

# Comentarios Legislativos

## COMENTARIOS A LAS NORMAS PARA EL DESARROLLO Y CONTROL DE URBANIZACIONES DICTADAS POR DECRETO N° 668 DE 3 DE JULIO DE 1980 \*

Allan R. Brewer-Carías  
Director del Instituto de Derecho Público  
Universidad Central de Venezuela

### SUMARIO

- I. ANTECEDENTES
- II. OBSERVACIONES FORMALES
  1. *Fundamento del Decreto y naturaleza de sus normas.*
  2. *Ambito de regulación del Decreto.*
  3. *Efectos derogatorios del Decreto.* A. La derogación de normas del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas. B. La derogación de normas del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas de Ordenación del Territorio. C. La derogación del Decreto regulador de la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbano.
- III. COMENTARIOS AL REGIMEN DE LA PLANIFICACION URBANISTICA Y LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.
  1. *El régimen de la planificación urbanística.*
  2. *El contenido de los planes rectores.*
  3. *La elaboración y aprobación de los planes rectores.*
- IV. COMENTARIOS SOBRE LA ORDENACION NORMATIVA DE LA PROPIEDAD.
- V. COMENTARIOS SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL MINDUR EN LOS CASOS DE DESARROLLO DE URBANIZACIONES.
  1. *La autorización para urbanizar.*
  2. *Las exigencias de zonas destinadas a servicios comunes.*
  3. *Los otros permisos en relación a proyectos de ingeniería.*
  4. *La ejecución de las obras de urbanización.*
  5. *El sistema de información urbanística.*
- VI. CONCLUSIONES.

### I. ANTECEDENTES

Las sucesivas regulaciones derivadas de los problemas originados por la expansión de las áreas urbanas y del proceso de urbanización, desarrollo sin un marco jurídico-administrativo adecuado, han provocado una acumulación progresiva de permisos e intervenciones administrativas, que han complicado tremendamente las relaciones entre la Administración urbanística y los particulares. Ha sido una necesidad sentida, la de la simplificación de los trámites y la de la necesaria coordinación de todos los órganos administrativos nacionales que intervienen en los procedimientos urbanísticos, lo que ha motivado el que varias disposiciones se hayan dictado, en ese sentido, en los últimos años.

La primera de las regulaciones coordinadoras de las actividades administrativas nacionales, en este campo, se dictó en materia de desarrollo turístico en 1974, mediante el Decreto N° 1618 del 20 de febrero de 1974<sup>1</sup>, por el cual se creó el Comité de Estudios de Proyectos Turísticos (COMPTUR), integrado por representantes de los diversos organismos con competencias en la materia, la cual debía

\* Publicado originalmente en *G.O.* N° 32.018 del 3-7-80 con el N° 688, y corregida la numeración por error de publicación, en la *G.O.* N° 32.019 del 4-7-80, en la cual aparece con el N° 668.

1. Véase en *G.O.* N° 30.337 de 22-2-74.

centralizar la tramitación para la obtención de todos los permisos nacionales para la construcción de instalaciones turísticas (hoteles, etc.). Esta Comisión funcionó en la Corporación de Turismo de Venezuela, hasta 1978, al ser derogado el Decreto Nº 1618 por el Decreto Nº 2614 del 7 de marzo de 1978<sup>2</sup>.

Mediante este último Decreto se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, integrada por representantes de todos los Ministerios con competencias conexas con el urbanismo y vinculada administrativamente al Ministerio de Desarrollo Urbano, con el objeto de centralizar, coordinar y agilizar los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanísticos. Esta Comisión Nacional fue dotada de sendas oficinas nacionales situadas en todos los Estados de la República, y cumplió funciones centralizadoras hasta 1980, cuando mediante el Decreto Nº 668 que comentamos se derogó expresamente el mencionado Decreto Nº 2614, quedando en consecuencia eliminada la mencionada Comisión.

El Decreto Nº 668, del 3 de julio de 1980, viene así a ser el último de los intentos del Ejecutivo Nacional por coordinar y centralizar las tramitaciones administrativas en ciertas actividades urbanísticas, pero ampliando las regulaciones nacionales en otros campos hasta ahora no regulados.

Diversas observaciones pueden hacerse al Decreto mencionado, las cuales podemos clasificar en cuatro: observaciones formales; observaciones sobre el régimen de la planificación urbanística y las competencias municipales; observaciones sobre la ordenación normativa que establece respecto de la propiedad no urbana; y observaciones sobre las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano en los casos de desarrollo de urbanizaciones.

## II. OBSERVACIONES FORMALES

Desde el punto de vista formal, las mencionadas Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones pueden ser el objeto de diversas observaciones relativas a su fundamentación legal y naturaleza; a su ámbito de regulación; y a sus efectos derogatorios.

