

LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO MUNICIPAL *

Román J. Duque Corredor

Profesor de Derecho Administrativo III de la UCV y Magistrado de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

1. UBICACION DEL TEMA

El objeto de nuestro Simposio se refiere a la "Institución del Municipio en el Derecho Venezolano", que a mi manera de ver propiamente significa encuadrar la organización municipal y sus competencias dentro del ordenamiento jurídico nacional, es decir, como productora de normas y de actos de las cuales provienen reglas positivas. O sea, como voluntad social capaz de imponer normas jurídicas, de conductas obligatorias, a la colectividad. En este sentido, la organización política municipal, a través de sus funciones deliberantes, normativas y administrativas, es fuente de nuestro Derecho positivo, porque es capaz de generar reglas que pueden ser efectivamente impuestas.

Dentro de ese orden de ideas, el urbanismo representa, junto con los tributos municipales, una de las materias en las cuales los Municipios han configurado un cuerpo normativo, que sin llegar a ser autónomo, sin embargo, por su naturaleza, principios, procedimientos e instituciones, constituye un campo especial y separado dentro del Derecho Nacional. No impropriamente se habla así de un régimen de urbanismo municipal, para distinguir, precisamente, a un *corpus iuris* diferente.

Pues bien, partiendo de que lo que se pretende con este Simposio es encuadrar en el contexto jurídico nacional la normativa municipal, y aceptando la existencia de un régimen de urbanismo especial del Municipio, aspiro, con esta modesta contribución, a poner de presente, la vinculación de ese cuerpo jurídico particular, con el Derecho nacional, a través de las relaciones derivadas de la ordenación territorial. En concreto, si la institución municipal tiene ahora nuevas limitaciones respecto a su autonomía administrativa en materia de urbanismo, o si han aumentado sus poderes.

2. AUTONOMIA MUNICIPAL, URBANISMO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

A partir de 1893 se reconoció la autonomía del "Municipio" en lo referente a su régimen económico y administrativo, y a su independencia del Poder Federal, y después de 1904 se consagró la de las "Municipalidades" de los Distritos, hasta que en 1961 se volvió nuevamente a la autonomía de los "Municipios", pero, transitoriamente hasta 1978 se mantuvo el régimen anterior de reconocer la autonomía municipal sólo a las "Municipalidades", es decir, a los Municipios agrupados en Distritos¹.

* Conferencia dictada en el Simposio sobre la Institución del Municipio en el Derecho Venezolano, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de los Andes el 22 de marzo de 1984.

1. Ver Constituciones de 1893 (art. 13), de 1904 (art. 73), de 1953 (art. 109) y de 1961 (arts. 25 y 28 y Disposición Transitoria Primera), y Ley Orgánica de Régimen Municipal (arts. 1º y 4º).

Ahora bien, los intereses peculiares de la entidad, en concreto, cuanto tenga relación con las materias propias de la vida local, y dentro de ellas, el *urbanismo*, forma parte de la libre gestión municipal, o sea, de lo que se ha dado en llamar la autonomía normativa y administrativa de las Municipalidades², que se comprende en la autonomía municipal, que de manera general consagra nuestra Constitución³.

Sin embargo, como acertadamente ha señalado el Dr. Allan Brewer-Carías, la multiplicidad de limitaciones a que está sometida la autonomía municipal, hacen que no sólo ésta sea relativa, sino que incluso "hacen dudar realmente de su existencia"⁴. Interesa, por tanto, de manera breve reseñar en qué consiste esa autonomía en lo que respecta al urbanismo, y si ahora la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio refuerza esas limitaciones o no.

No cabe duda, en primer término, que a nivel local las Municipalidades fijan las reglas que rigen el desarrollo urbano, y en segundo término, que localmente también tienen a su cargo la gestión urbanística, es decir, la ejecución y aplicación de tales reglas. Ahora bien, ante la ausencia de una ley general de urbanismo, prácticamente el régimen municipal era el único que regulaba con cierta unidad y sistematización dicha materia, a causa de su autonomía, pero, ahora ambos aspectos, la fijación de reglas, o sea, la planificación y normación del desarrollo urbano, y la actuación pública para aplicar esa planificación y normación, forman parte de un régimen general, de planificación física, que incluso lo condiciona y lo subordina. Ese régimen no es otro que la ordenación del territorio al cual queda sujeto hoy día el urbanismo municipal, por ser éste un tipo de ordenación territorial a nivel de las ciudades.

En efecto, el urbanismo, según la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, es uno de los elementos de ésta, ya que de acuerdo a su artículo 3º, dentro de la ordenación del territorio se comprenden, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1º) El establecimiento de criterios prospectivos y los principios que orientan los procesos de urbanización.
- 2º) El proceso de urbanización y la desconcentración urbana; y
- 3º) La desconcentración y localización industrial.

