

Comentarios Monográficos

OBLIGACIONES URBANISTICAS DE LA PROPIEDAD INMUEBLE, DERIVADAS DE LA REGULACION DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS

Allan R. Brewer-Carías

I. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA EDUCATIVA Y EL CARACTER CONCURRENTE DEL SERVICIO PUBLICO EDUCACIONAL

De acuerdo a la Ley Orgánica de Educación (G.O. N° 2.635 Extra de 28-7-80).

“la educación, como medio de mejoramiento de la comunidad y factor primordial de desarrollo nacional, es un *servicio público prestado por el Estado o impartido por los particulares* dentro de los principios y normas establecidos en dicha Ley Orgánica, bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado y con su estímulo y protección moral y material” (art. 4).

Se trata, por tanto, de un típico *servicio público concurrente* (en contraste con los servicios públicos exclusivos y excluyentes o exclusivos pero concedibles) que corresponde ser prestado paralelamente, tanto al *Estado* como a los *particulares*. Ello, por lo demás, tiene fundamento constitucional, y de allí la redacción del mencionado artículo 4° de la Ley Orgánica de Educación.

En efecto, la Constitución establece expresamente, al consagrar el derecho de todos a la educación, que “El Estado *creará y sostendrá* escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura” (art. 78); es decir, establece un típico servicio público al imponer al Estado la *obligación constitucional* de crear y sostener institutos educativos. Pero además, la Constitución en su artículo 79, consagra el derecho de todos a establecer servicios educativos, en la forma siguiente: “Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado”.

Esto confirma el carácter concurrente del servicio público de la educación, pues paralelamente a su consagración como de *prestación obligatoria* por el Estado, se establece también un derecho de los particulares a prestarlos, la cual se precisa en el mismo artículo 70 de la Constitución al establecer que “El Estado estimulará y protegerá la *educación privada* que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en esta Constitución y en las leyes”.

Por tanto, el servicio público de la educación no es (ni constitucional ni legalmente) en Venezuela, un servicio exclusivo del Estado, sino que es un servicio público concurrente conforme a lo cual, tan obligatorio es para el Estado prestarlo como tanto es el derecho de los particulares para también prestarlo, bajo el marco regulador de la Ley y la suprema inspección y vigilancia de aquél. Por ello, la Ley Orgánica de Educación clasifica los planteles educacionales en planteles oficiales y planteles privados. Los *planteles oficiales* son los fundados y sostenidos por la República (por órgano del Ejecutivo Nacional), por los Estados, por los Territorios Federales, las Municipalidades, los Institutos Autónomos y las empresas del Estado, debidamente autorizados por el Ministerio de Educación. Los *planteles privados* son los fundados,

sostenidos, y dirigidos por personas particulares (art. 55 de la Ley Orgánica de Educación).

De lo anteriormente expuesto resulta, por tanto, que el servicio público de la educación se presta concurrentemente por el Estado y por los particulares, quedando comprendido dentro de los servicios del "Estado" el servicio educativo prestado por los que la Ley califica de planteles oficiales, dentro de los cuales están, entre otros, los planteles *municipales* autorizados por el Ministerio de Educación.

Ahora bien, para facilitar la prestación de los servicios educativos, el ordenamiento urbanístico prevé diversas obligaciones que afectan la propiedad urbana, y que conciernen al uso de la propiedad que debe determinarse en los planes urbanísticos; a la cesión obligatoria y gratuita de inmuebles por los urbanizadores con fines educacionales para planteles oficiales; a la construcción de edificaciones educativas para planteles oficiales a costa de los urbanizadores; o a la afectación al uso educativo de parte de inmuebles de propiedad particular.

II. LOS USOS EDUCACIONALES EN LA ZONIFICACION URBANISTICA Y EN EL PROCEDIMIENTO DE URBANIZACION

Tomando como ejemplo el caso del Distrito Sucre del Estado Miranda en la Ordenanza de Zonificación se regula, en la Sección XIX, las Zonas E: Educacional, en la siguiente forma:

Artículo 175.— Las Zonas E son aquellas que han sido destinadas por la Nación, el Municipio o los particulares para usos educativos y culturales.