### 1. *Fundamento del Decreto y naturaleza de sus normas*

El Decreto Nº 668, de 3 de julio de 1980, se ha dictado "de conformidad con lo previsto en los artículos 28, ordinal 2; 30, ordinales 9 y 15; 33, ordinales 1 y 7; 36, ordinales 6 y 7; 37 y 38, ordinales 14 y 17; y 47, ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Administración Central". Estos ordinales y artículos, en realidad, definen competencias específicas de los Ministerios de Fomento; Sanidad y Asistencia Social; Transporte y Comunicaciones; Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Desarrollo Urbano; e Información y Turismo, los cuales quedaron encargados de ejecutar el Decreto (Art. 25). Además, el artículo 47 de la Ley Orgánica define competencias de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

Ahora bien, todas estas normas que sirven de fundamento al Decreto son normas de rango legal atributivas de competencia a los diversos Despachos Ministeriales. ¿Qué significa que las "Normas" contenidas en el Decreto se dictan conforme a esos ordinales y artículos? Estos, sin duda, no asignan competencia al Presidente de la República, sino a cada uno de los Despachos Ministeriales.

Ahora bien, ¿qué se ha querido hacer con el Decreto Nº 668? ¿Reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Central en cuanto a la forma en la cual los

2. Véase en *G.O.* Nº 31.452 de 21-3-78.

Ministerios respectivos y Cordiplán deben ejercer las competencias que tienen legalmente asignadas? Si esto es así, por qué no se denomina "Reglamento sobre el Desarrollo y Control de Urbanizaciones" y se introduce la denominación genérica de "Normas". Norma es todo acto jurídico estatal de efectos generales, es decir, de contenido normativo, y aquellas "Normas" emanadas del Ejecutivo Nacional mediante Decretos o Resoluciones, se denominan Reglamentos. Si estos ejecutan o desarrollan una Ley se denominan Reglamentos Ejecutivos, los cuales sólo puede dictar el Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el artículo 190, ordinal 10 de la Constitución. Si los Reglamentos no ejecutan o desarrollan específicamente a una Ley se denominan Reglamentos Autónomos.

Ahora bien, en el caso del Decreto N° 668, aparentemente, tiene por objeto desarrollar la Ley Orgánica de la Administración Central. De lo contrario, no tendría sentido la referencia a todas las normas de la misma, que le sirven de fundamento. ¿Por qué, entonces, no se lo denominó "Reglamento" y no se fundamentó en el artículo 190, ordinal 10 de la Constitución? Pero el Decreto 668 va más allá: prescribe normas que no desarrollan los artículos citados de la Ley Orgánica de la Administración Central, restringe competencias tradicionales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y asigna nuevas competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano, no previstas en ley alguna. ¿Puede hacer esto el Presidente de la República? Sin duda que sí, siempre que no se vulnere la Constitución o una ley determinada. Sería entonces un Reglamento Autónomo. ¿Por qué, sin embargo, no se lo denominó "Reglamento"? Aparentemente ha prevalecido en los proyectistas un criterio superado hace varias décadas por la doctrina y la práctica administrativas: la posibilidad de dictar Reglamentos Autónomos, que no desarrollan específicamente una ley pero que no por ello dejan de ser Reglamentos. No puede sostenerse válidamente en la actualidad, que los únicos Reglamentos que pueden dictarse por el Ejecutivo Nacional, sean los Reglamentos Ejecutivos dictados conforme al artículo 190, ordinal 10, de la Constitución<sup>3</sup>.

Por otra parte no debe olvidarse que la Ley Forestal de Suelos y Aguas, en su artículo 36, establece expresamente que "las labores necesarias para la realización de las *actividades y parcelamientos urbanísticos* que puedan afectar los recursos naturales a que se refiere esta Ley, *estarán sometidas a las disposiciones reglamentarias* que dicte el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables". Es decir, la Ley, directamente, atribuye al MARNR competencias para reglamentar las actividades urbanísticas que afecten los recursos naturales renovables. ¿Qué efectos tiene, respecto de estas competencias, el Decreto N° 668? Aun cuando este Decreto derogó las normas pertinentes del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, ¿podría el MARNR establecer por Resolución sus propias reglamentaciones en esta materia?