Pues bien, estos aspectos que antes en la práctica se regulaban casi exclusivamente por el régimen municipal, en cuanto a la planificación, ejecución y control, y a las limitaciones de las propiedades urbanas, hoy día, por el carácter orgánico de la Ley que estableció el sistema nacional de ordenación territorial, han quedado sujetos a las disposiciones de esta última Ley, en lo que a la definición de los usos y de los espacios físicos de las ciudades se refiere, así como su ejecución y control. Por tanto, no cabe duda que esta Ley ha venido a crear límites en las competencias de las Municipalidades en materia de la autonomía urbanística, sólo que ahora se hace de una manera sistemática, jerárquica y racional, e incluso, hasta aumentando algunos de sus poderes locales.

En efecto, constitucionalmente el Poder Nacional tiene facultad para establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo⁵, y legalmente, el Poder Ejecutivo es competente para formular y ejecutar la política de desarrollo urbano, así como para coordinar, controlar y vigilar las actividades que los organismos públicos y particulares realicen en el campo de dicho desarrollo⁶.

2. Artículo 29, numeral 2 de la Constitución.

3. Artículo 30 *eiusdem*.

4. Ver *Derecho Administrativo*. Tomo I, 2ª Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV, Caracas, 1981, pp. 203 a 207.

5. Artículo 136, ord. 14º de la Constitución.

6. Artículo 37, ords. 1º, 5º y 7º de la Ley Orgánica de la Administración Central.

Estas facultades y competencias en un sentido limitan la autonomía normativa y administrativa de las Municipalidades, pero, en todo caso, no exceden el ámbito de la coordinación e integración de competencias, y no llegan a representar un sistema que condicione y subordine de manera general tal autonomía, o jerárquicamente. Aunque sí existía de forma aislada, la limitación, por ejemplo, de que los Planes de Desarrollo Urbano Locales, o sea, las Ordenanzas de Zonificación Municipales, en cuanto a su vigencia, quedaban subordinados a la aprobación del Ministerio de Desarrollo Urbano⁷, lo cual evidentemente, no existiendo una ley nacional en materia de urbanismo, aparecía como más allá de la coordinación y formulación de políticas, de que hablan la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Central, por lo que podría discutirse sobre la constitucionalidad de tal limitación.

Por otra parte, en la realidad, a través de las obligaciones que algunos textos legales, de manera parcial y fraccionada, imponen a los particulares, de solicitar y obtener diversos permisos de los organismos de la Administración Pública Nacional, mediante lo que se ha dado en llamar "permisología", se instauró en la práctica un sistema de control de los procesos de urbanización, al cual evidentemente quedaba sujeto el urbanismo municipal, sólo que mediante la prohibición de otorgar autorizaciones para la ejecución de obras, por lo que no se trataba de un verdadero sistema nacional de urbanismo. Así por ejemplo, el permiso sanitario⁸, las autorizaciones previas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables⁹, la autorización previa de la Corporación de Turismo de Venezuela¹⁰, la asignación de uso del Ministerio de Desarrollo Urbano¹¹, así como las aprobaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones¹², INOS, CANTV y CORPOVEN, condicionaban, por parte de las autoridades municipales de urbanismo, la concesión de los respectivos permisos de construcción, creándose un intrincado y laberíntico procedimiento administrativo, sin una verdadera sistematización, un orden jerárquico, e irrespetando muchas veces las atribuciones y competencias decisorias de los diferentes organismos.

Pero también, por ejemplo, se limitó legalmente la autonomía normativa de las Municipalidades, cuando se les prohibió efectuar cambios en las zonificaciones, hasta tanto se dictara la Ley Nacional de Urbanismo, lo cual a mi juicio no podía hacerse por vía de disposiciones transitorias de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹³, sino por otros instrumentos legales nacionales de coordinación urbanística, porque tal limitación sólo puede venir por esta causa, o a través de una legislación nacional, que contemple un sistema de planificación y ejecución urbanística, o de ordenación del territorio.

Por último, algunas Municipalidades, crearon sistemas de planificación y ejecución urbanística mancomunados, a través de los cuales pretendieron uniformar el proceso de urbanización en sus respectivos territorios, representando un esfuerzo por sistematizar la materia, pero, con fallas en lo relativo a los mecanismos de coordinación, planificación, y en lo que respecta a las propias competencias municipales, porque delegaron en los organismos mancomunados competencias y potestades irrenunciables e indelegables, tal como ocurre con la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia¹⁴.

7. Artículo 7, ord. 3º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

8. Artículo 14 de la Ley de Sanidad Nacional.

9. Artículos 34 y sig. de la Ley Forestal de Suelos y Aguas; y artículos 1º y 2º del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio.

10. Artículo 25 de la Ley de Turismo.

11. Artículo 37, ord. 11º de la Ley Orgánica de la Administración Central.

12. Artículo 33, ord. 7º, *eiusdem*.

13. Artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

14. Ver: *Gaceta Municipal del Distrito Federal* Nº 13.804 del 19-08-72 y *Gaceta Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda* del 26-06-72; y Sentencias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fechas 7-12-82, 1-12-83 y 16-02-84.