Por tanto, en los parcelamientos aprobados por la autoridad Municipal, conforme a esa norma, deben establecerse áreas educacionales, con precisión de si son públicas y en este caso, nacionales o municipales o privadas. Por ello, conforme a las regulaciones de la Ordenanza de Zonificación, el Urbanizador debe prever en el proyecto de urbanización o parcelamiento a desarrollar, la necesaria existencia de *áreas de parcelas destinadas a usos educacionales, tanto públicos como privados*. Así resulta, además, de las previsiones que se encuentran en las normas de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general (1978).

En efecto, una vez que el Urbanizador ha consultado con la OMPU el *Estudio Preliminar* y ha obtenido de esa Oficina los "lineamientos generales de desarrollo" debe elaborar el *Anteproyecto* y someterlo a la Dirección General del Desarrollo Urbano del Concejo (Ingeniería Municipal), el cual, entre otros aspectos, estará integrado por (Art. 12):

"...2. *Plano de Vialidad, Zonificación y Parcelamiento, con indicación de las áreas de las parcelas* y su nomenclatura, tanto de la zona residencial, como de las zonas de servicios públicos, comercial, *educacional, pública y privada*, médico-asistencial, recreativa, deportiva y de culto, en escala no menor de 1: 1.000".

...6. Memoria Descriptiva, Tabla de Usos de Tierra, *Cálculos de las áreas de las diferentes zonas* y sus porcentajes con relación al área bruta, *áreas de uso público y de uso privado* (entre otras: áreas recreacionales, comerciales, sociales, asistenciales, *públicas*, residenciales, vialidad, área para la ubicación de centrales telefónicas, estaciones de servicios-gasolineras, etc.), densidad de población y *población escolar*, reglamentación propuesta por la cual regulan las futuras construcciones en la Urbanización. Todos los porcentajes anteriores, deberán estar de acuerdo como mínimo con los *índices exigidos* por los respectivos *organismos nacionales y municipales*..."

7. *Plano de Parcelamiento*, con sus áreas, nomenclatura, zonificación y topografía modificada.

Este Anteproyecto de *Parcelamiento, Zonificación y Vialidad*, una vez aprobado por la Ingeniería Municipal, debe acompañarse a la solicitud de *Permiso de Movimiento de Tierra* (art. 13, numeral 2º) con las respectivas copias de los planos.

Posteriormente, en el *Proyecto Definitivo*, los planos de las obras ejecutadas (art. 15), comprenden los siguientes:

1. *Plano definitivo de Zonificación, Vialidad y Parcelamiento*, en el cual se indicará: *parcelas definitivas* con sus áreas y números de catastro; *uso y densidad de las mismas*; *áreas de uso público con indicación precisa de sus características y los usos para ellas aprobados*.
4. Presentar *proyecto de Documento de Urbanización o Parcelamiento de la Urbanización* ejecutada, para ser conformado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, y el cual será registrado por ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente del Distrito Sucre del Estado Miranda”.

Este último documento, ya registrado, es condición necesaria que debe cumplirse posteriormente para la obtención del *Permiso General de Construcción* en las parcelas (art. 16, ord. 2º).

En consecuencia, durante todo el proceso de urbanización, de acuerdo con la Ordenanza de Zonificación, en los planos de la Urbanización deben especificarse, necesariamente, las áreas de parcelas destinadas a usos educacionales, con precisión de cuáles han de ser *educacionales públicas y cuáles educacionales privadas*. Por otra parte, y particularmente para el momento de aprobarse el *Proyecto Definitivo*, de la Urbanización, los planos deben especificar, necesariamente, las áreas de uso *educacional público*, “con indicación precisa de sus características y los usos para ellas aprobadas” (art. 15, ord. 1º), lo que necesariamente debería implicar la determinación precisa de si esas áreas se destinarán a planteles oficiales *nacionales o municipales* o de otras entidades públicas, y si su destino es para educación preescolar, básica o de otra naturaleza, única manera de poder determinar las otras obligaciones de los urbanizadores por razones educacionales.

En el supuesto de que en relación a las *áreas educacionales públicas* no se precise su carácter municipal o de otra característica (aun cuando se precisen los usos aprobados: preescolar o básica), debe entenderse de acuerdo a la Ley Orgánica de Educación, que se trata de áreas destinadas a servicios educativos *nacionales*.