En definitiva, pensamos que el Decreto N° 668 ha debido dictar un Reglamento, con ese nombre y esa naturaleza y no unas "Normas", entre otras razones, porque con esas Normas se han derogado expresamente normas del Reglamento, de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, y normas del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente. Es elemental en materia reglamentaria que un Reglamento sólo puede ser derogado por otro Reglamento, dictado en igual forma. Y si bien el Decreto N° 688 fue aprobado en Consejo de Ministros resulta evidente que no se quiso que fuera un "Reglamento" sino unas "Normas", de categoría aparentemente inferior

3. Debe observarse que en el caso del Decreto N° 478 de Regionalización y de Participación de la comunidad en el Desarrollo Regional de 8-1-80 (G.O. N° 2.545 Extr. de 14-1-80) aparentemente se eliminó su denominación tradicional de "Reglamento de Regionalización administrativa", pues se interpretó que al no ser Decreto-Ley el Decreto N° 492 de 30-12-80 creador del sistema de Planificación, éste no podía ser reglamentado. Véanse los comentarios a este Decreto en págs. 91 y siguientes de esta Revista.

al Reglamento, las cuales, formalmente hablando, no podían derogar artículos de Reglamentos precedentes.

## 2. *Ámbito de regulación del Decreto*

Tal como lo indica el artículo 1º del Decreto (Disposiciones Generales), las "Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones" tienen por objeto:

"la regulación de los desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos y otras actividades de desarrollo urbano que ejecuten tanto el sector público como el privado, los cuales sólo podrán realizarse en áreas urbanas".

El objeto de las Normas, por tanto, es "regular" todo desarrollo urbanístico, y no sólo aquellos que configuran "urbanizaciones", es decir, desarrollos urbanos de conjunto, en extensiones no urbanizadas.

Debe destacarse que en el proyecto original del Decreto el campo de aplicación se refería a las actuaciones públicas o privadas que tuvieran por objeto "el desarrollo de nuevas urbanizaciones residenciales, industriales, recreacionales o turísticas", lo que hacía congruente el ámbito de aplicación con el título del Decreto. Al eliminarse en el Decreto Nº 668 la referencia a "nuevas urbanizaciones" y hablarse pura y simplemente de desarrollos, no sólo residenciales, industriales, recreacionales o turísticos sino "comerciales" y "deportivos" y toda "actividad de desarrollo urbano", se ha ampliado el ámbito del Decreto en una forma incongruente, como se verá más adelante.

En efecto, se habla en el artículo 1º que con las normas se busca la regulación de desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos y otras actividades de desarrollo urbano. Hay, sin duda, una contradicción entre el título del Decreto ("Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones"), el artículo 1º y el contenido de la normativa que contiene, y que se refiere a los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, a los Procedimientos para el Desarrollo de *Urbanizaciones* y al Sistema Nacional de Información Urbanística, y por tanto, no sólo al desarrollo y control de urbanizaciones.

## 3. *Efectos derogatorios del Decreto*

El artículo 24 del Decreto deroga expresamente los artículos 64 al 69 del Decreto Nº 2117, del 12 de abril de 1977; los artículos 3 y 4 del Decreto Nº 2445, del 15 de noviembre de 1977; y el Decreto Nº 2614, del 7 de marzo de 1978.

### A. *La derogación de normas del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas*

El Decreto Nº 2117 del 12 de abril de 1977<sup>4</sup>, en efecto, contiene el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, cuyos artículos 64 a 69 relativos a "Los Parcelamientos Urbanísticos" (Capítulo VI del Título V) establecían el requisito de obtención del permiso del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para la realización de "actividades de remoción de tierras o deforestación, con fines urbanísticos". Esta derogatoria significa que ya no será necesario

4. Véase en *G.O.* Nº 2.022 Extr. de 28-4-77.

solicitar el permiso del MARNR para desarrollos urbanísticos, y como el artículo 41 de la Constitución dispone que "las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso", los procedimientos administrativos derivados de las solicitudes de permiso que estén en curso de decisión ya no tendrán que continuar y cesarán. Si se trata de urbanizaciones, los interesados deberán solicitar una autorización del MINDUR quien debe remitir los recaudos al MARNR para que establezca las condiciones bajo las cuales se realizarán las actividades correspondientes (Art. 10).

Por supuesto, en áreas no urbanas, toda actividad que signifique destrucción de vegetación continuará exigiendo una autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conforme a lo exigido en el artículo 34 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas. Este artículo remitía al Reglamento respecto a la forma de obtener las autorizaciones y como la parte pertinente del Reglamento ha sido derogada, no existe procedimiento administrativo para ello.