Por último, la inexistencia de una ley que contemplara la obligatoriedad de elaborar y de cumplir planes urbanísticos, en virtud de la autonomía municipal, tenía como consecuencia que los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, no fueran instrumentos jurídicos coactivos, sino meramente de orientación, y de referencia para la aprobación de los proyectos de urbanización¹⁵, de allí, entonces, que los límites urbano de las ciudades presentaran indefiniciones y hasta contradicciones entre las autoridades nacionales y las autoridades locales; prácticamente, podían presentarse conflictos acerca de cuál era el perímetro urbano, lo cual evidentemente que perjudicaba el desarrollo económico de las ciudades y la protección de su medio ambiente. Algunas veces esta situación llevó hasta configurar sociológicamente una contraposición entre el campo y la ciudad. En efecto, la definición de las áreas de expansión de las ciudades, las fijaban los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, sin consulta con las Municipalidades¹⁶. Es decir, era una competencia de las autoridades nacionales, pero sin concurrencia de las autoridades locales.

Lo expuesto, nos permite llegar a estas conclusiones:

- 1º) La regulación municipal aparecía como la única normativa específica y sistemática del régimen urbanístico, ante la inexistencia de una ley general sobre esta materia.
- 2º) A pesar de ello, de manera aislada, dispersa, y a veces hasta inconstitucionalmente, se establecen limitaciones a la autonomía normativa y administrativa de las Municipalidades en lo referente al urbanismo, que debilitaban su autoridad local.
- 3º) No existía una verdadera planificación urbanística, por la falta de unidad en esta materia, y por la ausencia de instrumentos de planificación vinculantes y coactivos.
- 4º) Sólo algunas Municipalidades habían establecido en áreas mancomunadas sistemas imperfectos de planificación urbanística, con defectos estructurales en lo atinente a la ejecución del urbanismo; y
- 5º) La integración del desarrollo urbano municipal al desarrollo urbano nacional, sólo se daba a través de la prohibición de otorgar permisos de ejecución de obras sin los previos permisos nacionales; de la elaboración de Planes Rectores de Desarrollo Urbano y de la fijación de los perímetros urbanos, sin la participación municipal; lo cual hacía que el control de la ejecución de la planeación urbana fuera circunstancial, eventual, conflictiva, y no participativa.

Era necesario, pues, que estos aspectos básicos del urbanismo fueran tratados debidamente a nivel nacional, lo cual ocurre precisamente con la promulgación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que indudablemente va a tener una gran influencia en el desarrollo urbano local, es decir, de las Municipalidades, a pesar de no ser propiamente una Ley de Urbanismo. Sin embargo, refuerza la autoridad local de las Municipalidades, como se verá de seguidas.

15. Ver: Decreto Nº 668 de fecha 3 de julio de 1980.

16. Ver: Reglamento Parcial Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio (Decreto Nº 2445 de 15-11-77), y artículos 3º y 6º del Decreto Nº 668 de fecha 03-06-80.

3. BASE CONSTITUCIONAL PARA SOMETER EL URBANISMO MUNICIPAL A UN SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION Y EJECUCION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Se ha señalado que las Municipalidades disfrutan de autonomía normativa y administrativa en materia urbanística, y que las limitaciones constitucionales y legales se refieren únicamente a la coordinación de las normas y procedimientos, y a la integración de las competencias y que otras limitaciones, sólo podrían venir por la vía de una ley nacional de urbanismo; entonces, en consecuencia, ocurre preguntar, ¿cómo es posible que mediante una ley de ordenación del territorio se sometan las Municipalidades a un régimen nacional, en lo referente a la planificación del urbanismo y su ejecución, sin lesionar su autonomía?

A este respecto, mi pensamiento es el siguiente:

1º) El dominio y explotación de los bienes y recursos contenidos en el territorio nacional se ejercen en los términos y condiciones que determine la ley¹⁷, y dentro de ellos se encuentran precisamente los suelos urbanos de los Municipios.

2º) Corresponde al Estado, entendido como Poder Nacional, la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio nacional, y atender que la explotación de estos recursos esté dirigido primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos¹⁸, por tanto, también de los terrenos urbanos.

3º) Es de la competencia del Poder Nacional, la planificación de la producción, la circulación, distribución y consumo de la riqueza del país¹⁹, y el uso y ocupación de los suelos urbanos es parte de esas actividades.

4º) Igualmente, es de la competencia del Poder Nacional la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país²⁰, de las cuales el suelo urbano es un elemento importante.

5º) También el Poder Nacional está facultado para establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo²¹.

6º) El Poder Nacional puede legislar sobre todas las materias de la competencia nacional, o las que les corresponda por su índole o naturaleza, como la atinente a la planificación de la producción y distribución de la riqueza; al dominio y explotación de los bienes contenidos en el territorio patrio y a la defensa y conservación de los recursos naturales²²; y

7º) Constitucionalmente está prevista una Ley Orgánica que regule un sistema nacional de planificación²³.

Por estas razones, está perfectamente ajustado a la Constitución, que la autonomía de las Municipalidades, tanto en su aspecto normativo y administrativo, pueda ser sometida a un régimen nacional como lo es el contenido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

4. ASPECTOS EN QUE LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO INCIDE EN EL URBANISMO MUNICIPAL

La Ley en comentarios introduce aportes y modifica aspectos fundamentales del régimen jurídico-municipal atinentes al urbanismo no sólo en cuanto a su normación

17. Artículo 7 de la Constitución.

18. Artículo 106 *eiusdem*.

19. Artículos 98 y 139 *eiusdem*.

20. Artículo 136, ord. 10º *eiusdem*.

21. Artículo 136, ord. 14º *eiusdem*.

22. Artículo 136, ords. 24º y 25º; y artículo 139 *eiusdem*.

23. Enmienda Constitucional Nº 2, marzo de 1983.

y ejecución, sino también en lo que respecta a los procesos de urbanización y a las limitaciones de la propiedad privada.