III. LAS CESIONES OBLIGATORIAS Y GRATUITAS DE INMUEBLES PARA FINES EDUCACIONALES

Pero además de la necesaria afectación al uso educacional (tanto público como privado) de ciertas parcelas o áreas de la Urbanización, que conforme a las Ordenanzas de Zonificación se impone como obligación al Urbanizador, la segunda obligación que se le impone en el ordenamiento urbanístico, es la de *ceder en forma obligatoria y gratuita* a los entes públicos, determinados inmuebles con fines educacionales.

Esta cesión obligatoria y gratuita de inmuebles a los entes públicos con fines urbanísticos, que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 regula y legitima como una contribución especial en especie por el mayor valor adquirido por la propiedad por el proceso de urbanización (art. 68), en materia educacional se había establecido originalmente en la Ley de Educación de 1955, al regularse una

“donación” obligatoria a la *República* por los urbanizadores, de “terrenos suficientes y adecuados para la edificación de escuelas y parques de recreo, en proporción a su población escolar y de conformidad con las Ordenanzas Municipales respectivas (art. 16); obligación que fue reglamentada por el Decreto Nº 347 de 20-8-74 (*G.O.* Nº 30.491 de 4-9-74). Posteriormente, la Ley Orgánica de Educación de 1980 (*G.O.* 2.635 Extra de 28-7-80), recogió implícitamente en su artículo 111 la obligación de los urbanizadores de ceder a la *República (la Nación)* inmuebles con fines educativos donde, además, tendrían la obligación de construir locales suficientes y adecuados “para que la *Nación* pueda prestar los servicios de educación preescolar y básica”. Por tanto, la Ley Orgánica de Educación de 1980, además de establecer, implícitamente, la obligación de los Urbanizadores de ceder inmuebles con fines educativos a la República, incluyó una nueva obligación a cargo de los Urbanizadores, *la de construir* las edificaciones educativas respectivas, conforme se determinase reglamentariamente.

De lo anterior resulta, en todo caso, que el Urbanizador está obligado, además de prever en los planos de la Urbanización áreas destinadas a usos educacionales públicos, que la Administración Municipal debe aprobar “con indicación precisa de sus características y los usos” para las mismas (art. 15, ord. 1º), a *ceder a la República las parcelas educacionales públicas*.

Pero tal como lo hemos indicado anteriormente, las Municipalidades también pueden prestar servicios educativos, mediante *planteles oficiales municipales*, razón por la cual es evidente que *no necesariamente todo uso educacional público asignado a parcelas en una urbanización, tiene que ser para planteles nacionales*. Sin duda, los usos educacionales públicos que se asignen a parcelas, *pueden ser educacionales públicos municipales*, en cuyo caso, la obligación de ceder los inmuebles impuesta a los Urbanizadores sería a favor de la *Municipalidad* y no de la República. Ello, sin embargo, *debe estar precisamente determinado*, y así se regula en el procedimiento de Urbanización.

En efecto, hemos señalado que en dicho procedimiento deben establecerse *con precisión* las áreas educacionales públicas en los parcelamientos, conforme a las Ordenanzas de zonificación, y en cuanto a las *áreas de uso público*, incluyendo las educacionales públicas, en el *Proyecto Definitivo* debe haber “indicación precisa de sus características y los usos para ellas aprobados” (art. 15, ord. 1º); es decir, debe haber indicación precisa de si son educacionales públicas *nacionales o municipales* o para otro tipo de planteles oficiales, y los usos educacionales aprobados (educación preescolar, básica, etc.).

Lamentablemente, no siempre se precisan en el Proyecto Definitivo estas características y los usos educativos específicos aprobados. Es muy común que sólo se identifique la parcela como “educacional pública” en cuyo caso debe entenderse, por la preeminencia en materia de educación de la Ley Orgánica de Educación, particularmente del artículo 111, y del papel de la República (la Nación) en materia educativa, que la cesión obligatoria de los inmuebles debe ser a favor de la *República*. En cuanto al uso, si bien en la mayoría de los casos, éstos se especifican (por ejemplo, kinder o preescolar), si ello no se indica, se presume que pueden los inmuebles ser destinados a cualquier uso educativo.

Por tanto, *para que proceda una cesión de inmuebles con fines educacionales a favor de la Municipalidad*, es preciso que en el *Proyecto Definitivo* de la Urbanización se especifique *la característica municipal del uso educacional*, conforme a lo que apruebe la propia autoridad municipal (art. 15, ord. 1º de la Ordenanza). Por supuesto, para ello, la Ingeniería Municipal deberá tener una información precisa de parte de las unidades del Concejo que se ocupan de la educación municipal, así como de las autoridades respectivas del Ministerio de Educación.