Debe recordarse, por otra parte, que las normas del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, ahora derogadas, eran idénticas a las contenidas en el Decreto-Ley N° 497 del 30 de diciembre de 1958 <sup>5</sup>. Dado el rango de Decreto-Ley dictado por la Junta de Gobierno en 1958, y ese carácter surge, por ejemplo, de normas de evidente rango legal como la contenida en el artículo 7º de dicho Decreto-Ley, cabría preguntarse, primero, si el mismo fue derogado por el Reglamento dictado por el Decreto N° 2117, lo que parece tener una respuesta negativa; y segundo, si a pesar de la derogación de los artículos citados del Decreto N° 2117, aquellas normas del Decreto-Ley N° 492 no quedan aún con vigencia. Esto plantea un grave problema de interpretación que quedaría resuelto al argumentarse que el Decreto-Ley de 1958 contenía normas legales y reglamentarias, habiendo sido derogadas las de rango reglamentario por el Reglamento de 1977, las cuales, a su vez, se derogan por el Decreto N° 668.

*B. La derogación de normas del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio*

El Decreto N° 668 en su artículo 24 deroga, en segundo lugar, los artículos 3 y 4 del Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977 <sup>6</sup>, mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio. El artículo 3º de dicho Reglamento N° 3 exigía que el área de expansión de las ciudades se determinase mediante Resolución conjunta de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura y Cría y del Desarrollo Urbano. Conforme al Decreto N° 668, su artículo 6º dispone que la Resolución conjunta sólo se adopta con la participación de los Ministerios del Ambiente y de Desarrollo Urbano, con prescindencia del Ministerio de Agricultura y Cría. De allí la derogación del artículo 3º. En cuanto al artículo 4º del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, también derogado, establecía una limitación, rural regulada, en relación al cambio de uso de áreas que tuviesen o hubieran tenido el carácter de zonas verdes, de recreación o destinadas a servicios comunitarios. Quedó también derogado.

5. Véase en *G.O.* N° 25.850 de 30-12-58.

6. Véase en *G.O.* N° 31.363 de 17-11-77.

C. *La derogación del Decreto regulador de la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico*

El Decreto Nº 668 deroga, en tercer lugar, el Decreto Nº 2.614 del 7 de marzo de 1978<sup>7</sup>, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, y mediante el cual se buscaba centralizar, coordinar y agilizar los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanísticos.

En esta forma, se abandona la fórmula de coordinación a través de órganos colegiados (Comisiones) que se había utilizado con anterioridad, y se centralizan los trámites en el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Ahora bien, conforme al artículo 22 del Decreto, las solicitudes introducidas antes de la promulgación del Decreto Nº 668 (3-7-80) y las que se introduzcan antes de la entrada en vigencia del correspondiente plan rector de desarrollo urbano, se tramitarán de acuerdo a lo previsto en el Decreto Nº 2614 del 7 de marzo de 1978. Por tanto, si bien la Comisión Nacional y sus Oficinas desaparecen, en este lapso transitorio, las normas procedimentales del Decreto Nº 2614 continúan vigentes.

### III. COMENTARIOS AL REGIMEN DE LA PLANIFICACION URBANISTICA Y LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

#### 1. *El régimen de la planificación urbanística*

El Decreto Nº 668, contenido de las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, ha destinado su Capítulo II a regular los Planes Rectores de Desarrollo Urbano. Interesa destacar, por tanto, en primer lugar, cómo inciden estos planes rectores en el régimen de la planificación urbanística; en segundo lugar, qué son estos planes rectores; y en tercer lugar, quién los elabora y aprueba.

Ante todo, debe señalarse que la Ley Orgánica de la Administración Central estableció en su artículo 37, ordinal 11, como competencia del Ministerio de Desarrollo Urbano "la definición del uso de la tierra urbana, la planificación del desarrollo de los centros poblados, tomando en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes. La planificación, administración y adquisición de tierras para el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano. Las autorizaciones, coordinación, control y vigilancia de las actividades, que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal".

Por supuesto que esta norma, atributiva de competencia, se ha formulado dentro del marco de la Constitución y está relacionada con la Ley Orgánica del Poder Municipal: ninguna de las competencias atribuidas podría ejercerse por el MINDUR lesionándose la autonomía municipal.

Debe recordarse, así, que la Constitución atribuye competencia a los Municipios en materia de "Urbanismo" (Art. 30) y que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dentro de las competencias propias del Municipio, identifica a los "planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional" (Art. 7, ord. 3º).

Ciertamente la Constitución (Art. 190, ord. 16) y la Ley Orgánica de la Administración Central (Art. 37, ord. 6º) atribuyen al Poder Nacional y al Ministerio de Desarrollo Urbano, respectivamente, la competencia para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería,

7. Véase en G.O. Nº 31.452 de 21-3-78.

arquitectura y urbanismo; pero ello no puede llevar a los órganos nacionales a elaborar y poner en vigencia los planes de desarrollo urbanístico. Los órganos nacionales pueden establecer las normas técnicas conforme a las cuales deban las autoridades locales elaborar sus planes de desarrollo urbanístico, e inclusive, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el MINDUR tiene competencia para aprobar los planes locales antes de que entren en vigencia (Art. 7, ord. 3), pero de allí a consagrar, como lo ha hecho el Decreto N° 668, que los Planes Rectores de Desarrollo Urbano deban elaborarse y ponerse en vigencia, íntegramente, por la autoridad nacional hay una gran diferencia, pues en este último caso no sólo estamos en presencia de un exabrupto sino de una grave inconstitucionalidad.

