vaya unido al del sector en el cual se ubica, caso en el cual caerá en el supuesto que hemos enunciado como prohibición relativa de rezonificación.

Se pretende así evitar algo que es común en nuestro medio urbano, y es la transformación de la fisonomía urbanística de un sector con la presencia de construcciones que constituyen excepciones a la naturaleza o destino del mismo, aceptadas o consentidas por las autoridades y que cambian la fisonomía general de la zona.

Si se analizan los requisitos esenciales de los planes de urbanismo de los cuales, a nuestro ver, la zonificación constituye la máxima concreción, es decir, el más particularizado de todos, se aprecia que es en esta prohibición absoluta donde se pone de relieve el carácter estricto que ellos poseen. En efecto, la doctrina⁴ indica como tales requisitos esenciales a la *Obligatoriedad*, que ha de entenderse en el sentido de que, hasta tanto no sean modificados los Planes (Generales o Particularizados), los mismos tienen el valor de disposiciones objetivas (así lo ha establecido la Casación italiana) y, en consecuencia, deben ser aplicados rigurosamente, tanto por los administrados como por los entes públicos, incluso por las autoridades que han concurrido a elaborarlos y que no pueden alejarse de ellos sin incurrir en graves ilegitimidades, aún cuando un evidente beneficio pueda derivar para la comunidad. Deriva igualmente de tal carácter el hecho de que las prescripciones contenidas en los Planes no pueden considerarse derogadas por falta de uso. Otro de los requisitos es la *Publicidad* que ha de entenderse en el sentido de que su contenido ha de ser llevado al conocimiento de los ciudadanos en todos sus detalles, incluso durante las fases de su aprobación, razón por la cual los procedimientos administrativos en esta materia tienden a establecer la participación de la comunidad, tal como lo vemos en nuestro caso específico. Finalmente, el requisito que alude directamente a la prohibición que se expusiera, es la *Estabilidad*, que debe entenderse en el sentido de que los planes urbanísticos pueden ser modificados sólo cuando exigencias públicas de gran importancia así lo requieran, debiendo ser adoptados los cambios sólo mediante el cumplimiento de las mismas formalidades establecidas para los planes originales.

4. Virgilio Testa, *obra citada*, pág. 50.

Es en base al antes señalado principio de estabilidad que la rezonificación aislada no es posible ya que tal objeto particular no puede encajar en la noción señalada de "exigencia de notable importancia", y por otra parte sería absurdo modificar toda una ordenanza para que varíe el destino de una simple parcela. En relación con esto último, un acontecer de tal índole implicaría una regulación "singular" que es contraria a la naturaleza general de los planes urbanísticos.

Condiciones Esenciales para la Rezonificación
(Objeto-Modo-Tiempo)

Cuando la rezonificación se refiere no a un caso aislado y particular, sino a todo un sector, constituyendo un cambio "integral" del mismo, esto es, orgánico, global, no ocasional ni particularizado, la rezonificación podría hacerse si han transcurrido más de diez (10) años de la aprobación original o de una rezonificación posterior.

De allí que las condiciones que configuran la excepción relativa para el cambio de zonificación están integrados por un elemento referente al *objeto*, el cual ha de estar constituido por un "sector", esto es, no simplemente por una parcela o terreno aislado, sino por una demarcación que conforme una unidad propia y diferenciable, por un conjunto relevante en si mismo; por un *elemento circunstancial* constituido por la modalidad del cambio que la rezonificación implica, el cual ha de ser de naturaleza integral, circunstancia que alude a una transformación esencial en sus fines y destinos urbanísticos. De allí que, a nuestro ver, el supuesto de hecho previsto en la excepción no tiene valor cuantitativo sino cualitativo. No se trata de una porción mayor o menor de terreno urbanizable, ni de una simple pluralidad de parcelas que deban sufrir transformaciones, sino que se alude a una demarcación espacial que constituye una unidad en si misma y que ha de transformar su funcionalidad. Sólo en tal sentido es comprensible la existencia de la excepción indicada. La tercera nota constitutiva del supuesto de hecho alude a un *elemento temporal*, al paso del tiempo que, como tal, es capaz de transformar la vida de la ciudad. Diez años, en nuestras aceleradas metrópolis producen cambios fundamentales en todos los sistemas: en la vialidad, en la calidad de la zona, en la limitación de los servicios existentes, y sobre todo, en la mentalidad y costumbres de sus habitantes, para quienes en definitiva, se destina todo el proceso de urbanismo. De allí que es este valor del tiempo que modifica, altera y transforma las cosas, lo que el legislador tomó en cuenta para basar la excepción señalada.

Prohibición relativa: Rezonificación antes del Transcurso de los diez (10) años

El legislador estableció sin embargo excepciones al régimen de la inmutabilidad de la zonificación durante el lapso de diez (10) años. Estas excepciones a nuestro ver pueden clasificarse en: a) excepción ordinaria, y b) excepción especial o extraordinaria. Las designaciones utilizadas obedecen al hecho de que en la primera se exige un procedimiento que el legislador prevé, del cual va a quedar en algunos aspectos exonerada la segunda, en razón de lo cual, siendo ésta parcialmente derogatoria

de una exigencia expresa, la podemos considerar como especial o extraordinaria, en la forma como fuera precedentemente mencionada.

La excepción ordinaria presupone la solicitud que proviene de los particulares y que se eleva en definitiva ante el Concejo Municipal respectivo a través del procedimiento que la ley prevé. La segunda implica una actuación oficial de los organismos públicos ya que su objetivo es el de "adecuar el sector a las políticas y problemas nacionales o municipales". Alude así a la aplicación de los planes generales del sector público, lo cual se sobrepone por su naturaleza a los intereses de los particulares, en razón de lo cual el legislador estimó que no era necesario en el curso del indicado procedimiento obtener el apoyo de la Asociación de Vecinos correspondiente.