Ahora bien, si en el *Proyecto Definitivo* de la Urbanización se identifican *áreas educacionales públicas municipales*, entonces la *cesión obligatoria de dichos inmuebles resulta necesaria a favor de la Municipalidad* para la obtención por el Urbanizador del *Permiso General de Construcción en las parcelas* (art. 16). En efecto, para la obtención de este permiso, el Urbanizador debe cumplir entre otros con el siguiente requisito:

7. Documento protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente del Distrito Sucre del Estado Miranda, traspasando todos los terrenos de las áreas verdes y servicios comunales, educacionales públicos, parques, áreas respectivas, áreas deportivas, avenidas y calles y zona de reserva especial, a la Municipalidad del Distrito Sucre”.

Aparte de la distinción precisa que resulta de esta norma entre los servicios comunales (que básicamente son los servicios públicos municipales conforme al artículo 30 de la Constitución y 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) y los servicios educativos (los cuales sólo pueden ser, eventual, pero no necesariamente municipales conforme al artículo 8 de la misma Ley Orgánica), debe indicarse, ante todo, que de acuerdo a esta norma de la Ordenanza y a su interpretación concatenada con todo su texto y la Ley Orgánica de Educación, *no puede deducirse de ella que todas las áreas educacionales públicas deban ser traspasadas a la Municipalidad*, pues ello sería contrario a la propia Ley Orgánica de Educación. En realidad, *sólo los inmuebles a los cuales en el Proyecto Definitivo de la Urbanización se ha asignado un uso educacional público municipal* (art. 15, ord. 1º) son los que deben cederse a la Municipalidad. Si en dicho Proyecto Definitivo, no hay “indicación precisa de las características y usos aprobados” para la parcela educacional pública, en particular, de su destino nacional o municipal, se debe aplicar preferentemente la Ley Orgánica de Educación y la cesión obligatoria tendría que hacerse a *favor de la República* o al organismo que el Ministerio de Educación indique (por ejemplo, FEDE) y no a la Municipalidad. A ésta sólo deben cederse, como lo indica el artículo 26, Parágrafo Único de la misma Ordenanza,

“...las avenidas, calles, plazas, parques, sistemas de servicios públicos y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean propiedad particular, sino que correspondan al uso público o privado de la Municipalidad para ser administrado como bien de ésta, sin que tenga que indemnizar nada al respecto”.

Y es evidente que no toda parcela educacional pública, por su origen, naturaleza y destino deba ser considerada como un bien del dominio municipal. Al contrario, en general, deben considerarse como destinadas al dominio público nacional, salvo que en el Proyecto Definitivo de la Urbanización se precise la *característica municipal del área educacional*.

Por tanto, se insiste, no toda parcela educacional pública, así prevista en un Proyecto Definitivo de una Urbanización, es necesariamente municipal, por lo que esas parcelas o se cederán a la República o a la Municipalidad, según las características y usos especificados en el Proyecto Definitivo; y sólo deberán ser cedidas a la Municipalidad, cuando ello se establezca en forma *precisa*, pues sólo así será que por su naturaleza, origen y destino puede decirse que deben formar parte del dominio municipal. De lo contrario, si ello no se especifica, deben pasar al *dominio público nacional* conforme al artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación.

En todo caso, y para los supuestos de cesiones de parcelas educacionales públicas a la República, es evidente que la Municipalidad, por aplicación analógica del ar-

título 16, ordinal 7, debe también exigir el documento de cesión a la República o a FEDE para otorgar el Permiso General de Construcción en las Parcelas.

Por último, en relación a las cesiones de inmuebles por razones urbanísticas o educativas tanto a la República como a la Municipalidad, a los efectos de la entrega de la Urbanización a la Municipalidad, entre los recaudos que debe presentar el Urbanizador a la Ingeniería Municipal (art. 17), está el juego de planos definitivos de vialidad, zonificación y parcelamiento, debidamente actualizados, que incluyan todas las modificaciones sufridas durante el proceso de ejecución de la Urbanización, especialmente:

“... la delimitación exacta de todos los terrenos a entregarse a la Municipalidad o a la Nación con indicación de sus áreas y linderos, así como las obras que implícitamente tienen carácter público, de acuerdo a la presente Ordenanza”.