En efecto, esos aspectos en cuanto a la normación y ejecución del urbanismo, son los siguientes:

4.1. *La existencia de los planes de ordenación urbanística*

Dentro de los instrumentos básicos de la ordenación del territorio que la ley prevé²⁴, se contemplan en un tercer grado del sistema jerarquizado de planes, después del plan nacional de ordenación del territorio, y de los planes regionales para la ordenación del territorio, a nivel urbano, los planes de ordenación urbanística.

Estos planes constituyen la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio, los cuales deben adoptarse dentro de los respectivos perímetros urbanos²⁵, y en cuanto a su contenido, estos planes de ordenación urbanística, comprenden²⁶:

- 1º) La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades.
- 2º) La definición del uso del suelo urbano y sus densidades.
- 3º) La determinación de los aspectos ambientales (zonas verdes, espacios libres y de protección y conservación ambiental y definición de los parámetros de calidad ambiental).
- 4º) La ubicación de edificios e instalaciones públicas (abastecimientos, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales, etc.).
- 5º) El sistema de vialidad urbana y de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
- 6º) El sistema de drenaje primario.
- 7º) Definición, en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado del Plan.
- 8º) La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización; y
- 9º) La determinación de los normales y mínimos patrones de dotación de servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

La influencia de estos Planes en el urbanismo municipal estriba en que tales Planes contienen las bases de carácter obligatorio, a las cuales los Municipios están sujetos en cuanto se refiere a la definición propiamente dicha de los procesos concretos de urbanismo, como los planes de desarrollo urbano local, que son los instrumentos de ejecución urbanística de las Municipalidades²⁷. En efecto, debe aclararse que los Planes de Ordenación Urbanística son planes de ordenación, es decir, planes maestros, pero no de desarrollo urbano local, los cuales son los que aprueban las Municipalidades para llevar a cabo el urbanismo en sí mismo, o sea, las Ordenanzas de Definición de los Usos Urbanos o de Zonificación de cada urbanización, o lotes de terreno urbanizables, que propiamente son los planes particulares que materializan los Planes de Ordenación Urbanística²⁸.

En efecto, mediante esos planes particulares las Municipalidades señalan, entre otras cosas, el destino concreto de los diferentes inmuebles, las densidades de población en función de los servicios y las obras de infraestructura, las condiciones de las construcciones, las vías de comunicación y de acceso de las urbanizaciones, las zonas libres y espacios verdes, etc.

24. Artículo 5.

25. Artículo 18.

26. Artículo 19.

27. Artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

28. Artículos 7, ord. 3º; 36, ords. 6º y 9º; y 43 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En concreto, pues, que en cuanto a la normación del desarrollo urbano, y a la definición concreta de su ejecución, la autonomía municipal queda sujeta al contenido de los planes de Ordenación Urbanística, los cuales constituyen la localización urbana de los Planes Nacionales y Regionales para la Ordenación del Territorio. Hasta el punto que si alguno de los planes particulares de urbanismo, se hubiera puesto en vigencia sin la previa aprobación del Plan Nacional o de los Planes Regionales, aquellos planes deberán adaptarse a éstos (artículo 18, último aparte de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio). En otras palabras, que en cuanto al desarrollo físico espacial, o sea, a la utilización del suelo urbano, las Municipalidades al llevar a cabo los procesos de ejecución urbanística, a través de los Planes Particulares de Desarrollo Urbano Local o de la Zonificación de Áreas, de Sectores o de Urbanizaciones, tienen que atender a la localización de las actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios, a los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, establecidos en los Planes Nacionales y Regionales para la Ordenación del Territorio ²⁹.

4.2. *El establecimiento del perímetro urbano de las ciudades*

En virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la delimitación de las ciudades constituye un elemento esencial de la ordenación del territorio a nivel urbano. En efecto, los planes de ordenación urbanística deben concretar espacialmente los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio, dentro de los límites de los respectivos perímetros urbanos de las ciudades ³⁰. Sin embargo, debe aclararse que tal delimitación ahora no forma parte de la materia urbanística, sino de la referente a la ordenación del territorio; por ello, corresponde al Poder Nacional, en concreto a los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Desarrollo Urbano; y las Municipalidades sólo participan a título de consulta en esa delimitación, y por tanto, no es una definición local sino nacional, porque la misma debe tomarse de acuerdo a las previsiones de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio ³¹.

Por esta razón, las áreas urbanas no podrán aparecer definidas en los planes de ordenación urbanística, ni mucho menos en los planes particulares de desarrollo urbano local, o en las ordenanzas de zonificación, porque ello es de la competencia nacional y no municipal. Únicamente, las Municipalidades, al aprobar los planes de ordenación urbanística, podrán delimitar dentro del área urbana, previamente definida, las áreas de expansión de las ciudades ³².