Tanto en la llamada excepción ordinaria como en la extraordinaria la ley exige la presencia de requisitos sustantivos; de un elemento formal y de un procedimiento.

Los requisitos sustantivos, están constituidos por la demostración de que la rezo-nificación cuenta con elementos materiales para su procedencia. Al efecto, el artículo que se comenta indica, que sólo podrá aprobarse la rezo-nificación cuando esté demostrado que se dan las siguientes condiciones:

A) "Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como: vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfono y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación y otros servicios que la nueva zonificación exija".

B) "Cuando la municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios".

C) "Cuando los propietarios del área a rezo-nificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo".

De allí que, estos requisitos sustantivos aludan a tres (3) condiciones que pueden resumirse en la siguiente forma:

A) La demostración de que los servicios existen ya y no van a quedar afectados por la rezo-nificación.

B) Los servicios no existen pero puede demostrarse que el Municipio respectivo tiene la posibilidad económica de acondicionarlos, a los fines de la nueva rezo-nificación.

C) Cuando los propios vecinos interesados decidan costear el monto de los servicios y a tal fin depositen la suma correspondiente en la Tesorería Municipal u otorguen fianza para garantizar su pago.

La condición formal para la rezo-nificación está constituida por el hecho de que su aprobación debe efectuarse mediante una Ordenanza, acto que es definido como veremos posteriormente, por el artículo 43 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No existe, en consecuencia, ningún otro medio para que se produzca el cambio del régimen originalmente establecido. Esta condición formal además de ser una exigencia legal expresa, obedece, también a dos principios básicos del Derecho Administrativo:

a) Al principio del paralelismo de las formas, en virtud del cual el mismo medio utilizado para hacer algo, ha de ser el empleado para extinguirlo o modificarlo.

b) Al principio de la inderogabilidad de los actos administrativos generales por actos administrativos singulares, consagrado en forma expresa por el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En efecto, la zonificación deriva de un acto general y por ello no podrá ser modificada sino por otro acto general aun cuando tal modificación sea parcial, por cuanto si ésta última fuese dictada por otro medio, se estaría violando la norma precedentemente citada.

Finalmente ha de seguir un *procedimiento* expresamente previsto, que es el procedimiento normal para la sanción de las Ordenanzas, pero que, en el caso presente asume dos *particularidades*, una de naturaleza previa y la otra que se plantea en el curso del indicado procedimiento.

Por la que atañe a la condición previa, la misma está constituida por las dos exigencias legales: La primera de las exigencias establecidas en el art. 168 es la de que la solicitud de re zonificación que ha de presentarse ante el Concejo Municipal para que el mismo la apruebe mediante una ordenanza, debe contar con el criterio favorable de la Oficina Municipal que tenga a su cargo la Planificación Urbana, la cual ha de estimar que existen razones valederas que justifiquen el cambio de zonificación. Al respecto es menester detenerse en la determinación de cual es esta oficina municipal, cual sea la naturaleza jurídica de la actualmente prevista en el ámbito del área metropolitana de Caracas y cual es el carácter que tiene su dictamen respecto a la re zonificación.

Ante todo cabe señalar que la ley ha aludido a un organismo técnico, de naturaleza municipal, excluyendo así la consulta por ante los organismos nacionales. De allí que, siendo tal la naturaleza del ente de consulta, es necesario determinar su existencia en las normas municipales relativas al urbanismo, y al efecto vamos a tomar como modelo las concernientes al Distrito Federal y las del Distrito Sucre del Estado Miranda. Ha de señalarse que pocas entidades municipales y, entre ellas, sólo las de mayor población e importancia, han dictado normas urbanísticas.

La situación en el Area Metropolitana de Caracas, que territorialmente está integrada por el Distrito Federal y el Distrito Sucre del Estado Miranda, es la de la existencia de un Convenio de Mancomunidad Urbanística del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, celebrado entre las dos Municipalidades con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. El citado convenio se suscribió el 27 de enero de 1972, y estuvo fundado en el artículo 28 de la Constitución, destinándose, como lo establece la Cláusula Primera, a crear "una Mancomunidad con la finalidad de establecer y mantener en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas". Al efecto, fue establecido como ordenamiento "jurídico básico" la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, la cual debía ser aprobada y efectivamente lo fue, por los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia antes aludida, aprobada paralelamente por el Distrito Sucre del Estado Miranda (Gaceta Municipal del 26 de julio de 1972) y por el Concejo Municipal del Distrito Federal, el 19 de agosto de 1972 y que comenzó a regir desde

el 1º de enero de 1973, para las dos entidades territoriales, atribuye el ejercicio de la competencia urbanística municipal a los siguientes organismos: 1) A los dos Concejos Municipales que concertaron el convenio de mancomunidad (y a los de las futuras municipalidades que se integraren al mismo); 2) A la Comisión Metropolitana de Urbanismo; 3) A la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y 4) A las Ingenierías Municipales.

Por lo que atañe a la Comisión Metropolitana de Urbanismo la misma es definida como el "máximo organismo directivo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbana en el Area Metropolitana", estableciéndose como materia de su competencia: a) fijar las directrices generales de la labor de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano; b) Dictaminar sobre el proyecto de Plan General de Desarrollo Urbano y sobre las ordenanzas, acuerdos y resoluciones previstos en el mismo, antes de que sean sometidos a la aprobación de los respectivos Concejos Municipales por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (artículo 9, letra b); c) Dictaminar sobre los proyectos de modificaciones, actualizaciones y revisiones del Plan antes mencionado y de sus programas; d) Dictaminar sobre cualquier acto relativo al urbanismo que deba ser aprobado por los Concejos Municipales, etc.