En todo caso, para asegurar dicha entrega, en la Municipalidad del Distrito Sucre se ha dictado la “Reglamentación para garantizar la entrega de los terrenos para servicios comunales”, mediante el Acuerdo N° 50 de 8-10-74.

IV. LA OBLIGACION DE LOS URBANIZADORES DE CONSTRUIR OBRAS EDUCATIVAS

Pero además de imponerse a los Urbanizadores la obligación de prever en los planos de los parcelamientos parcelas educativas, tanto públicas como privadas, y de cederlas sea a la República o a la Municipalidad, según se establezca, también se ha previsto en el ordenamiento jurídico una carga para el urbanizador, de construir las edificaciones educativas públicas por cuenta propia a favor de la República.

En particular, ello se ha establecido en la citada norma del artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación, en la cual en forma expresa se estableció lo siguiente:

“Art. 111.— Las personas que se ocupen por cuenta propia del parcelamiento de terrenos o de la construcción de barrios o urbanizaciones de viviendas unifamiliares o multifamiliares, que tengan la magnitud y destino señalados en el reglamento, tendrán la obligación de construir, en la oportunidad y de acuerdo con las especificaciones que establezca el Ministerio de Educación, locales suficientes y adecuados para que la Nación pueda prestar los servicios de educación pre-escolar y básica”.

Esta norma, sin embargo, no es de ejecución inmediata, pues supedita el cumplimiento de la obligación impuesta a los Urbanizadores, a que previamente el reglamento determine la magnitud y destino del desarrollo urbanístico al cual se exigirá la obligación, y a que el Ministerio de Educación determine, también previamente, la oportunidad y las especificaciones necesarias para el cumplimiento de dicha obligación. El Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación dictado por Decreto N° 975 de 22-1-86 (G.O. N° 3.713 Extra de 7-3-86) nada establece al respecto, y el reglamento parcial al cual remite en el artículo 188 de dicho Reglamento General, hasta la fecha, no se ha dictado, razón por la cual la carga impuesta a los Urbanizadores en esta norma no se puede exigir. En esta forma, mientras ese reglamento se dicta, los Urbanizadores sólo tienen la obligación de ceder en forma gratuita y obligatoria a la República los terrenos en los cuales deberán construirse esas edificaciones escolares, de acuerdo a lo señalado anteriormente.

En materia municipal, puede decirse que no existe obligación alguna establecida en esta forma general, a cargo de los Urbanizadores, de construir en las parcelas zoni-

ficadas como educacional público las edificaciones escolares necesarias, aun cuando, incluso, se hubiere precisado en el Proyecto Definitivo, su característica de educacional pública municipal.

En efecto, en el campo municipal, si bien se ha regulado tradicionalmente, con carácter general, la obligación de los urbanizadores de construir a sus expensas por cuenta de la Municipalidad, las obras destinadas a los *servicios públicos municipales*, en esas cláusulas generales nunca se han incluido los *servicios educativos* los cuales, por lo demás, no están incluidos ni en la enumeración el artículo 30 de la Constitución, ni en la del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No hay que olvidar que sólo es el artículo 8 de dicha Ley Orgánica el que atribuye a los Municipios *facultad para*

“4. Establecer servicios médicos-asistenciales, *educacionales*, culturales y otros de conformidad con las normas y en *coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional* sobre la materia respectiva”.

Ahora bien, como se ha señalado, en materia de servicios públicos municipales ha sido tradicional la consagración de la obligación urbanística de los Urbanizadores de realizar por cuenta de las Municipalidades, las construcciones respectivas y transferirlas a aquéllas. Esta obligación general, incluso, recientemente se recogió en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en la cual se estableció (art. 68, Parágrafo Unico) que:

“En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán *ceder* al Municipio, en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para *vialidad, parques y servicios comunales* y *deberán costear las obras* respectivas conforme a lo establecido en las correspondientes Ordenanzas. Dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público *municipal*...”.