Desde otro orden de ideas, la delimitación del perímetro urbano y del área de expansión de las ciudades, es también, por exclusión, la definición de los terrenos rurales, según lo dispone la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, que remite a los planes nacionales, regionales y municipales, para saber cuándo un terreno es rural, porque precisamente está fuera del perímetro urbano ³³.

4.3. *Procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística*

De acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, la competencia en materia de elaboración y aprobación de estos planes de ordenación

29. Artículos 9, ords. 2º y 3º; y 11, ords. 2º y 3º de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

30. Artículo 18 *eiusdem*.

31. Artículos 52 y 18 *eiusdem*.

32. Artículo 19, ordinal 1º *eiusdem*.

33. Artículo 13.

urbanística es de carácter local, por cuanto su elaboración y aprobación, así como su revisión, corresponde a las Municipalidades principalmente.

En efecto, estos planes deben aprobarlos las Municipalidades³⁴, según las respectivas regulaciones de las Ordenanzas Municipales³⁵, así como lo relativo a su revisión y modificación³⁶. La misma Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio deja que sean las Municipalidades las que establezcan en sus Ordenanzas las formas y modalidades de la publicación de los planes de ordenación urbanística, así como lo relativo a la oportunidad y modalidades de su revisión y modificación³⁷.

Este aspecto merece destacarse, porque bajo el régimen anterior³⁸, los Planes Rectores, o sea, los Planes Maestros de Desarrollo Urbano, eran aprobados por órganos nacionales, mientras que ahora tales planes son elaborados y aprobados a nivel local por las Municipalidades. En consecuencia, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio colocó en donde debía estar, o sea, a nivel municipal, la orientación del desarrollo urbanístico. En efecto, como se señaló, la elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística, es competencia de las Municipalidades, en la cual concurren las autoridades nacionales, es decir, el Ministerio de Desarrollo Urbano³⁹.

Por otro lado, en lo que respecta al procedimiento de elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio, las Municipalidades están sometidas ahora a la consulta pública y a la audiencia de los interesados.

En cuanto a la consulta pública, ésta consiste en solicitar las directrices de los organismos competentes, y la opinión de los organismos públicos, nacionales y municipales de prestación de servicios públicos⁴⁰, en las etapas de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística. Y por lo que respecta a la audiencia pública, las Municipalidades antes de la aprobación definitiva, deben someter tales planes a un período de audiencia de 60 días para que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, y para ello, deberán darle la mayor difusión⁴¹. La razón y justificación de esta audiencia pública estriba en la influencia e intervención que los planes de ordenación urbanística representan para la propiedad inmobiliaria.

En cuanto al acto aprobatorio, éste, desde el punto de vista formal debe expresarse en una Ordenanza, conforme a la previsión del artículo 43 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y según sus efectos, constituye un acto de efectos generales, porque va dirigido a la colectividad, sin que puedan individualizarse sus integrantes, y además, su naturaleza es la de un acto normativo porque impone reglas generales de conducta obligatoria para toda la comunidad.

4.4. *Mecanismos de ejecución y control de los planes de ordenación del territorio*

Dentro del sistema de ordenación del territorio, el control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, la ejercen los Municipios de acuerdo a lo que establezcan las Ordenanzas Municipales⁴², lo cual es también un reforzamiento de la autoridad local. Ahora bien, tal competencia deriva del carácter imperativo de los planes señalados, y por ello, pueden ser exigidos a los organismos de la Administración

34. Artículo 36, en concordancia con el Artículo 4, lit. A.

35. Artículo 7, ord. 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

36. Artículo 39, último aparte.

37. Artículos 36 y 39, último aparte.

38. Decreto Nº 668 de 03-07-80 (Arts. 4 y siguientes); y Reglamento Parcial Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente (Decreto Nº 2445 de 17-11-77).

39. Artículo 7, ord. 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

40. Artículo 29.

41. Artículo 30.

42. Artículo 47, en concordancia con el Art. 4, lit. B.

Pública Nacional, de los Estados y de los propios Municipios, así como a los particulares y a las entidades de carácter privado⁴³.

Por otra parte, la ejecución misma de dichos planes puede realizarse directamente por las Municipalidades, o indirectamente, mediante otras entidades creadas para tal fin, o puede encargarse de ello a los particulares, para que los ejecuten bajo la dirección y control de las Municipalidades⁴⁴. También en esa ejecución cooperan los otros organismos públicos, dentro de la esfera de sus competencias⁴⁵.

Y en cuanto a los medios de control, las Municipalidades, como órganos locales competentes de ordenación territorial, utilizan las aprobaciones administrativas, cuando se trata de acciones de los entes públicos nacionales, regionales, estatales y municipales, que impliquen ocupación del territorio en las áreas urbanas⁴⁶, y las autorizaciones a los particulares, cuando las actividades de éstos signifiquen ocupación del territorio urbano, mediante los permisos de urbanización, de construcción o de uso, que establezcan las Ordenanzas Municipales⁴⁷.