## 2. *El contenido de los Planes Rectores*

Los Planes Rectores de Desarrollo Urbano establecidos en el Decreto N° 688 tienen el siguiente contenido (Art. 5):

- a. La delimitación del área urbana.
- b. La definición de usos del suelo urbano y sus intensidades.
- c. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización.
- d. La determinación sobre aspectos ambientales y de actividades urbanas.
- e. Las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el plan; y
- f. Las áreas de expansión de las ciudades.

Se trata, sin duda, de un “plan de desarrollo urbano” cuya elaboración y puesta en ejecución, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, compete a los Municipios (Art. 7, ord. 3°), aun cuando los apruebe previamente el MINDUR. Por tanto, al establecer el Decreto N° 668 que estos planes se elaboran y ponen en vigencia por el MINDUR, ha violado el Art. 7, ord. 3° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el artículo 30 de la Constitución.

En el Decreto N° 668 sobre Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, el Ejecutivo Nacional, conforme al artículo 190, ord. 16 de la Constitución y el artículo 37, ord. 6° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a lo sumo podía llegarse a establecer las normas técnicas generales, conforme a las cuales debían elaborarse los planes municipales de desarrollo urbano, en relación a la forma de delimitación del área urbana; a los distintos usos del suelo urbano y sus intensidades que dichos planes locales deben prever; a la precisión general de las áreas o unidades mínimas de urbanización que los mismos planes locales deben adoptar, etc. Sin embargo, no podía dicho Decreto prever directamente que el MINDUR elaborará y pondrá en vigencia los planes locales de desarrollo urbano, sin incurrir en una ilegalidad e inconstitucionalidad como la reseñada.

En todo caso, debe señalarse que nada autoriza en nuestra legislación a hacer una pretendida distinción entre los “planes rectores de desarrollo urbano” previstos en el Decreto N° 668 y los “planes de desarrollo urbano local” previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ambos son planes locales de desarrollo urbano y su elaboración compete a los Municipios. Es sólo el Instructivo N° 22, de 30 de diciembre de 1975, sobre Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones de infraestructuras y equipamiento<sup>8</sup> el que establece una distinción entre Planes Rectores de Ordenación Urbanística y los Planes de Desarrollo Urbano,

8. Véase en G.O. N° 30.962 de 13-4-76.

pero sólo a los efectos de la afectación de tierras a los fines expropiatorios. En ese Instructivo, además, los Planes Rectores de Ordenación Urbanística tienen por objeto determinar "los límites de las áreas urbanas actuales y de las zonas de incorporación futura" y constituir "el esquema básico bajo el cual se precisen las normas y directrices necesarias para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico" (numeral 12 de la Instrucción).

Por supuesto, en todo caso, el Plan Rector de Desarrollo Urbano previsto en el Decreto Nº 668 va mucho más allá de aquel Plan Rector de Ordenación Urbanística, previsto en el Instructivo Nº 22, pues establece usos del suelo urbano y demás elementos que sólo pueden ser previstos en el plan local de desarrollo urbanístico a cargo de los Municipios.

### 3. *La elaboración y aprobación de los Planes Rectores*

Tal como se ha indicado, el Decreto Nº 668 establece que el Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará los planes rectores de desarrollo urbano de acuerdo con el Decreto y las disposiciones dictadas por el Ejecutivo Nacional (Art. 4) y que serán puestos en vigencia por el Ministro de Desarrollo Urbano mediante Resolución que se publicará en Gaceta Oficial (Art. 9º). Estos Planes Rectores, los cuales entre otros aspectos delimitan las áreas urbanas y las de expansión de las ciudades y definen el uso del suelo urbano y sus intensidades, son elaborados y puestos en vigencia sin intervención de los Municipios. ¿Para qué sirve, entonces, la atribución de competencia a los Municipios en materia de "planes de desarrollo urbano local"? En ninguna norma legal de nuestro ordenamiento se autoriza al Poder Nacional a elaborar y poner en vigencia directamente los planes de desarrollo urbano, y, al contrario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal es la que le atribuye tal competencia a los Municipios, aun cuando los planes deban ser aprobados por el MINDUR. Una cosa es aprobar los planes locales antes de que se pongan en vigencia por los Municipios y otra cosa es elaborarlos y ponerlos en vigencia con prescindencia de la autoridad municipal, por el MINDUR.

En todo caso, el Reglamento establece que en la etapa de estudio y elaboración de los planes rectores de desarrollo urbano, el Ministerio de Desarrollo Urbano tomará en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y consultará, según corresponda, a los organismos públicos, así como a los organismos nacionales de prestación de servicios públicos urbanos y a los organismos municipales (Art. 7).

Se prevé aquí, por tanto, sólo una consulta, por supuesto no vinculante, a los organismos municipales en la etapa de estudio y elaboración del Plan Rector, incluyéndose a estos organismos municipales en una lista común, como unos organismos más, e ignorándose que son los que en virtud de la Constitución tienen competencia en materia de urbanismo.

Por último, la iniciativa de los proyectos de planes de desarrollo urbano no sólo le corresponde al MINDUR, pues el Decreto Nº 668 establece que los particulares y cualquier organismo público, donde cabrían estar los Municipios, podrán proponer proyectos de planes rectores de desarrollo urbano ante el Ministerio de Desarrollo Urbano (Art. 8). Quedan así los Municipios, cualquier particular, con la sola posibilidad de proponer proyectos de planes rectores al MINDUR. ¿Podría encontrarse mayor inconstitucionalidad? De organismo competente en materia de urbanismo conforme a la Constitución (Art. 30); de organismo competente en la elaboración y puesta en vigencia de planes de desarrollo urbano local conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Art. 7, ord. 3); el Municipio ha quedado relegado por un



Decreto Presidencial a la sola posición de poder ser consultado por el MINDUR en los planes rectores que éste elabore, y de poder tener la iniciativa de proponer un proyecto de Plan Rector al MINDUR para que éste lo apruebe.

#### IV. COMENTARIOS SOBRE LA ORDENACION NORMATIVA DE LA PROPIEDAD

Pero el Decreto N° 668 no sólo establece una regulación inconstitucional sobre la planificación urbanística, sino que también incurre en inconstitucionalidad al establecer una regulación de la misma no prevista ni permitida por el legislador, particularmente en lo que se refiere a la propiedad no urbana.

Tal como se señaló, la imprecisión del artículo 1º del Decreto N° 668 lleva a interpretar que todos los “desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos”, cualquiera que ellos sean, “sólo podrán realizarse en áreas urbanas”, es decir que sólo pueden desarrollarse actividades residenciales, comerciales, industriales, deportivas, recreacionales y turísticas en áreas urbanas. ¿Qué significa esto? Ni más ni menos que sólo pueden realizarse actividades de construcción en áreas urbanas, ¿y qué son tales áreas urbanas? Ahora bien, conforme el Decreto las áreas urbanas son aquellas que se han calificado como tales en los Planes Rectores de Desarrollo Urbano (Art. 2º), los cuales deben contener la “delimitación” de las mismas (Art. 5º, literal 2). Por tanto, si no hay Plan Rector de Desarrollo Urbano, no hay área urbana, y en principio no podría realizarse ninguna de las actividades reseñadas. La propiedad inmobiliaria, en general, quedaría congelada hasta que se pongan en vigencia los Planes Rectores.

El Decreto, sin embargo, subsana esta situación al prever que mientras se ponen en vigencia los planes rectores de desarrollo urbano, las solicitudes de desarrollo de áreas no urbanas deben tramitarse conforme al Decreto N° 2.614 de 7 de marzo de 1978 (Art. 22), mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico.

Pero aun puestos en vigencia los planes rectores, del artículo 1º resulta una prohibición general y absoluta de construir en las áreas no urbanas. En efecto, conforme a su texto, los desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos y otras actividades de desarrollo urbano que ejecuten tanto el sector público como el privado “sólo podrán realizarse en áreas urbanas”, por lo que si un área no está calificada y delimitada como área urbana en un Plan Rector, en ella no puede realizarse esa actividad. Así, del artículo 1º del Decreto resulta la prohibición absoluta de construir un complejo agroindustrial en una zona rural; de construir un complejo recreacional (un club campestre, por ejemplo) en un área no urbana; o de construir un complejo turístico en las costas del país fuera de las áreas urbanas. No sólo esto es absurdo sino evidentemente inconstitucional, pues establece una limitación a la propiedad no urbana, intolerable, y sin soporte legal.

Pero esta prohibición absoluta ha pretendido ser corregida por el propio Decreto al establecer que “cuando las solicitudes para urbanizar se refieran a un área no contemplada en los planes rectores de desarrollo urbano vigentes, y por sus características especiales se consideren convenientes a juicio del Ministerio de Desarrollo Urbano, se procederá a la elaboración y aprobación del respectivo plan rector de acuerdo con lo previsto en el Decreto, antes de decidir sobre la nulidad (Art. 14). Sin embargo, la solución es relativa en los casos en que no se trate de “urbanizaciones en sentido estricto: si lo que se va a construir es un complejo turístico en una zona aislada de la costa, no urbana, o de un complejo recreacional o club campestre en una zona precisamente, no urbana, ¿qué sentido tiene declararla urbana mediante la elaboración de un plan rector?

## V. OBSERVACIONES SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL MINDUR EN LOS CASOS DE DESARROLLO DE URBANIZACIONES

Además de las competencias del MINDUR en materia de planificación urbanística, el Decreto Nº 668 destina su parte medular a regular el desarrollo de urbanizaciones, asignando competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Estas normas plantean, ante todo, la necesidad de definir el ámbito de aplicación de la autorización del MINDUR que se prevé. En efecto, se habla de "desarrollo de urbanizaciones" por lo que la autorización prevista no se aplica a cualquier proyecto de construcción, ante todo, debe tratarse de un proyecto a ser realizado en áreas urbanas, así declaradas en los planos reguladores y, por otra parte, debe ser un proyecto de urbanización, es decir, de desarrollo de conjunto en un área aún no urbanizada. Por tanto, la construcción en parcelas de una urbanización ya realizada, no requiere de la autorización del MINDUR.

Interesa destacar, en todo caso, las normas del Decreto en relación a la autorización del MINDUR, a la exigencia de áreas destinadas a servicios comunes, a las otras autorizaciones de entes públicos y a la ejecución de las obras de urbanización.

### 1. *La autorización para urbanizar*

En efecto, en las áreas urbanas, la autorización para desarrollar urbanizaciones se ha centralizado, a nivel nacional, en el MINDUR.

En efecto, el artículo 10 del Decreto Nº 668 establece lo siguiente:

Artículo 10º El procedimiento para el otorgamiento de la autorización para urbanizar, se iniciará con la presentación del anteproyecto de urbanización ante las Oficinas de la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Desarrollo Urbano, la cual remitirá los recaudos relativos a la deforestación y movimiento de tierra al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el establecimiento de las condiciones bajo las cuales se realizarán estas actividades de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas. La aprobación del anteproyecto de urbanización emitida por el Ministerio de Desarrollo Urbano, permitirá la realización de las deforestaciones y movimiento de tierra preliminares en las condiciones que se establezcan.

De esta resulta claro, entonces, el siguiente procedimiento:

- a) El desarrollo de urbanizaciones en áreas urbanas requiere de una autorización del MINDUR.
  - b) El procedimiento para obtener la autorización debe iniciarse con la presentación del anteproyecto de urbanización ante las Oficinas respectivas del Ministerio. Este anteproyecto debe presentarse con una solicitud acompañada de toda la documentación que se exija en las normas que se dicten al efecto (artículo 11).
  - c) La autorización se otorga mediante la aprobación del anteproyecto de urbanización.
  - d) Esta aprobación conlleva la posibilidad de realizar las deforestaciones y movimientos de tierra en las condiciones que se establezcan.
  - e) No es necesario obtener permiso o autorización del MARNR para esto último, sino que es el MINDUR quien debe remitir los recaudos relativos a la deforestación y movimiento de tierra al MARNR para que éste establezca las condiciones bajo las cuales se realizarán estas actividades de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas.
-

El procedimiento anterior debe concluir en un lapso de cuarenta y cinco (45) días laborables a partir de la recepción de la solicitud (presentación del anteproyecto). Sin embargo, cuando por la complejidad y magnitud de la solicitud se requiera un plazo mayor, se notificará al interesado dentro de los quince (15) días laborables siguientes a la recepción de la solicitud, con indicación del tiempo que se estime necesario para responder, el cual no podrá ser superior a sesenta (60) días laborables contados a partir de la fecha de la notificación (artículo 11).

Dentro de los cinco (5) días laborables siguientes a la notificación que responda a la solicitud, o vencido el plazo señalado sin que se obtenga respuesta, el interesado podrá recurrir ante el superior jerárquico del organismo, es decir, el Ministro de Desarrollo Urbano, quien deberá decidir en un plazo no mayor de quince (15) días laborables.

### 2. *Las exigencias de zonas destinadas a servicios comunes*

El Decreto N° 668 ha establecido, por primera vez en el ámbito nacional, normas destinadas a asegurar que en los proyectos de urbanización se contemplan zonas destinadas a usos o servicios comunes, las cuales se calcularán en proporción a la población y a los índices mínimos que establezcan el Ministerio de Desarrollo Urbano. (Artículo 3°).

En todo caso, si la propuesta de urbanización se refiere a fracciones del área definida como unidad mínima de urbanización en el Plan Rector (artículo 5°, literal c), y la aplicación de los índices no da como resultado espacios suficientes y adecuados para las actividades comunes de la futura población, se promoverá la presentación de una propuesta de conjunto para toda la unidad. De no ser ello posible, el Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará un plan rector específico para el desarrollo de la fracción. (Artículo 14).

Además, debe destacarse que en el sistema de información urbanística que debe existir en el MINDUR debe haber un registro de las zonas de uso común, a los efectos de su respectivo control. (Artículo 20).

### 3. *Los otros permisos en relación a proyectos de ingeniería*

La autorización que debe dar el Ministerio de Desarrollo Urbano, no exime a los interesados de la obtención o permisos que corresponde otorgar a otros organismos competentes "*en relación con proyectos de ingeniería*", los cuales sólo podrán concederlas previa comprobación de que fue otorgada la autorización para urbanizar. (Artículo 15).

Estas otras autorizaciones o permisos, sin duda, se refieren al permiso sanitario encargado del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y al permiso municipal de construcción.

En cuanto a las otras autorizaciones nacionales, la respuesta a las solicitudes por parte de cada uno de los organismos públicos nacionales, deberá producirse en un plazo máximo de treinta (30) días laborables, contados a partir de la fecha de la solicitud presentada con todos los documentos exigidos en las normas correspondientes (artículo 16). En estos casos, también dentro de los cinco (5) días laborables siguientes a la notificación que responda a la solicitud, o vencido el lapso señalado de treinta días laborables sin que se obtenga respuesta, el interesado podrá recurrir ante el superior jerárquico del organismo, quien deberá decidir en un plazo no mayor de quince (15) días laborables. (Artículo 17).

#### 4. *La ejecución de las obras de urbanización*

El Decreto N° 668 establece, recogiendo las normas derogadas del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, que el Ministerio de Desarrollo Urbano podrá exigir la constitución de una fianza u otra garantía, con el objeto de asegurar la completa ejecución de los trabajos de estabilización de taludes, arborización, desarrollo de áreas verdes, y todo lo relacionado con la conservación de los suelos, la protección de las aguas y el paisaje. (Artículo 12).

Por último, el Derecho exige que concluidas las obras de urbanización, el interesado deberá hacer entrega de los planos de construcción que reflejen la situación y condiciones definitivas de las obras ejecutadas, a los organismos públicos nacionales que así lo establezcan en sus normas. (Artículo 18).

#### 5. *El sistema de información urbanística*

Debe destacarse, por último, que el Decreto N° 668 establece la necesidad de que exista y funcione en la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico del MINDUR, un sistema de información que permita mantener actualizados los datos necesarios para la toma de decisiones en el área de su competencia, para lo cual los organismos públicos que intervengan en el proceso de urbanización deben suministrarle a la mencionada Dirección, la información debida. (Artículo 19). Esta información urbanística estará disponible tanto para los organismos públicos como para los particulares que participen en el desarrollo urbano. (Artículo 21).

En todo caso, el sistema de información debe mantener un registro de las zonas de uso común resultantes de la aplicación de los índices urbanísticos que debe dictar el Ministerio de Desarrollo Urbano, con indicación precisa de la superficie, localización y uso de las mismas. (Artículo 20).

## VI. CONCLUSIONES

Analizado globalmente, no cabe duda en considerar que el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1978 sobre Normas para el desarrollo y control de urbanizaciones, configura un completo desacierto. El proyecto de Decreto originalmente emanado del Ministerio de Desarrollo Urbano (mayo 1980) era muy superior, a pesar de que sus normas podían ser objeto de varias observaciones fundamentales. Lo que ha resultado de las discusiones de aquel Proyecto original, en todo caso, es un conjunto de normas poco claras, incongruentes, incompletas y confusas, y cuya aplicación requerirá de la elaboración de un capítulo más de la ciencia que caracteriza nuestra administración urbanística: la permisología.

A través de las páginas precedentes hemos formulado una serie de comentarios y observaciones a las normas del Decreto N° 668, sugeridas por la sola lectura del mismo, antes de conocer las modalidades prácticas y concretas de su aplicación. Sin duda, la aplicación sucesiva del Decreto, dará origen a otros problemas o a la solución de los planteados, lo cual es por demás, deseable.

De todas ellas debemos aquí destacar la más notoria: la inconstitucionalidad e ilegalidad en que ha incurrido el Ejecutivo Nacional al dictar un texto violatorio del artículo 30 de la Constitución y del artículo 7, ordinal 3° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por ignorar y atropellar las competencias municipales en el campo de la planificación urbanística.