En la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, esta misma obligación general de construir por cuenta de la Municipalidad, determinadas obras relativas a vialidad, parques y *servicios públicos comunales*, se ha especificado en diversas normas del procedimiento para urbanizar. En particular, en las normas para la elaboración del *Anteproyecto* (art. 12), como hemos visto, se exige al Urbanizador presentar una:

“6. Memoria Descriptiva, Tabla de usos de tierra, cálculo de las áreas de las diferentes zonas y sus porcentajes con relación al área bruta, *áreas de uso público y de uso privado* (entre otras: áreas recreacionales, comerciales, sociales, asistenciales, públicas, residenciales, vialidad, áreas para la ubicación de centrales telefónicas, estaciones de servicios-gasolineras, etc.), densidad de población y población escolar, reglamentación propuesta por la cual se regulan las futuras construcciones de la Urbanización. Todos los porcentajes anteriores deberán estar de acuerdo como mínimo con los índices exigidos por los respectivos organismos Nacionales y Municipales...”.

Esta Memoria Descriptiva, por tanto, debe especificar tanto las *áreas de uso público* como las de *uso privado*, y a tal efecto se establece una enumeración, *enunciativa, válida tanto para las de uso público como para las de uso privado*, y que respecto de las de uso público serían, eventualmente, algunas recreacionales, asistenciales, vialidad y áreas para la instalación de centrales telefónicas, etc.

Pero esta norma, además de regular el requisito de presentación de la Memoria Descriptiva para el Anteproyecto, incluye en el mismo ordinal 6º (art. 12), una norma

de carácter sustantivo en relación con la obligación de los urbanizadores de desarrollar y construir las áreas públicas, del tenor siguiente:

“las áreas públicas requeridas en este aparte deberán ser desarrolladas y construidas por cuenta del propietario de los Desarrollos Urbanísticos o nuevos Desarrollos Residenciales en el Distrito Sucre, de acuerdo a las respectivas normas de construcción Nacionales, Estadales y Municipales y los proyectos correspondientes deberán ser aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano. Estas construcciones deberán ser transferidas a la Municipalidad como requisito indispensable para el otorgamiento bien de la Cédula de Habitabilidad en el caso de desarrollos residenciales o del Permiso General de Construcción en el caso de Urbanizaciones. Los propietarios de Urbanizaciones podrán presentar fianza a satisfacción de la Cámara Municipal que garantice el desarrollo y construcción de los servicios requeridos. Las áreas para la ubicación de Centrales Telefónicas deberán ser cedidas gratuitamente a la CANTV.

Ahora bien, ¿cuáles son estas construcciones que deben desarrollar y realizar los Urbanizadores por cuenta de la Municipalidad, y luego transferírselas? Por supuesto, la respuesta a esta pregunta tiene que resultar de la interpretación concatenada, de todas las normas de la Ordenanza, particularmente de las que regulan las fases siguientes del procedimiento.

En particular, en la fase de *movimiento de tierra*, para obtener el permiso respectivo (art. 13), deben estar especificadas detalladamente las *vías (avenidas, calles)* a ser construidas. Por otra parte, en la fase de *ejecución de obras de urbanismo*, en la norma relativa a los requisitos para obtener el Permiso respectivo (art. 14), se hace mención a las obras para los *sistemas sanitarios*, entre los cuales están, las redes de distribución, sistemas de aducción, detalles de modos, tomas particulares, pozos, tratamiento en caso de hacerlos, etc.; colectores de aguas negras, bocas de visita, empotramiento, descarga de redes a los colectores existentes, etc.; sistema de drenajes pluviales, alcantarillas de avenidas y calles, canales, torrenteras, etc.; a las obras de *canalización telefónica*; a las obras de *instalación eléctrica*, que comprende el alumbrado público y privado; a las obras de *canalización de gas*; al diseño del *tipo de pavimento*, e incluso a las obras de arborización en calles y avenidas, plazas públicas, parques recreativos y áreas deportivas.

Precisamente por ello, una vez ejecutadas esas obras, para solicitar el *Permiso General de Construcción* (art. 16), el urbanizador debe presentar los planos de *construcción de los servicios públicos*, en particular, los relativos a drenajes pluviales, colectores de aguas negras, sistema de distribución de agua, sistemas de alumbrado, público y privado, canalización telefónica, canalización de gas.

Todas estas construcciones, que se refieren a los *servicios públicos comunales*, que por lo demás, en general, son de la competencia municipal, como servicios públicos municipales, al igual que las avenidas, calles, plazas, parques, son por su origen, naturaleza y destino de propiedad pública municipal, y deben ser traspasados a la *Municipalidad*, y en el caso de las centrales telefónicas, a la CANTV. Todos ello de acuerdo con el artículo 26, Parágrafo Unico y con el artículo 12, ordinal 6 de la Ordenanza. Por supuesto, nada se establece en estas normas en relación a la *construcción de edificaciones educativas* en parcelas afectadas a uso educacional, y una obligación como la que se deriva de la carga impuesta al Urbanizador de construirlas, no puede estar establecida sino de manera expresa, como ocurre en el artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación, en relación a la República.