La Comisión Metropolitana de Urbanismo es, como su nombre lo deja entrever, un organismo colegiado que está integrado así: por los Presidentes de las Comisiones de Urbanismo de los Concejos Municipales; por el Director de Obras y Servicios del Distrito Federal; por el Director de Ingeniería del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda; por un representante de cada uno de los Concejos Municipales suscritores del Convenio de Mancomunidad; por un representante de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital; por un representante de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano; por un representante del sector vivienda pública; por un representante del Colegio de Ingenieros; por un representante del Colegio de Arquitectura; por un representante de la Cámara Venezolana de la Industria de la Construcción (artículo 9).

Por su parte la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano es definida como el "máximo organismo planificador y administrativo del área metropolitana". Sus competencias esenciales son: a) Elaborar y actualizar, revisar y modificar el proyecto del Plan General de Desarrollo Urbano; b) Controlar la ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano; c) Evacuar las consultas que le sean sometidas; d) Elaborar los proyectos de planes parciales de urbanismo y programas de realización; e) Elaborar proyectos de ordenanza sobre urbanismo.

La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano está a cargo de un Director y un Sub-Director, que serán de la libre elección y remoción de la Comisión Metropolitana de Urbanismo.

Vista la existencia de los organismos previstos para el área metropolitana, debe determinarse a cual de ellos corresponde el calificativo de "oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana", y cual es el valor que su opinión reviste para el órgano decisor que es el Concejo Municipal respectivo. Respecto a la primera cuestión estimamos que el organismo aludido en el artículo 168 "ejusdem" sea la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, que es el órgano técnico al cual compete la tarea que dicho artículo prevé.

Por lo que atañe al valor de la opinión que este organismo exprese, el mismo es obviamente *obligatorio*, ya que debe ser siempre solicitado y no sólo eso, sino que debe ser favorable al proyecto de rezonificación, exigiéndolo así expresamente la norma, al decir que es necesario que el criterio de la oficina correspondiente “justifique” el cambio de zonificación.

Ahora bien, obviamente tal criterio no puede ser vinculante para el Concejo Municipal por múltiples razones: a) En primer lugar por la naturaleza misma del órgano que ha de decidir en definitiva, ya que el mismo, por ser colegiado, actúa mediante deliberaciones que deciden en su seno la toma de decisiones, por lo cual mal se le podrá imponer un criterio externo, sin que tal cosa modifique su esencia y por ello, aun cuando una norma, que no es obviamente el caso presente, así lo estableciere, igualmente sería inaplicable, por cuanto estaría indicando una exigencia contraria a la esencia o naturaleza del órgano colegiado; b) porque tanto la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano como la Comisión Metropolitana de Urbanismo son simples organismos asesores del planeamiento, nunca organismos de decisión. En sentencia reciente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se asienta al efecto, al rechazar el juzgador la calificación que se había hecho por el juez contencioso administrativo de primera instancia de los mismos como máximos organismos planificadores y administrativos, lo siguiente: “La calificación... (Omissis) no se corresponde con lo establecido en la propia Ordenanza, porque, en efecto, en cuanto a la planificación, si bien la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano es el organismo de apoyo, el organismo donde funcionan las dependencias técnicas, tiene su evidente superior jerárquico inmediato en la Comisión Metropolitana de Urbanismo, y en lo que respecta a lo administrativo los máximos organismos son los Concejos Municipales”⁵.

2) La segunda exigencia legal es la de que la solicitud presentada ante el Concejo Municipal y avalada por la antes mencionada oficina que tenga a su cargo la planificación urbana municipal, deberá estar respaldada por la Asociación de Vecinos que existiere en la zona y, en caso contrario por la mayoría absoluta “de los vecinos del área permitada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine” el organismo municipal competente “cuando el sector afectado no haya sido permitado como unidad urbanística. Aquí se pone de manifiesto el principio de publicidad propio del procedimiento administrativo, pero más aun aparece con toda su fuerza la democratización creciente de las decisiones de los poderes públicos. El hecho de que haya sido acogida la tesis de la actualización activa de los propietarios de la zona afectada, exigiéndose que la asociación de vecinos “respalde” la solicitud de rezonificación, ha sido producto de una evolución legislativa que fue aceptando progresivamente este estado de cosas⁶. En efecto, en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre del Estado Miranda, se indica que los cambios de zonificación sólo podrán ser considerados por el Concejo Municipal, previo informe de la Oficina metropolitana de Planeamiento Urbano y de la Comisión Metropolitana de Urbanismo

5. Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sentencia de fecha 07-12-82, Expediente Nº 81-1771, Ponente: Román José Duque Corredor.

“para lo cual se tomará en cuenta la opinión de la comunidad afectada”. Bastaba en consecuencia, con que se oyera a los vecinos y no, como lo exige la ley vigente, con obtener la aquiescencia de los mismos. Como hemos señalado, esta opinión favorable no será requerida cuando se trate de adecuar un sector urbano y a la política y programas nacionales o municipales.

En resumen, nos encontramos con que las condiciones para la válida presentación por ante el Concejo Municipal de la solicitud de re zonificación debe contar con el apoyo técnico que está constituido por la opinión favorable de la Oficina de Planeamiento Urbano y con la aquiescencia de la comunidad representada por sus asociaciones de vecinos.

Por lo que respecta a la *Particularidad* que el curso del procedimiento presenta, la misma está constituida por un nuevo acto en que se exige la participación de la comunidad. Se trata de que una vez aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza, es necesario que el Concejo lo informe al público, indicándole el nuevo uso propuesto para la zona afectada; pero es necesario su llamamiento efectivo a fin de que expongan en el día y hora que sea determinado para ello, su opinión ante la Cámara.

II. *Fuentes exhortadas por el Artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal o que del mismo se deducen*

El artículo 168 tiene la particularidad de que siendo la única norma reguladora del régimen de zonificación que rige para los Concejos Municipales es sin embargo, una norma de Derecho Transitorio, es decir, interina, temporal. Esta temporalidad, que no sólo deriva de su ubicación en el indicado Título XI de la ley, sino también de su expresa disposición, obliga a determinar las fuentes del régimen existente en Venezuela. Al efecto, si quisiéramos arrancar desde los orígenes de la normatividad, indudablemente los mismos se encuentran en la Constitución, aun cuando en dicho texto sólo se determinan las competencias urbanísticas nacionales y locales, a diferencia de lo que sucede en otros países en los cuales la norma fundamental contempla igualmente la facultad de planificar el urbanismo.

Vamos en consecuencia, a exponer en su orden jerárquico las fuentes del sistema urbanístico.

1. *Bases Constitucionales*

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”.

6. Lo hace notar así Allan R. Brewer-Carías en *Derecho Urbanístico*. Editorial Jurídica Venezolana.

Artículo 136: "Es de la competencia del Poder Nacional", *Ordinal 14:* "El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo". De allí que al Poder Nacional le corresponda dictar las normas técnicas sobre urbanismo así como establecer los procedimientos de tal índole; coordinar los existentes y unificarlos.

Estas bases constitucionales, limitadas como se vio exclusivamente a la asignación de las competencias urbanísticas aparecen desarrolladas en la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual atribuye al Ministerio de Desarrollo Urbano (art. 37), las competencias urbanísticas que la Constitución le otorgara al Poder Nacional, por lo cual el artículo 37 citado, contiene una *cláusula general* atributiva de competencias en su acápite y, posteriormente en los ordinales siguientes, indica las *actividades funcionalizadas* que derivan de la anterior. Así el acápite indica: "Corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano, la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector del urbanismo que comprende los programas de desarrollo urbano, financiamiento y construcción de viviendas". Las *actividades funcionalizadas* se encuentran en los veintiún ordinales siguientes:

2. *Las Leyes Nacionales y las Normas y Procedimientos Técnicos Nacionales*

La materia urbanística debería estar regulada para todo el territorio de la República por una ley nacional. Tal es la exhortación que hace el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al señalar, a falta del mismo un régimen transitorio, hasta tanto dicha normativa sea dictada.

Es necesario insistir en que la ley nacional no ha sido aun promulgada, pero en cambio sí existen las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo que el artículo 136 de la Constitución, ordinal 14, prevé. Estas normas actuarían como *Reglamentos Independientes*, esto es, dictados en base a la Potestad Reglamentaria Libre o Independiente del Ejecutivo Nacional. En los momentos actuales, dentro de esta esfera de las normas técnicas se encuentra el Decreto 668 del 3 de julio de 1980, que regula las actividades del desarrollo urbano y, concretamente los distintos desarrollos residenciales, comerciales, deportivos, recreacionales, turísticos, siempre que se realicen en áreas urbanas. El decreto se refiere a los *planes rectores* y al procedimiento que ha de seguirse para urbanizar, actos por ser generales tienden a impedir la arbitrariedad. Respecto a esta última materia, fue dictado, el 24 de noviembre de 1980, una Resolución Conjunta de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Transporte y Comunicaciones, Ambiente y Recursos Naturales Renovables e Información y Turismo, relativo a las "Normas para la Tramitación de solicitudes para Urbanizar"⁷.

Obsérvese que hemos colocado las antes citadas normas y procedimientos técnicos *en este nivel, análogo al de las leyes nacionales*, porque hemos atendido así a la circunstancia de que están previstos en la propia Constitución.

De lo antes expuesto se evidencia que no hay una ley formal especial de la ordenación urbanística pero a tal nivel sí existe la Ley Orgánica de Régimen Muni-

7. *Gaceta Oficial* 32.117 del 24-11-80.

cipal que contempla algunos aspectos de la materia, entre ellos, específicamente, el de la rezonificación que hemos venido analizando y el cual regla con el carácter de norma transitoria que ya hemos comentado. Igualmente la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece la obligatoriedad del *plan de desarrollo urbano local*, del cual hablaremos en el punto siguiente. No puede dejar de anotarse que existen normas urbanísticas en el Código Civil y en algunas leyes especiales, como la Ley de Sanidad, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, la Ley Forestal y de Aguas; la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social vigentes todas ellas en la medida *en que lo permita la legislación posterior*, relativas a la materia.

3. *El Plan de desarrollo Urbano Local*

El Plan de Desarrollo Urbano Local que ha de ser elaborado, según el ordinal 3º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal "de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional", es preparado por el Concejo Municipal (art. 36, ordinal 9 *ejusdem*) y debe ser aprobado por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos (art. 7, ordinal 3º. Ley Orgánica de Régimen Municipal):

En resumen:

- 1) Está sometido a las normas y procedimientos técnicos nacionales.
- 2) El Plan es elaborado por los organismos técnicos municipales.
- 3) Lo sanciona la Cámara mediante Ordenanza.
- 4) Lo aprueba el Ministerio de Desarrollo Urbano.

A este Plan de Desarrollo Urbano Local alude igualmente el artículo 10, letra "h" (Ley Orgánica de Régimen Municipal) que exige que en los núcleos urbanos de más de cinco mil habitantes el mismo sea obligatorio.

Este plan tiene carácter condicionante y relevante sobre las ordenanzas urbanísticas y obviamente sobre las relativas a la Zonificación.

El contenido del Plan siguiendo en esta concepción a Moles Caubet⁸ quien lo traza, glosando al hacerlo el contenido de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, queda reducido a tres aspectos fundamentales: primero: la enunciación de metas y objetivos que deben alcanzarse; segundo: la demarcación o delimitación de todo el territorio municipal, atendiendo a las categorías del suelo (urbano y rústico; urbanizable; de reserva agrícola) y, finalmente, el tercero que es la determinación de áreas según el destino que tenga asignado. Respecto a este último, recuerda el tratadista cuya opinión exponemos, que sólo es posible aislar dos objetivos, si los mismos se reducen a su mayor simplicidad; el fin público, que es lo que se denomina técnicamente como "*localizaciones*", constituido por los espacios destinados a edificios públicos o a servicios públicos y el uso privado que es lo que técnicamente se denomina "*zonificación*". Las áreas que com-

8. Antonio Moles Caubet, "Planificación y Zonificación en el Area Metropolitana de Caracas", en *Revista de Derecho Público*, Nº 5, año 1981, pág. 34.

partan localizaciones han de convertirse necesariamente en áreas de dominio público para ser objeto de obras públicas y quedar destinadas al uso público. En cambio, las áreas que comportan zonificaciones conservan su condición de propiedad privada, aun cuando sujetas a vinculaciones, limitaciones y deberes.

Tanto las localizaciones como las zonificaciones han de figurar en el Plan dando lugar, las primeras a la expropiación de los inmuebles afectados, sin necesidad de la declaración de utilidad pública (art. 11, último párrafo de la Ley de Expropiación). Por lo que atañe a las zonificaciones, el Plan ha de establecer las vinculaciones y limitaciones de cualquier clase concernientes a la propiedad.

La zonificación es de dos especies, tal como se señalara al analizar la noción general: a) La zonificación funcional que se refiere a la predeterminación de usos con todas sus consecuencias y, b) La zonificación arquitectónica, referente a las condiciones de la construcción.

Los planes de Ordenación Urbana o Plan de Desarrollo Urbano Local es el que indica los criterios de permanencia y estabilidad capaces de impedir la proliferación de zonificaciones y rezonificaciones.

En los momentos actuales, mientras no sea dictada la ley que regule la materia urbanística, las Ordenanzas sobre Ordenación Urbana constituyen una fuente de mayor rango respecto a las restantes ordenanzas, como es el caso de las relativas al Distrito Sucre del Estado Miranda y al Distrito Federal, tantas veces aludidas, las cuales rigen desde el primero de enero de 1973, en base al Convenio que, con fecha 27 de enero de 1972, establecieron los dos organismos territoriales antes indicados. Las ordenanzas mencionadas se denominan "Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia"⁹.

Como antes se señaló estas ordenanzas tienen el carácter de normas superiores respecto a las restantes "ordenanzas, resoluciones y acuerdos" que sobre ordenación urbana dicten las Municipalidades como lo establece su artículo primero. Esta función se realiza justamente mediante la elaboración del Plan General de Desarrollo Urbano, cuyo contenido, lineamientos y efectos se encuentran desarrollados en los artículos 24 y siguientes de la señalada ordenanza. La elaboración de este Plan General figura minuciosamente detallada en los artículos 27 a 34 de la Ordenanza.

4. Ordenanzas de Zonificación

Las ordenanzas de zonificación se presentan así como simples actos de ejecución inmediata de los planes de ordenación urbana o Plan de desarrollo urbano local.

La naturaleza jurídica de la ordenanza ha sido analizada por la doctrina (Brewer Carías) y por la jurisprudencia (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 10 de agosto de 1977) siendo para la misma actos normativos. La sentencia antes citada¹⁰ indica: "La ordenanza es en sí un acto normativo de efectos generales destinado a regular el uso a que se destinará la tierra, la densidad de población, las áreas de ubicación y de construcción, los retiros, los

9. *Gaceta Municipal* del Dto. Sucre del Edo. Miranda del 26-7-72 y *Gaceta Municipal* del Dto. Federal del 19 de agosto de 1972.

estacionamientos y demás actividades urbanísticas y obras de ingeniería permitidas en los diversos tipos de zonas en ella establecidas; y el Plano que la acompaña es la representación gráfica que permite, a simple vista, la zonificación asignada a cada una de las áreas que integran una superficie de terreno de mayor extensión denominada Sector El Paraíso, a la cual han de aplicarse las diversas regulaciones establecidas en el ordenamiento jurídico del cual el Plano es parte y obligado complemento.

Brewer Carías¹¹ sostiene igual criterio, al indicar: "Las ordenanzas de zonificación, como actos normativos, es decir, de efectos generales, también tienen por objeto establecer el uso y desarrollo de los terrenos (uso al cual se destinará la tierra), la clase o tipo de construcciones permitidas en cada zona, densidad de habitantes, áreas mínimas de las parcelas, áreas de ubicación, áreas de construcción, alturas de la edificación y las fachadas; áreas libres, retiros, estacionamientos de vehículos, garages y, en general, cualquier otro aspecto relacionado con tales fines.

La doctrina extranjera no manifiesta un criterio unánime al respecto. García de Enterría resume las distintas posiciones que se han mantenido en relación con la naturaleza jurídica de los planes en general, por lo cual, siendo la zonificación un plan muy específico de calificación de zonas, el problema general que la cuestión indicada implica, le es aplicable igualmente. Al respecto, señala el autor antes citado, tres posturas sobre la cuestión:

1) La que estima que el plan es un acto administrativo aun cuando sea general. Los partidarios de esta tesis sostienen: a) La determinación del Plan no tiene carácter general sino individualizado, fijando las condiciones urbanísticas de cada parcela; b) El plan está sometido al régimen de impugnación de los actos administrativos; c) El plan no se inserta en el ordenamiento jurídico, sino que se encuentra ordenado al mismo y se agota con el cumplimiento de la eficacia de sus determinaciones.

2) La segunda posición es la que considera que el plan es una verdadera norma jurídica de valor reglamentario. Los que lo califican en tal forma hacen valer al respecto los siguientes argumentos: a) El plan en virtud de la remisión que al mismo hace la ley, determina el contenido de las facultades dominicales de los propietarios del suelo y es por ello un instrumento con eficacia normativa, en cuanto asegura la conexión del sistema de límites, limitaciones y deberes de la propiedad con la ordenación del desarrollo urbanístico de cada territorio, a partir de sus características concretas; b) Las determinaciones del planeamiento reúnen las notas de abstracción y generalidad propias de las normas jurídicas y en lo que atañe a su función es la de integración de la ley, fijando una ordenación urbanística aplicable a un determinado territorio. Los planes son por su contenido normas jurídicas complementarias o de desarrollo de la ley urbanística; c) La regulación legal de la publicidad es expresiva de la eficacia normativa de los planes. Una vez publicados tienen vigencia indefinida, son inmediatamente ejecutivos y su observancia es obligatoria tanto para la Administración como para los particulares, quedando prohibida la dispensa o derogación singular de sus prescripciones.

10. Allan Randolph Brewer-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Editorial Jurídica Venezolana, págs. 253-254.

11. Allan Randolph Brewer-Carías, *obra citada*, pág. 251.

3) Está finalmente la posición de quienes estiman que los planes no encuadran en las categorías anteriores, siendo refractorio su encaje en ninguna de las formas clásicas de actuación del Estado. Constatan los que así opinan que el plan no es una norma por no tener un contenido general y abstracto, sino que el mismo es, en gran medida, concreto; tampoco es un acto administrativo porque no tiene por finalidad fijar en una determinada relación entre Administración y administrado, lo que es conforme a derecho, sino el establecimiento de una ordenación de decisiva importancia para los intereses privados. No es tampoco una figura mixta de norma y acto. El plan es también un "aliude", un acto relevante jurídicamente no encuadrable en las tradicionales categorías jurídicas, o un "unicum", del que no interesa tanto saber si es o no subsumible en una categoría, cuanto su eficacia jurídica.

Vistas estas posiciones cabe señalar que la zonificación es por lo menos en el derecho venezolano el más particularizado de todos los planes, esto es, el que lleva al detalle la clasificación del suelo, determinando la localización de los comercios, viviendas y otros tipos especiales; así como las características de la construcción correspondiente a cada uno de ellos. Las ordenanzas de zonificación entre nosotros establecen límites máximos para la superficie de ubicación y de construcción, así como también requerimientos mínimos en materia de espacios abiertos y de retiros dividiendo un determinado sector en distintos tipos de zonas. Si leemos una ordenanza de zonificación cualquiera, como podría ser al azar la Ordenanza de Zonificación de Las Mercedes, dictada por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, el 7 de julio de 1980, apreciamos que en ella está contenido un Plano de Zonificación, un Plano de Vialidad y un Plano del Sistema de Movimiento Peatonal, planos éstos que se consideran incorporados a la misma y que corresponden al área central de la urbanización a la cual se destina. Las zonas son clasificadas de acuerdo con su destino en la siguiente forma: Zona R3: vivienda unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar; Zona R4-O-A: vivienda multifamiliar con comercio vecinal; Zona AB: servicios deportivos y recreacionales; Zona R7: vivienda multifamiliar; Zona E: servicios educacionales, etc. Una vez enunciadas las zonas la ordenanza pasa a señalar en cada una de ellas los usos permitidos; las características de la construcción y la altura de la edificación. Con variaciones de mayor o menor grado las ordenanzas de zonificación que dictan los Concejos Municipales son del mismo tenor. Es en base a esta realidad que debemos plantearnos el interrogante de su naturaleza jurídica.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal define los diferentes actos jurídicos que emanan de las autoridades municipales, estableciendo al efecto (artículo 43) que son *Ordenanzas* aquellos que "sancionan el Concejo o Cabildo para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local". Exige la norma comentada que a las ordenanzas se las apruebe a través de dos discusiones por lo menos, en Cámara y en días diferentes y, que sean promulgadas por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, y publicadas en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos. Los restantes actos son los *Acuerdos* que son los que dicta el Concejo sobre el régimen interno del cuerpo o "sobre asuntos de efectos particulares". Los Acuerdos recibirán una sola discusión y deberán igual-

mente ser publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana. Finalmente menciona a las *Resoluciones* que son los "actos de efectos particulares", que dictan el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los directores y demás funcionarios competentes.

¿Significa, lo anteriormente señalado, que la zonificación, siendo dictada mediante una ordenanza, debe necesariamente calificarse como un acto general?. A nuestro entender la ordenanza es simplemente una forma, así como lo es el decreto en el ámbito de los actos del Poder Nacional. Hablar de ordenanza es aludir a un acto del Concejo Municipal que es dictado mediante un procedimiento especial y el contenido general o particular del mismo no lo determina el nombre de la forma con la cual aparezca o se exteriorice para la colectividad. De allí que la calificación del acto de zonificación, no puede derivar a priori de su revestimiento formal.

Los actos administrativos son los actos de rango sublegal que dictan los órganos del poder público para satisfacer las necesidades concretas que han sido asignadas a su competencia.

La precedente definición se ubica en el plano de las que conceptúan la figura indicada no desde el punto de vista orgánico, (acto emanado de una autoridad administrativa), sino desde el punto de vista sustantivo, esto es, independientemente de la ubicación que el órgano que lo dicta tenga dentro de los poderes tradicionales del Estado.

El acto administrativo puede ser general cuando se destina a un número indeterminado e indeterminable de personas y puede ser particular cuando los destinatarios son sujetos o situaciones perfectamente determinables. Como puede apreciarse, cuando se habla de acto administrativo su noción excluye a dos figuras jurídicas fundamentales: a) A los actos normativos, por cuanto éstos no se destinan a resolver situaciones concretas y específicas, sino que establecen normas en abstracto; b) A los actos de rango legal, que son aquellos que ejecutan en una manera directa e inmediata una norma constitucional. Las restantes figuras que ostentan las notas que enunciáramos son actos administrativos, bien sean generales o bien sean individuales.

En el caso específico de las ordenanzas de zonificación, nos encontramos con actos de ejecución de normas legales y de normas de autonomía (las normas legales son las leyes nacionales que regularán la materia urbanística; los actos de autonomía son las normas urbanísticas dictadas por los Concejos Municipales destinadas a la planificación del urbanismo).

Por otra parte, las ordenanzas de zonificación se dirigen a ordenar un territorio perfectamente determinable, independientemente de su extensión, carácter este que también poseen los sujetos que detentan derechos en las distintas porciones en que el mismo se divide.

La determinación de la naturaleza jurídica de las ordenanzas de zonificación no es conflictiva a nivel de su calificación como actos generales o individuales por cuanto tal cosa tiene sólo relevancia a nuestro ver, a los fines de su control jurisdiccional, en base a la diferencia de procedimientos que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece al efecto. Lo importante es calificarla como acto administrativo, excluyéndola de la esfera de los actos normativos, por cuanto no tiene

el carácter abstracto, ni la fuerza innovadora que son propias de tales normas. Las Ordenanzas de Zonificación son actos administrativos verdaderos y propios, cuya naturaleza general o individual resulta discutible. En efecto, si se estima que los propietarios de la zona son perfectamente identificables, las ordenanzas actúan como actos que establecen para cada uno de ellos los condicionamientos urbanísticos de su derecho de propiedad; si por el contrario se estima que son actos generales por ser indeterminados los sujetos a quienes se apliquen, tal calificación en forma alguna va a afectar su condición de acto administrativo. Como actos administrativos, son susceptibles, en principio, de ser impugnados por ante los tribunales contencioso administrativos, por la vía del recurso contencioso administrativo de nulidad y, como tales, no crean situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas, sino que cuidan y tutelan a través de sus decisiones los intereses concretos de la administración municipal que los dicta.

III. *Indemnización de los propietarios afectados por los cambios de zonificación*

Hemos indicado en el punto que antecede que el acto que establece una nueva zonificación es un acto administrativo por su esencia y por su contenido, en razón de lo cual queda sometido a las normas que sobre *Revocación y Anulación* establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

¿A cual de las dos figuras alude el cambio de zonificación?. Para dar respuesta a tal interrogante es necesario distinguir ambas nociones. La revocación es la extinción o cese de los efectos de un acto administrativo que se produce cuando la administración lo decide por motivos de oportunidad o conveniencia. Es la falta de mérito del acto lo que determina su extinción, esto es, el hecho que contraste con los intereses que la Administración tutela, en que no los satisfaga o haya dejado de hacerlo en la forma querida por ésta. De lo antes dicho se desprende que la revocación puede originarse por la constatación, por parte de la Administración revocante de que un acto que inicialmente convenía a los intereses por ella protegidos dejó de tener tal condición constituyendo una lesión para los mismos o un obstáculo para su satisfacción: se trata de la falta de mérito sobrevenida que origina el derecho de la revocación como un "ius superveniens". Es posible también que la Administración al valorar la mejor forma de satisfacer sus intereses haya escogido la menos oportuna o la menos conveniente. Existió así una escogencia originalmente equivocada y la Administración ante tal circunstancia decide cambiar el estado de cosas que tal decisión estableciera.

Se trata del derecho que tiene toda autoridad de regresar sobre sus pasos, el cual fundamenta en el "ius poenitendi", esto es en el derecho de arrepentimiento. Son estas las dos causas o fundamentos posibles de la revocación. ¿Pueden ser hechas valer en todo tiempo y en cualquier circunstancia?. El estudio de la materia lleva a la conclusión de que sólo si la Administración aun tiene la disponibilidad del efecto de sus actos puede ejercer la potestad revocatoria: si es un acto en trámite, si no es un acto definitivo, si siendo perfecto y válido aún no es eficaz por falta de un elemento para que se establezca su eficacia. Si le ha sido acordada expresamente

por la ley la facultad de disponer sus efectos y, finalmente, si justificado el contraste con sus fines, o determinada su lesión de los intereses de los actos tutelados por la Administración, esta puede proceder en ejercicio de la potestad revocatoria.

La anulación por el contrario, es la extinción de un acto viciado, esto es de un acto que nació enfermo y sobre el cual no puede recaer remedio alguno capaz de subsanarlo (no convalidable), por lo cual resulta procedente su extinción desde sus orígenes mismos, porque tal extinción está constituida por un acto declarativo de la existencia de tales vicios y de su desconocimiento por el derecho.

Vista en tal forma la facultad que la Administración posee de proceder a los cambios de zonificación se presenta como el poder de cambiar los efectos de un acto anterior y con ello como el ejercicio más puro de la potestad revocatoria porque el cambio que ha de operarse no deriva de un vicio del acto sino de su inconveniencia, de su necesidad de adecuación a una nueva realidad: a nuevas necesidades de los grupos sociales o de sus propios planes.

Enfocada en tal forma la cuestión, a la rezonificación le es aplicable en toda su extensión lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que consagra la potestad revocatoria y que establece al efecto: "Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico".

¿Cómo conciliar las limitaciones y reglas del poder de cambiar la zonificación existente, con los principios que el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla?

Al efecto si ambas figuras se comparan, de tal comparación deriva lo siguiente:

MOTIVO DE LA REVOCACION:
Falta de oportunidad o conveniencia del acto.

MOTIVO DE LA REZONIFICACION:
Motivo que justifique el cambio de zonificación a criterio de la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbanística.

Es decir que los motivos que fundamentan la rezonificación no son otra cosa que la falta de mérito del acto, por cuanto obviamente no es la ilegalidad, ya que lo que debe determinarse mediante la opinión técnica es si el cambio resulta conveniente o no.

OPORTUNIDAD PARA EL EJERCICIO DE LA REVOCACION:
En cualquier tiempo en base a una disposición expresa del artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

LIMITES DE LA POTESTAD REVOCATORIA:
El límite de la potestad revocatoria está constituido por su objeto ya que no pueden serlo los actos que "originen derechos subjetivos o intereses legítimos personales y directos".

OPORTUNIDAD PARA EL EJERCICIO DEL CAMBIO DE ZONIFICACION:
En cualquier tiempo a partir de la vigencia de la zonificación originaria o de su modificación.

LIMITES DEL EJERCICIO DEL CAMBIO DE ZONIFICACION:
Los límites son puramente formales, constituidos por la obediencia de los procedimientos y formas establecidas en la ley.

Es justamente esta la materia que nos interesa, ya que si identificamos a la potestad del cambio de zonificación con la potestad revocatoria, el mismo, al someterse a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debería tener como límites: a) Los derechos subjetivos de los administrados; b) Los intereses legítimos que sean personales y directos de un particular. De allí la pregunta: ¿Constituye la zonificación vigente un derecho subjetivo pleno de un particular o un interés legítimo, particular y directo?

Se observa al efecto que no es la ordenanza de zonificación la que crea los vínculos de la propiedad, sino los actos anteriores normativos en los cuales se fundamenta. La ordenanza de zonificación es simplemente un acto instrumental y de contenido técnico de la Administración que no incide por sí mismo sobre el derecho de propiedad, sino que hace la clasificación del suelo urbano. En tal orden de cosas, la ordenanza es inidónea tanto para crear derechos, como para extinguirlos, y en lo que atañe a los intereses legítimos, *tratándose como se trata de una medida que afecta a un sector y no a un sujeto determinado*, ya que la rezonificación particular o singular atiende a la prohibición absoluta de la que aludíramos contenida en el artículo 168 ejusdem, podrá afectar a los de todo el sector, pero nunca a un sujeto aislado, porque, en tal caso, estaría violando una disposición expresa de ley y el supuesto aplicable, ya nada tendría que ver con la revocación que estamos analizando.

Vista la anterior calificación, el punto siguiente es el de determinar si una rezonificación implica indemnización a los propietarios de la zona. La respuesta en principio es negativa en sentido general; pero no así si la nueva zonificación afecta en manera particular solamente a un sujeto o a varios sujetos en forma específica, por cuanto aquí no existe distribución de las cargas públicas, sino un gravamen que pesa exclusivamente sobre tales sujetos, en razón de lo cual se le está privando del contenido normal de su propiedad dentro de la distribución urbanística. En tales casos la indemnización del daño emergente y del lucro cesante, tiene su fundamento en la desigualdad de la situación en que se coloca al afectado frente a los restantes propietarios. Pongamos el caso de que la nueva zonificación implique para alguno de los propietarios la pérdida del uso y disfrute del bien o una reducción del mismo que lo haga inidóneo para sus fines. En tal caso, estamos ante una "privación singular" que ya no tiene el carácter de un acto legítimo, por cuanto crea una desigualdad manifiesta, y que resulta por lo tanto, constitutivo de un hecho ilícito y como tal da origen a la acción de daños y perjuicios.

En resumen, si la rezonificación afecta por igual a todos los propietarios del sector, no habrá lugar a la indemnización si el acto que la acordara no está viciado por haber cumplido con todos los condicionamientos que para su validez establece el citado artículo 168; pero sí la lesión fuera exclusivamente dirigida a sujetos específicos, éstos tendrán el derecho de ser indemnizados, por cuanto al romper la igualdad ante las cargas públicas, la Administración habrá actuado ilegítimamente, lesionando su situación jurídica subjetiva, por lo cual han de obtener la reparación que la Constitución y las leyes consagran a los fines del restablecimiento de la misma.

¿Qué acto crea los vínculos urbanísticos? Una vez establecido que la propiedad queda sujeta como tal a sus limitaciones, la ordenanza de zonificación sólo deter-

mina en concreto lo que en forma genérica establecen los Planos Generales de Urbanismo y, por ello su dispositivo no es el que reduce el derecho de propiedad: el derecho de propiedad ha sido condicionado para el fin urbanístico y los actos relativos a esta materia no son en consecuencia sino simple actos de ejecución.

BIBLIOGRAFIA

- BLAIR, George S. *El Gobierno Local en los Estados Unidos*. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1966.
- BOYCE, Charles. *Elementos de Planificación Urbana*. Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.
- BREWER-CARIAS, A. R. *Urbanismo y Propiedad Privada*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1980.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y PAREJO ALFONSO. *Derecho Urbanístico*. Luciano, Editoria Civita, S.A., 1979.
- GIANNINI, M. S. *Sull' Imputazione dei Piani Regolatori*. Giurisprudenza Completa. Cassazione Civile, 1950. XXIX 88ª, siguientes.
- MAZZAROLLI Leopoldo. *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, DECAM, Padua, 1962.
- MOLES CAUBET, Antonio. "Planificación y Zonificación en el Area Metropolitana de Caracas", *Revista de Derecho Público*, Nº 5, 1981 y *Régimen Jurídico del Urbanismo en Venezuela* (Inédito. En imprenta para el Libro homenaje a Eloy Lares Martínez).
- VIGNOCCHI, Gustavo y BERTOLANI, Giocanni, en la Voz "URBANISTICA" en el *Novissimo Digesto ITALIANO*. Pág. L.
- TESTA, Virgilio. *Disciplina Urbanistica*. Giuffré, Milán 1964.