No cabe duda que el mecanismo de las autorizaciones administrativas refuerza la autoridad local frente a las autoridades nacionales, regionales y estatales, de modo que ya no depende de estos organismos exclusivamente lo relativo a la ubicación de las edificaciones públicas, el trazado de las vías, la localización de las industrias, o la ejecución de los planes de desarrollo, en los terrenos urbanos, por cuanto es necesaria la aprobación municipal.

Para evitar la paralización o dilaciones en los planes de obras públicas, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio consagró el silencio administrativo positivo, en lo referente a las aprobaciones administrativas, para cuando los Municipios no adopten o nieguen la aprobación dentro de un plazo de 60 días, en cuyo caso, si el plazo transcurre sin decisión alguna, se considera que el Municipio ha decidido positivamente la aprobación administrativa⁴⁸. Igualmente, en los casos de autorizaciones a los particulares, rige también el silencio administrativo positivo, porque si el Municipio no decide en el plazo de 60 días, los permisos solicitados se consideran concedidos, a cuyo efecto están obligados a otorgar la respectiva constancia de permiso⁴⁹. Sin embargo, para evitar que puedan derivarse derechos adquiridos de las aprobaciones o autorizaciones, expresas o tácitas, otorgadas en contravención con los planes de ordenación urbanística, la propia Ley califica a tales actos como nulos de nulidad absoluta, y por tanto, no pueden producir ningún efecto⁵⁰.

En lo referente a la consagración del silencio administrativo positivo en la tramitación de las autorizaciones solicitadas por los particulares, o sea, en lo que respecta a la concesión positiva de permisos de urbanización, construcción, o de uso, en caso de silencio del Municipio en pronunciarse, estimo que tal disposición resulta inconstitucional, porque sólo puede establecerse dicho silencio administrativo, por los propios Municipios en las respectivas Ordenanzas, en razón de que la materia de la tramitación de aquellos permisos, es decir, la regulación del procedimiento administrativo municipal, y dentro de él, la regulación de las decisiones y actos administrativos que dicten las Municipalidades, forma parte de la autonomía municipal, y el Poder Nacional no puede legislar sobre esa materia⁵¹.

43. Artículo 42.

44. Artículo 41.

45. Artículo 40.

46. Artículo 51.

47. Artículo 55.

48. Artículo 51.

49. Artículo 55, aparte primero.

50. Artículo 56; y Artículo 19, ord. 1º de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

51. Artículo 29, ord. 2º de la Constitución, en concordancia con los Artículos 136, ords. 24º y 25º; y 139 *eiusdem*.

4.5. *La potestad normativa o reglamentaria de los Municipios en materia de ordenación del territorio*

Según el artículo 4º de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- A. La elaboración y aprobación de los planes.
- B. La gestión, ejecución y control de los planes; y
- C. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

Luego, los Municipios que tienen competencia para elaborar y aprobar planes de ordenación urbanística que, como sabemos, son una especie de los planes de ordenación del territorio⁵², así como para ejecutar y controlar su ejecución⁵³, podrán en consecuencia, conforme a lo señalado en el artículo 4º mencionado, dictar actos normativos que resulten necesarios para su actuación en estos aspectos, cuando no se trate de materias reguladas por la propia Ley, o reservadas a leyes especiales, o cuando se refiera a materias cuya reglamentación les está especialmente atribuida. A mi juicio, esta facultad de adoptar normas reglamentarias por parte de las Municipalidades, se refiere únicamente a tales aspectos de la Ley, o sea: elaboración y aprobación de los planes, gestión, ejecución y control de los mismos, cuando no hayan sido regulados por la misma Ley, o reservados a otras leyes especiales, o cuando expresamente la propia Ley les atribuya tal reglamentación. Por ejemplo, en este último supuesto, el artículo 55 *eiusdem*, les encomienda la reglamentación de los procedimientos para otorgar las autorizaciones que soliciten los interesados, para lo cual deberán adoptar las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, así como la regulación relativa a las modalidades y formas de publicación de los planes de ordenación urbanística, y a la oportunidad y modos de revisión y modificación de dichos planes⁵⁴.

5. INCIDENCIA DE LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN CUANTO A LAS LIMITACIONES DE LA PROPIEDAD URBANA

La ordenación urbanística, como especie del género ordenación del territorio, contempla innovaciones en lo atinente al régimen de la propiedad urbana, las cuales, también influyen en el ámbito tributario municipal, y en la consolidación de su patrimonio público. Veamos, pues, cuáles son esas innovaciones.

5.1. *Definición del contenido del derecho de propiedad*

De acuerdo a lo que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio estatuye, el contenido de la propiedad urbana es el que se prevé en los planes de ordenación urbanística, en el sentido que su uso estará vinculado al destino fijado en tales planes⁵⁵.

Esto significa que el ejercicio de dicho derecho en terrenos urbanos para fines urbanísticos, requiere la previa existencia de un plan de ordenación urbanística, en el cual se establezcan las asignaciones de uso y su régimen, así como la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos. En este sentido, sin planes

52. Artículos 5 y 36.

53. Artículos 41 y 47.

54. Artículo 55, último aparte; 36 y 39.

55. Artículo 66.

previos de ordenación urbanística no pueden otorgarse autorizaciones de uso del suelo. Por eso, el plan determina el contenido del derecho de propiedad, porque sin plan no puede ejercerse este derecho⁵⁶. Estos planes, mientras se dicte la Ley Especial de Urbanismo, seguirán siendo los previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, o sea los planes de desarrollo urbano local⁵⁷, y en las Ordenanzas Municipales, o sea, las zonificaciones de áreas, sectores o de urbanizaciones.

5.2. *Recuperación de plusvalías por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece para los propietarios la obligación tributaria de pagar hasta un máximo del 5% del valor de la propiedad del inmueble, cuando éste hubiere aumentado por causa de los cambios de uso o de la intensidad de los aprovechamientos contemplados en los planes de ordenación urbanística. Igualmente, tal obligación representa para los Municipios el derecho a recuperar tal aumento o plusvalía, y a tal efecto, se les faculta para establecer los términos de cumplimiento de dicha obligación⁵⁸.

Indudablemente que al prever la Ley que la contribución de mejoras derivada de los planes de ordenación urbanística, sea creada y regulada por los Municipios está fortaleciendo su autonomía tributaria⁵⁹ y a la vez, permitiendo el aumento de sus ingresos y recursos fiscales⁶⁰.

5.3. *Legitimación de las cesiones obligatorias de la propiedad en favor de los Municipios*

El artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, vino a llenar el defecto constitucional que afectaba a las Ordenanzas Municipales que contemplaban la obligación para los propietarios de ceder gratuitamente a las Municipalidades terrenos de las urbanizaciones por razones del desarrollo urbano, en razón de que ninguna disposición legal preveía tal obligación. En efecto, ya el artículo 68 citado, de una manera general consagra tal cesión obligatoria y gratuita, que constituye la contrapartida debida por los propietarios a los Municipios, porque por el proceso de urbanización autorizado y controlado por aquéllos, sus propiedades adquirieron mayor valor.

5.4. *Obligación de utilizar los terrenos expropiados para fines urbanísticos establecidos en los planes*

La Ley en comentarios establece a la expropiación como instrumento de ejecución del urbanismo y la obligatoriedad del uso del bien expropiado conforme al respectivo plan, so pena de la retrocesión o devolución del bien a su antiguo propietario, para lo cual se remite a lo que establezca la legislación expropiatoria⁶¹.

Esta norma es verdad que es una garantía para los particulares, pero también es cierto que será una garantía del cumplimiento de los planes de ordenación urbanística por parte de las Municipalidades.

56. Artículo 66, único aparte.

57. Artículos 7, ord. 3º; y 36, ord. 9º.

58. Artículo 68.

59. Artículo 29, ord. 3º de la Constitución.

60. Artículo 31, ord. 6º *eiusdem*.

61. Artículo 69.

6. DEFINICION DE URBANISMO COMO REGIMEN DEL SUELO

Aparte de lo que significa propiamente para el Municipio la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio respecto de la planificación y ejecución de la ordenación del urbanismo y concretamente en cuanto al reforzamiento de la autoridad local municipal, constituye un mérito indiscutible de dicha Ley, la precisión que contiene en lo relativo a los aspectos que se comprenden dentro de la competencia urbanística.

En efecto, según el artículo 67 de la mencionada Ley, el urbanismo, en lo que se refiere al régimen del suelo, abarca las siguientes funciones:

1. Determinar la utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social y urbanística de la propiedad.
2. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
3. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
4. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
5. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización.
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios públicos de suelo.

Puede afirmarse entonces, que el artículo 67 anteriormente citado, adelantándose a una futura Ley Nacional de Urbanismo, define lo que se comprende dentro de tal materia, y siendo el urbanismo uno de los elementos de la ordenación territorial⁶², la futura Ley referida no vendría a ser sino un desarrollo de dicha competencia.

Por otro lado, por tratarse de una definición genérica, tales competencias, corresponden, ejercerlas a nivel local a las Municipalidades, en razón de que el urbanismo forma parte de las materias propias de la vida local, y por ende, es de la competencia de tales entidades. Por tanto, no cabe duda que la institución del Municipio cuenta ahora con reglas más claras y precisas en cuanto a la delimitación de su competencia en materia de urbanismo.

7. REFORZAMIENTO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA

Dispone la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio que la aplicación de las sanciones que la propia Ley prevé por violación de sus disposiciones, o por el incumplimiento de los planes espaciales y a las autorizaciones administrativas, corresponde a los órganos públicos encargados del control de la ejecución de dichos planes⁶³. Ahora bien, como se explicó precedentemente, la competencia para ejecutar y controlar los Planes de Ordenación Urbanística está atribuida por dicha Ley, a los Municipios⁶⁴, luego éstos son los únicos autorizados para imponer las multas y demoliciones a que se contraen tales sanciones⁶⁵, y además, ocurre que el producto de las sanciones pecuniarias es atribuido al patrimonio municipal⁶⁶, y no al nacional, con lo cual también la Hacienda Pública Municipal se ve en esa forma fortalecida.

No cabe duda, pues que la potestad sancionatoria prevista en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio fortalece aún más la autoridad municipal, puesto que el Municipio se convierte a nivel local en un agente de gobierno de políticas nacionales, con la circunstancia de que en este caso actúa en nombre propio, en

62. Artículo 3, ords. 2º y 6º.

63. Artículo 74.

64. Artículo 47.

65. Artículos 71, 72 y 73.

66. Artículo 74.

ejercicio de sus propias autonomías, y no por delegación o en representación del Poder Nacional. Se trata en consecuencia, de competencias originarias y no derivadas.

8. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

Tal como se señaló precedentemente⁶⁷, en el procedimiento de aprobación de los Planes de Ordenación Urbanística la colectividad interviene a través de la audiencia pública que prevé la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio⁶⁸.

Pues bien, este mecanismo, a diferencia del consagrado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal⁶⁹ constituye un verdadero instrumento de participación ciudadana en el proceso de planificación local. En efecto, contrario a lo previsto en la Ley últimamente señalada, donde la colectividad no interviene en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos legales de definición de los usos de los terrenos urbanos, sino después que éstos son aprobados por las Cámaras Municipales, la audiencia pública contemplada en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, constituye un elemento condicionante de la validez de los Planes de Ordenación Urbanística, porque su aprobación definitiva requiere que previamente se someta a la ciudadanía el proyecto respectivo. En otras palabras, que las Municipalidades no pueden sancionar, so pena de nulidad, ninguna Ordenanza aprobatoria de un Plan de Ordenación Urbanística de los contemplados en la Ley de referencias, sin que con anterioridad se haya sometido a consulta a la población.

Por el contrario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal más que una verdadera participación ciudadana en lo que se refiere a las Ordenanzas de Desarrollo Urbano o de Zonificación, lo que regula es un recurso administrativo de reconsideración especial y una acción judicial popular de nulidad de dichas Ordenanzas, sometida incluso a un plazo de caducidad de sesenta días⁷⁰.

Es decir, que las Municipalidades pueden sancionar tales Ordenanzas sin participación de la colectividad, y lo que es más grave, si algún miembro de ella no intenta el respectivo recurso a la correspondiente acción de nulidad ante la Sala Político Administrativa, entrarán en vigencia, planteándose entonces la duda de si pueden aún los interesados impugnarlas judicialmente⁷¹. Al convertir la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio la audiencia pública en un paso previo y esencial en el procedimiento de la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación Urbanística, evita el inconveniente señalado, que luce francamente antidemocrático.

9. CONCLUSIONES FINALES

El apretado resumen que hemos realizado de las incidencias de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en la materia del urbanismo municipal, nos permite concluir que el Municipio, dentro del ordenamiento jurídico del país, ha pasado a ser una autoridad de la ordenación del territorio y de ejecución del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, a nivel local, con lo cual

67. Ver Nº 4.3 de este trabajo.

68. Artículo 30.

69. Artículos 152 a 155.

70. Artículo 155.

71. La duda se presenta porque el Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que los actos de efectos generales pueden ser recurridos de nulidad en cualquier momento, sin estar sujetos a plazos de caducidad alguno. Por el contrario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé un plazo de caducidad especial de 60 días para demandar la nulidad de las Ordenanzas no tributarias.

se han aumentado y fortalecido su autonomía y sus competencias, al definirse claramente qué significa tal competencia, y al dotársele de poderes normativos y ejecutivos en dicha materia, incluso frente a los otros poderes públicos.

Además, la ciudadanía tiene ahora garantizada su participación en el proceso de elaboración de los planes de ordenación urbanística, y también, en la actualidad, las Municipalidades concurren en la delimitación de los perímetros urbanos de las ciudades, con las autoridades nacionales, y les corresponde definir las áreas de expansión de las ciudades, dentro de dichos perímetros.

Por último, las normas de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que establecen un régimen para la propiedad urbana, impiden que los particulares puedan alegar derechos adquiridos frente al Municipio, y además, representan el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los Municipios, y permiten legítimamente constituir el dominio público municipal con parte de las urbanizaciones privadas.

En concreto, que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, contribuirá ciertamente a fortalecer la estructura del Municipio, de forma tal, que la propuesta de reforma, que trata de hacer de él más que una mera división territorial, una verdadera entidad de gobierno local encontrará en las disposiciones de aquella Ley, elementos que ayuden a su consolidación como órgano político, fundamental de nuestra democracia.

Se ha dicho que hay que reinventar la democracia, y ello no se logrará, si a los niveles más cercanos a las comunidades, como son los Municipios, células primarias de la organización política, no se les otorga una verdadera función de gobierno, pero a través de una participación auténtica de la propia comunidad en la elección de las autoridades locales, y dotando a éstas de poderes efectivos, mediante una racional descentralización administrativa.

Podríamos, entonces, para terminar esta modesta exposición, recordar a los "Comuneros del Socorro y de Mérida", revolucionarios municipalistas de 1781, y tomar su idea fundamental de transformación: "Viva el Rey, abajo el mal gobierno", para adaptarla a nuestra época y sentir, y así expresar, como aspiración, que para que la democracia sea mejor es necesario un nuevo poder municipal, auténticamente local, esencialmente participativo, y políticamente fuerte.