Por tanto, en nuestro criterio no sería correcto deducir de la sola norma del artículo 68, Parágrafo Unico de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y de las contenidas en la última parte del artículo 12, ordinal 6º de la Ordenanza sobre

Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre, una supuesta obligación para el Urbanizador de construir edificaciones escolares en las parcelas de uso educativo público, pues esas normas se refieren básicamente, a obras de servicios públicos municipales (comunales), como los enumerados en los artículos 30 de la Constitución y 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, entre los cuales *no está el servicio público educativo* que, como hemos señalado, regulado por la Ley Orgánica de Educación, corresponde a todos los entes públicos (incluyendo las Municipalidades) y a los particulares, bajo las orientaciones del Ejecutivo Nacional (Nótese, incluso, que al hablar de cesiones de terrenos, el artículo 16, ordinal 7º distingue entre terrenos educacionales y de servicios comunales).

En algunos casos muy específicamente determinados, sin embargo, podría derivarse la obligación para los Urbanizadores de construir edificaciones escolares por cuenta de la Municipalidad, y ello sólo existiría si en el *Proyecto Definitivo* de la Urbanización quedó la *"indicación precisa"* de las características municipales del área educacional pública y los usos para ella aprobados, y *el urbanizador convino expresamente, con la Municipalidad, en construir el establecimiento educativo*. Salvo este supuesto, en materia de establecimientos educativos puede decirse que *no está prevista en el ordenamiento jurídico nacional o municipal, obligación alguna a cargo de los Urbanizadores de construir establecimientos educativos municipales y transferirlos a las Municipalidades*.

V. LA OBLIGACION DE LOS PROPIETARIOS DE VIVIENDAS MULTIFAMILIARES, DE AFECTAR AREAS A USOS EDUCACIONALES

Por último, la cuarta de las obligaciones impuestas a los particulares para facilitar los servicios educativos, es la establecida en la Ley Orgánica de Educación, respecto de los propietarios de viviendas multifamiliares construidas sin formar parte de conjuntos de edificios. Estos inmuebles, dice el artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación y dependiendo de "la magnitud, localización y destino que determine el Reglamento":

"...deberán contar con locales apropiados para el funcionamiento de un plantel de educación pre-escolar, los cuales formarán parte de los bienes comunes del inmueble y serán *ofrecidos al Ministerio de Educación para dicho uso*. Los propietarios, fuera del horario escolar, podrán utilizarlos para actividades compatibles con el fin señalado".

Esta afectación de parte de dichos inmuebles de propiedad privada a usos educativos por parte del Ministerio de Educación, sin embargo, al igual que lo que sucede con la obligación de construir prevista para los Urbanizadores, está supeditada en la Ley Orgánica a que se dicte el Reglamento respectivo, en el cual deben determinarse los inmuebles en los cuales por su magnitud, localización y destino se exigirá su cumplimiento, lo cual aún no se ha hecho.

VI. CONCLUSIONES

Como conclusión de todo lo anteriormente expuesto en relación a las obligaciones impuestas a los urbanizadores y constructores para facilitar la prestación de los servicios educativos, podemos indicar lo siguiente:

1. El servicio público educativo está concebido en el ordenamiento constitucional y legal, como un servicio concurrente que puede ser prestado tanto por el Es-

tado como por los particulares. En cuanto a los servicios educativos del Estado, éstos pueden prestarse por la República, los Estados, las Municipalidades y demás entidades de la Administración descentralizada. A tal efecto, los planteles educativos se dividen en oficiales (los del Estado) y privados.

2. Dentro de las competencias municipales en el campo de los servicios públicos enumeradas en el artículo 30 de la Constitución y en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no se incluyen los servicios educativos. Sin embargo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye facultad a las Municipalidades para establecerlos de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia.

Por tanto, en materia de servicios educativos la Ley Orgánica de Educación es el cuerpo normativo con preeminencia en la materia.

3. Tomando como ejemplo la situación en el Distrito Sucre del Estado Miranda, en el proceso de urbanización de acuerdo con la Ordenanza de Zonificación, en los parcelamientos que se construyan en el Distrito, deben preverse parcelas para usos educativos, los cuales pueden ser públicos (nacionales o municipales) o particulares (privados).

En la aprobación del Proyecto Definitivo de la Urbanización, en relación a las áreas educacionales públicas, conforme se establece en el artículo 15, ordinal 1º deben establecerse "con indicación precisa de sus características y los usos para ellas aprobados", es decir, debe indicarse si son áreas educacionales públicas nacionales o municipales o de otras entidades públicas, y cuál es el uso específico: pre-escolar básica, etc.

Si no hay indicación en el Proyecto Definitivo de la característica nacional o municipal de dichas áreas, dada la preeminencia nacional en el servicio, debe entenderse que se trata de áreas educativas públicas nacionales. Además si no hay indicación de los usos específicos educacionales de las áreas, la República puede destinarlas a cualquier uso educativo.

4. De acuerdo a la Ley Orgánica de Educación (art. 111), los Urbanizadores están en la obligación de ceder a la República las áreas educacionales públicas previstas en los planos de los parcelamientos. Sin embargo, cuando en el Proyecto Definitivo de la Urbanización se precise que un área educacional pública es *municipal*, entonces la cesión debe hacerse a favor de la Municipalidad de acuerdo a la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general (art. 16, ord. 7).

Por tanto, no todas las áreas educacionales públicas deben ser cedidas a la Municipalidad sino que como principio, esa cesión debe hacerse a favor de la República, salvo que en el Proyecto Definitivo de la Urbanización se haya indicado, con precisión, la característica municipal del área educativa en cuyo caso se pueden considerar como bienes que han de formar parte del dominio público municipal (art. 26 de la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general).

En todo caso, para el otorgamiento del Permiso General de Construcción (art. 16, ord. 7 de la Ordenanza), la Municipalidad debe exigir la previa cesión de las áreas educacionales públicas, tanto a favor de la República como a favor de la Municipalidad, en su caso, las cuales deben luego aparecer en los planos de la entrega de la Urbanización a la Municipalidad (art. 17 de la Ordenanza).

5. La obligación impuesta a los Urbanizadores de construir por cuenta propia a favor de la República obras educativas en las áreas educacionales públicas, establecida en el artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación, no puede hacerse efectiva hasta tanto se dicte el reglamento parcial correspondiente, lo cual se corrobora con lo dispuesto en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación (art. 188).

En materia municipal, no existe obligación alguna expresamente regulada que prevea de manera general a cargo de los Urbanizadores, la obligación de construir en las parcelas zonificadas como educacional público, edificaciones escolares, ni siquiera,

cuando se haya precisado en el Proyecto Definitivo de la Urbanización, el carácter municipal del área educacional. Una obligación de tal naturaleza requiere texto expreso y explícito y no puede derivarse de meras apreciaciones.

Por otra parte, la obligación impuesta en las Ordenanzas Municipales de construir las obras de los servicios comunales, se refiere a aquellos previstos en la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General (art. 12, ord. 6º, arts. 14 y 16), tales como vialidad, parques, redes de acueductos y drenajes, cloacas, canalizaciones telefónicas y eléctricas, etc., que se refieren a servicios comunales, es decir, servicios públicos municipales; construcciones que por su origen, destino y naturaleza deben pasar al dominio público municipal.

La norma del Parágrafo Único del artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio se refiere, precisamente, a esos servicios comunales (públicos municipales) y la misma no autoriza a que se deduzca de ella la obligación de construir obras para servicios educativos municipales, máxime cuando la Ordenanza distingue en su artículo 16, ordinal 7º los inmuebles destinados a los servicios comunales de los terrenos educacionales.

El único supuesto en el cual los Urbanizadores estarían obligados a construir establecimientos educativos a favor de la Municipalidad, sería cuando el Urbanizador haya *convenido* en ello, expresamente, con la Municipalidad y se hubiese previsto la característica *municipal* del área pública educativa en el Proyecto Definitivo de la Urbanización.

6. La obligación de los propietarios de viviendas multifamiliares que no formen parte de conjuntos de edificios, de afectar al uso educativo público nacional, determinadas áreas de los inmuebles, no es exigible sino cuando se dicte la reglamentación parcial respectiva prevista en el artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación.