

LA PLANIFICACION URBANA LOCAL Y SUS PRINCIPALES PROBLEMAS JURIDICOS ACTUALES EN VENEZUELA

Luis Torrealba Narváez

*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

Tres (3) de los aspectos o problemas más importantes y polémicos que, desde el ángulo o enfoque jurídico, se presentan en materia de planificación urbana local y que deben ser resueltos especialmente a la luz de las novísimas disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son:

1. Sobre competencia y procedimientos administrativos en la elaboración y aprobación de dichos *Planes*, materia cuyo estudio requiere aclarar las tres diferentes etapas que han existido en Venezuela, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente en diferentes fechas.
2. Sobre la competencia, limitaciones generales y procedimientos administrativos en materia de *Cambios de Zonificación* o sea de Rezonificaciones, inclusive respecto a conveniencia de establecer o señalar las posibles "*políticas municipales*" con base en las cuales, excepcionalmente por interés público, se pueda rezonificar.
3. La violación del Ordinal 3º del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (norma que persigue la coordinación de las competencias urbanísticas concurrentes de carácter nacional y municipal), por el *Decreto N° 668* sobre "Normas para el Control y Desarrollo de Urbanizaciones" y problemas que involucra la aplicación de éste, tanto para el MINDUR como para las Municipalidades.

De no comprenderse la triple problemática antes referida y no buscársele soluciones, con base en la aplicación del ordenamiento jurídico vigente, que permita la coordinación y colaboración o participación que requiere la urbanística en todo el territorio nacional, continuará dominando una situación anárquica en esa materia, que cualitativa y cuantitativamente pudiera afirmarse, sin lugar a dudas, constituye aproximadamente, en mi criterio, *las tres cuartas partes de la materia municipal*; y es la que más incide en el confort y bienestar material y espiritual de las distintas comunidades municipales; de manera que resultaría muy difícil o imposible señalar otra competencia más importante para cualquier administrador municipal que la establecida en el Ordinal 7º del Artículo 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el sentido que a él corresponde: "*Cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico*", en el entendido de que la elaboración de dichos *planes es responsabilidad de cada Concejo Municipal y del Ejecutivo Nacional* por medio del MINDUR, según el Ordinal 3º del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en el entendido igualmente de que si bien la materia de *ejecución* correcta de los planes urbanísticos corresponde directamente a los respectivos Ingenieros Muni-

pales, no es menos cierto que el Administrador Municipal es el superior jerárquico inmediato del correspondiente Ingeniero Municipal y por ello se encuentra obligado a supervisar su actuación para cuidar de que realmente se ejecuten los planes y se otorguen los permisos de construcción de urbanizaciones y edificaciones, con base en las aprobaciones previstas en los planes de desarrollo urbano y las que ordene cada Concejo Municipal y los organismos técnicos de planificación urbana, según los casos. *Enfatizamos* respecto a la antes comentada competencia del Administrador Municipal, ya que hemos observado que las más de las veces ha sido olvidada y soslayada y hasta se piensa que el Ingeniero Municipal sólo tiene como superior jerárquico al Concejo Municipal, organismo que, por su propia naturaleza y sus múltiples y elevadas funciones, no le resulta fácil supervisar las funciones eminentemente técnicas del Ingeniero Municipal.

Nos parece conveniente hacer la antecedente aclaratoria y exponer los referidos tres (3) aspectos polémicos con el ánimo de llevar la información general especialmente dirigida a los Concejos Municipales, a los Administradores Municipales, al MINDUR y a los administrados.

1. LAS TRES (3) DIFERENTES ETAPAS QUE HAN EXISTIDO EN VENEZUELA EN MATERIA DE ELABORACION Y APROBACION DE PLANES URBANOS DE ACUERDO AL ORDENAMIENTO JURIDICO VIGENTE EN DIFERENTES FECHAS.

En nuestro criterio la compleja situación planteada respecto a la competencia para producir los planes urbanos legalmente aplicables para definir los usos urbanos de la tierra en todo el país en las diferentes Municipalidades, podemos aclararla y sintetizarla y sistematizarla un poco con base en los siguientes lineamientos:

PRIMERO: Resultaría absurdo aceptar que la asignación o definición de tales usos de la tierra mediante planes de desarrollo urbano, sean éstos Rectores o sean de simple Zonificación, corresponda o competa *a la vez*, en el mismo tiempo, al ámbito Nacional y al ámbito Municipal, mediante los respectivos organismos nacionales —primero MOP y actualmente MINDUR— y mediante los organismos municipales tales como Concejos Municipales e Ingenierías Municipales, previos dictámenes emanados de Oficinas o Comisiones de Planificación Urbana Municipales o Nacionales o sin dichos dictámenes. De aceptarse ese criterio pudieran encontrarse o producirse planes diferentes o hasta contradictorios para las mismas áreas urbanas.

SEGUNDO: Resulta evidente, aunque dentro de notorias confusiones, que pueden determinarse *tres etapas* en las que la competencia para producir los planes de desarrollo urbano y zonificaciones parciales ha correspondido en diferentes tiempos o fechas a diferentes niveles de la Administración así:

- 1ª Etapa: Exclusiva competencia municipal (hasta 28 de diciembre de 1976).
- 2ª Etapa: Exclusiva competencia nacional (desde 28 de diciembre de 1976 hasta 18-8-78).
- 3ª Etapa: Competencia municipal y nacional para producir los planes de desarrollo urbano (desde el 18-8-78):

1ª ETAPA: Desde tiempo inmemorial hasta la vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente (16 de junio de 1976) que sólo señaló bases para establecer nueva compe-

tencia, y más *específicamente* hasta la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (28 de diciembre de 1976) que inicia la 2ª ETAPA, se había venido considerando competencia "municipal" la facultad de otorgar permisos de construcción y posteriormente, comenzando por la primera Ordenanza llamada Resolución de Zonificación del Distrito Federal en 1958, de sancionar *planes de desarrollo urbano* (Rectores o de Zonificación) como materia propia de la vida local y consecuentemente las zonificaciones individuales, con o sin base en dichos planes (quien puede lo más puede lo menos). Inclusive en sentencias del Supremo Tribunal cuando el demandado ha decidido sobre demandas respecto a Zonificación, como por ejemplo la demanda de nulidad parcial de la Ordenanza sobre Rezonificación de El Paraíso, se reconoce ampliamente la competencia municipal. En la *actualidad*, desde que se puso en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que inicia la 3ª ETAPA, el 18 de agosto de 1978, según el Ordinal 3º del Artículo 7º, *las zonificaciones* de los terrenos en todas las 191 *Municipalidades*, inclusive la Municipalidad del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda (a las cuales asesora OMPU y CMU), se rigen así:

1. Deben aplicarse los Planes de Desarrollo Urbano Local que se pongan en vigencia según el Ordinal 3º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, habida consideración de que no se hace ninguna distinción en dicha Ley respecto a los distintos *tipos de planes de desarrollo local* (los planes llamados *Rectores, Reguladores, Generales o Maestros* de una parte, y de la otra, los *Planes de Zonificación* y hasta los de carácter mixto), y debe entenderse, dentro de una interpretación lógica, de acuerdo al principio de hermenéutica jurídica de que donde no distingue el Legislador no debe distinguir el intérprete, que se ha querido referir a *todos* los Planes de Desarrollo Urbano Local, lo cual incluye los Rectores y los de Zonificación. De manera que cualquiera de esos referidos Planes de Desarrollo Local, que son —en su iniciativa— de la competencia municipal, es decir, de los respectivos Concejos Municipales mediante *Ordenanzas* debidamente sancionadas y promulgadas, pero *además* que son también de competencia nacional porque deben ser *aprobados* * por la *autoridad nacional* competente para establecer, coordinar y unificar las normas y procedimientos de conformidad al Ordinal 14 del Artículo 136 de la Constitución Nacional, con base en las cuales deben también elaborarse dichos planes por los Concejos Municipales, con o sin el asesoramiento previo que éstos a bien tengan y en especial del que los pueda suministrar el MINDUR. Se trata dicha *autoridad*, en nuestro criterio, del Ejecutivo Nacional y en tal caso, salvo que el propio Presidente actúe directamente mediante el respectivo Decreto sobre la aprobación requerida, el cual debe publicarse en la Gaceta Oficial, compete entonces al Ministro del Desarrollo Urbano, mediante la respectiva Resolución que también debe publicarse en la Gaceta Oficial para que tal publicidad surta efecto *erga omnes*. A ningún otro funcionario del Ejecutivo Nacional competen, en nuestro criterio, tales aprobaciones de esos planes, que a su vez deben aprobarse primero previamente, mediante la forma de Ordenanza o sea de Ley Local, ya que se trata de actos generales y de carácter normativo, aunque también tienen efectos individuales. Estimamos que el Ordinal 3º del Artículo 7º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es inconstitucional, porque viola el espíritu, la intención del Artículo 29 de la Constitución Nacional en la parte que establece que

* La referida *aprobación* del Ejecutivo Nacional (MINDUR) resulta lógico que sea dada luego de la *sanción* de la Ordenanza contentiva del respectivo plan y luego dicha Ordenanza y la aprobación del Ejecutivo Nacional se publicará en la Gaceta Municipal para que se inicie la vigencia.

“Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las Leyes”, norma básica de la garantía de la autonomía municipal ya que dicho Ordinal 3º conlleva a la situación de que para que una Ordenanza Municipal sobre Plan Rector o Plan de Zonificación, o sea, todos los Planes de Desarrollo Urbano Local, tenga validez, o sea, entre en vigencia, se exige la aprobación de la Autoridad Nacional; sin embargo, hasta tanto dicha inconstitucionalidad no sea declarada por la Corte Suprema de Justicia, la norma en referencia debe ser aplicada por su presunción de validez y por cuanto resultaría difícil o discutible *desaplicarla* (lo cual sólo puede hacerlo el Juez competente) ya que, al menos directamente, no aparece contradiciendo la referida norma constitucional. En ausencia de dichos planes según el referido Ordinal 3º deben aplicarse los planes aprobados por los respectivos Concejos Municipales salvo que hubiesen sido derogados por los que hubiese podido aprobar MINDUR en la 2ª etapa.

Advierto por último, que no obstante ser los referidos planes que se pongan en vigencia según el Ordinal 3º del Artículo 7º de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, los que deben aplicarse antes que cualquier otro, ya que derogarían a los planes que lo contradijeran, hasta el presente *no existe en todo el país ninguno de ellos*. Se trata de una materia a la que deben abocarse, prioritariamente y coordinadamente, los órganos competentes del MINDUR y los Concejos Municipales de todo el país.

2. En ausencia de los Planes señalados en el punto 1, son aplicables los *Planes de Desarrollo Urbano Local* que hubiesen sido no sólo elaborados o proyectados por MINDUR sino *aprobados* por éste, mediante la forma de *Resolución publicada en la Gaceta Oficial*. Me permito recordar la comparación, tal vez un tanto burda pero elocuente, de que un proyecto de plan de desarrollo urbano local —aunque exista la creencia o convicción de que se trate de un trabajo o plan muy bien elaborado, terminado, definitivo— representa en cuanto a ese mismo plan debidamente aprobado por la autoridad competente y publicado en el órgano oficial, lo que un *feto* respecto a la *persona nacida, viva* (originada de ese feto). En el régimen nuestro de Estado de Derecho *no pueden confundirse los instrumentos técnicos con las aprobaciones de esos instrumentos*. Tenemos entendido de que no existe o casi no existe ninguno de esos planes debidamente aprobados y aplicados. Así como las leyes debidamente sancionadas y con su ejecútese no surten efecto sino desde su publicación en el órgano oficial, asimismo los actos administrativos generales, como los planes de desarrollo urbano local elaborados por MINDUR requieren de tal aprobación y publicación. De todas maneras, aún sin esas aprobaciones y publicaciones de planes en el caso de que existan o no existan los referidos instrumentos técnicos (los proyectos de planes, aunque no se les llame proyectos sino planes elaborados por el MOP o MINDUR y aparezcan en folletos y con planos bien elaborados y muy bien confeccionados tipográficamente en publicaciones con pic de imprenta), en tales casos, insistimos, la autoridad urbanística competente fue hasta el 18-8-78 el MINDUR, según la Ley Orgánica de la Administración Central vigente desde el 28 de diciembre de 1976 (ver ordinal 11 del artículo 37) en concordancia con la Ley Orgánica del Ambiente vigente desde el 16 de junio de 1976, el “Reglamento Parcial Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio”, vigente desde el 17 de noviembre de 1977 (ver especialmente el artículo 3 del Reglamento o Decreto Reglamentario Nº 2.571 sobre el MINDUR, vigente desde el 7 de marzo de 1978 (ver especialmente el artículo 7º que desarrolla la competencia de la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbano), y en especial el ordinal 1º de dicho

artículo 7º, la Resolución sobre Reglamento Interno del MINDUR vigente desde el 12 de abril de 1977 (ver especialmente el ordinal 2º del artículo 17 y el ordinal 1º y 4º del artículo 18), y, por último, el Decreto Reglamentario N° 2.614 o Reglamento vigente desde el 21 de marzo de 1978, mediante el cual se creó la *Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico* y sus organismos de apoyo que son las *Oficinas Nacionales* (ver especialmente los artículos 10 y 11), y que tuvo vigencia hasta la publicación del Decreto N° 668, en la Gaceta Oficial N° 32.018 del 3-7-80 en la que se publicó erradamente como el 688, habiéndose hecho la rectificación en la Gaceta Oficial N° 32.019 del 4-7-80.

Precisamente dicho artículo 11 del referido Decreto Reglamentario N° 2.614 estableció que la *Certificación Urbanística Nacional* se otorgaría dentro de las áreas denominadas como urbanas, según el orden prioritario siguiente: 1º) En los *Planes Rectores de Desarrollo Urbano Local*. 2º) *Los Esquemas Preliminares de Ordenamiento Urbano*. 3º) Las *áreas de expansión urbana* que hayan sido determinadas por el Ministerio de Desarrollo Urbano, según las normas del *Instructivo N° 22* del 30 de diciembre de 1975 y el *Decreto N° 2.445* del 15 de noviembre de 1977.

Durante la vigencia (entre 28-12-76 y 18-8-78) de los aludidos instrumentos jurídicos en lo que respecta a la validez de los Planes de Desarrollo Urbano Local, cabe observar lo siguiente:

1. Que se confirió competencia a los señalados órganos del MINDUR para producir Planes de Desarrollo Urbano Local, primero a la Dirección de Planeamiento Urbano y luego, desde el 7 de marzo de 1978, a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico.

2. Que se confirió también competencia a los señalados organismos del MINDUR para definir el uso de las tierras urbanas y las directrices para su desarrollo (en coordinación con las autoridades locales y los organismos competentes). Primero esa competencia la tuvo la Dirección de Planeamiento Urbano, desde el 12 de abril de 1977 hasta el 7 de marzo de 1978, fecha de entrada en vigencia, respectivamente, de la Resolución sobre el Reglamento Interno del MINDUR y del Decreto sobre Reglamento Orgánico del Ministerio del Desarrollo Urbano y luego desde el referido 7 de marzo de 1978 la señalada competencia pasó a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico. Esa facultad, omnímoda, que se presta para que se puedan otorgar zonificaciones aisladas y sin la existencia de planes de desarrollo urbano, bien como simples instrumentos técnicos o proyectos o como tales instrumentos debidamente aprobados y publicados, se pone aún más en evidencia en el ordinal 4º del artículo 18 del derogado Reglamento Interno del 12 de abril de 1977 y en los ordinales 4º y 8º del artículo 7º del Reglamento Orgánico del MINDUR. El citado ordinal 4º del artículo 18 de la Resolución sobre Reglamento Interno del MINDUR pautaba (ya está derogado): Corresponde a la Dirección de Planeamiento Urbano... 4º "Autorizar, coordinar, controlar y vigilar las actividades que ejerzan los particulares y comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal en esta materia". Estimamos que la misma se refiere a la competencia para otorgar los permisos de construcción, que es de carácter municipal, por esa materia "propios de la vida local", tradicionalmente y por su naturaleza.

Los citados ordinales 4º y 8º del artículo 7º del Reglamento del MINDUR establecen:

Artículo 7º: Corresponde a la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico...

Ordinal 4º: Definir los términos de referencia que deben regir para los *proyectos de urbanización*, de renovación urbana, de nuevos desarrollos, conjuntos residenciales, recreacionales, industriales y de cualquier otra índole.

Ordinal 8º: Autorizar, coordinar, controlar y vigilar las actividades que ejerzan los particulares y que comporten *uso de la tierra urbana*, sin menoscabo de la autoridad municipal de esta materia”.

Esta etapa señalada, que arranca desde la vigencia de las Leyes Orgánicas del Ambiente y concretamente de la Administración Central, pero que se implementan con los citados reglamentos sobre la materia de “elaboración de *Planes de desarrollo urbano local*” y “*autorización para otorgar usos de la tierra urbana*”, todo lo cual abarca un período que va desde el 16-6-76: Ley Orgánica del Ambiente, que continúa el 28 de diciembre de 1976: Ley Orgánica de la Administración Central, el 12 de abril de 1977: Resolución MINDUR, el 17-11-77: Reglamento Nº 3 Ley Orgánica del Ambiente y el 7-3-78: Reglamento MINDUR hasta el 18-8-78: Ley Orgánica de Régimen Municipal. Se trata de un período entre el 16-6-76 pero que comienza a concretarse, en realidad, el 28-12-76 y más aún con la Resolución del 12-7-77 y el Reglamento que derogó dicha Resolución el 17-11-77 y *concluyó el 18-8-78* al entrar en vigencia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, período durante el cual la competencia para producir *Planes de Desarrollo Urbano Local y el otorgamiento de usos de la tierra* correspondió a órganos del MINDUR.

Desde luego que todos los planes que se hubiesen producido, técnica y jurídicamente, mediante aprobación del órgano competente (*según parece nada se aprobó*) y las zonificaciones particulares otorgadas por oficio tienen plena validez. Las zonificaciones particulares se podían otorgar tanto en casos en los que no existieran, aprobados o no, dichos planes, aunque lo ideal técnica y jurídicamente hubiese sido que se hubiesen fundamentado en planes aprobados.

3. La *etapa anterior* a la de la competencia del MINDUR para elaborar y aprobar los Planes de Desarrollo Urbano Local y para el otorgamiento de usos de la tierra, es decir, de otorgamiento de zonificaciones (previa existencia de planes en calidad de simples proyectos o en calidad de actos debidamente aprobados y publicados o aun sin la existencia de esos planes), que duró legalmente hasta que se estableció la etapa de la competencia del MINDUR, ha sido la de *mayor tiempo de duración*, pues se remonta hacia atrás, desde tiempo inmemorial, desde la existencia de las Ingenierías Municipales que daban pura y simplemente permisos de construcción, y éstos contenían directamente la respectiva zonificación (usos, densidad de construcción, densidad de población, retiros, etc.) según lo establecido originalmente por el Código Civil (ver artículo 700 del Código Civil de 1942, idéntico al del Código de 1922, que pauta: “Nadie puede edificar cerca de las plazas, fuentes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones contenidas en las Ordenanzas y Reglamentos Especiales de la materia”, lo cual equivale a exigir tales condiciones en las *áreas urbanas*, pobladas; luego vino otra forma, dentro de la competencia exclusiva municipal, según la cual (y ella se comienza con las Ordenanzas de Zonificación del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda en 1958, que tienen sus antecedentes en los estudios técnicos de la Comisión Nacional de Urbanismo creada en 1946 y en los estudios realizados en la Gobernación del Distrito Federal cuando entre 1938 y 1940 se elaboró el primer proyecto de Plan Regulador de Caracas) los permisos de construcción deben ajustarse a las zonificaciones previamente establecidas en dichas Ordenanzas de Zonificaciones o previas

las regulaciones emanadas de organismos técnicos como dicha Comisión Nacional de Urbanismo, a veces con la aprobación previa del Concejo Municipal o aun sin ella, según el sistema adoptado. Agréguese a lo expuesto que en las Constituciones Nacionales, especialmente en las últimas, tales como la de 1936, por señalar la primera Constitución que fundamentó el nuevo Estado democrático de derecho después de la dictadura gomecista y las siguientes de 1945, 1947, 1953 y la vigente de 1961 señalan, entre los servicios y materias de competencia municipal, “la arquitectura civil”, “la ornamentación municipal” y demás “propios de la vida municipal”. Incluso en la Constitución vigente se establece expresamente que “es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo. . .”

Desde luego que no se nos escapa —tal como lo expusimos en 1970 en nuestro libro *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*—, especialmente en su Capítulo VI sobre Principios y Normas de una Ley Orgánica de Urbanismo y Ordenación Territorial Urbanística para Venezuela, pág. 279 a 308, que “el urbanismo” es una materia de *competencia concurrente*, según el artículo 30 y el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional y que tal carácter se estableció por primera vez en la Constitución de 1947, pero la materia de Planes de Zonificación y de los Planes Rectores y de las asignaciones de usos de la tierra o zonificaciones particulares, o sea de los permisos de construcción que antiguamente establecían la zonificación, de los planes de desarrollo urbano local y de tales asignaciones particulares de zonificación en su primera etapa y la más larga o verdaderamente extensa de varios lustros, fue de *competencia exclusiva municipal*, pasándose luego con base a dicho ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional, con excepción de los permisos de construcción reservados a órganos del Poder Municipal, a la *competencia exclusiva nacional* con la Ley Orgánica de la Administración Central del 28-12-76 y sucesivos instrumentos implementadores de dicha Ley y de la Ley Orgánica del Ambiente, tales como decretos reglamentarios del Ejecutivo Nacional y resoluciones especialmente del MINDUR. Esa segunda etapa sólo tuvo una duración hasta el 18-12-78, o sea de un año, siete meses y veinte días.

A pesar de que la duración exclusiva de la competencia municipal para el otorgamiento general y particular de zonificaciones fue de relativa larga duración en comparación a la competencia exclusiva nacional, que no alcanzó sino 19 meses y 20 días, en el Ministerio de Obras Públicas, durante muchos años, empezando con la Comisión Nacional de Urbanismo, organismo bajo su dependencia y que tuvo una valiosa actuación técnica, asesora desde 1946 hasta 1957, año en la que fue disuelta; y posteriormente en el lapso 1960-1977, y aún más durante los últimos años de ese lapso, hasta la creación del MINDUR, sostuvo una asesoría de carácter nacional al elaborar *Proyectos de Ordenanzas de Zonificación* y *Proyectos de Ordenanzas sobre Planes Generales de Desarrollo Urbano* (también llamados Planes Maestros, Rectores o Reguladores), correspondientes a numerosos distritos o ciudades; y también fueron elaborados proyectos de ordenanzas con características mixtas de planes maestros, rectores y de zonificación. Algunos de esos proyectos de ordenanzas con planes fueron aprobados, idénticos o con algunas reformas, por los Concejos Municipales y otros proyectos de ordenanzas no fueron aprobados por éstos, por causas muy diversas que no es del caso analizar en este momento. De lo antes expuesto se evidencia que el MOP reconoció reiteradamente la competencia municipal respecto a los Planes de

Desarrollo Urbano Local (Planes Generales o Rectores, Planes de Zonificación o Planes Mixtos) y la consecuencia derivada de que también podían, especialmente los Concejos Municipales o los organismos municipales competentes en los que se delegara esa competencia, como ocurrió con algunas Ingenierías Municipales, otorgar las zonificaciones individualmente, ya que es un principio por demás conocido de que "quien puede lo más, puede lo menos". Fue tal la influencia del MOP en los Concejos Municipales que en algunas Ordenanzas de Zonificación y hasta en Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones llegó a establecerse que las zonificaciones las establecía el organismo competente del MOP (la Dirección Nacional de Urbanismo o la Dirección Nacional de Planeamiento Urbano o la Dirección de Desarrollo Urbanístico, según la época). Concretamente en las Ordenanzas de Zonificación del Distrito Sucre, desde la Ordenanza de 1958, la de 1961, la de 1966 y la de 1971 (con excepción de la vigente desde el 16-12-78), se estableció que para otorgar las zonificaciones de las mismas áreas y para los cambios de zonificación se necesitaba la opinión o dictamen previo de la Dirección Nacional de Urbanismo.

Esa función *asesora* que tuvo el MOP, en parte la continuó *indebidamente*, posteriormente, desde su creación en 1977, el MINDUR, primero por intermedio de la Dirección de Planeamiento y luego por la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico. Digo que la continuó indebidamente, porque cuando se creó el MINDUR ya tenía, por la Ley Orgánica de la Administración Central, la facultad de definir los usos del suelo, según el ordinal 11 del artículo 37 *ejusdem*, lo cual podía hacerlo mediante los planes de desarrollo urbano que debía elaborar y aprobar y publicar, donde no existían tales planes de carácter municipal o aun existiendo tales planes municipales estableciendo, mediante su aprobación y publicación en el órgano oficial, nuevos planes; y aun en el caso de que no existieran planes mediante el otorgamiento particular de zonificación, lo cual no podía hacerlo legalmente en aquellos casos donde existieran zonificaciones aprobadas mediante Ordenanzas, ya que la única forma de derogar una Ordenanza total o parcialmente es con otra Ordenanza, o en su defecto cuando se cambia la competencia de la autoridad municipal a la autoridad nacional, es mediante otro instrumento de carácter general como sería un Decreto Reglamentario emanado del Ejecutivo Nacional o en su defecto una *Resolución* del Ministro o cuando menos de la autoridad que actúe por delegación. Las leyes no pueden ser derogadas sino por otras leyes, de manera que las Ordenanzas, que son leyes materiales por tener contenido normativo o general, sólo pueden ser derogadas por otros actos normativos o generales, como serían, insistimos, los Reglamentos o Resoluciones debidamente aprobados y publicados.

Por último, *vale la pena preguntarse*: ¿Si en la última Ley Orgánica que ha regulado la materia de planes de desarrollo urbano local, según el ordinal 3º del artículo 7 citado y sobre cambios de zonificación según el señalado artículo 168 en concordancia con el señalado ordinal 3º, la competencia es *concurrente municipal y nacional* para la elaboración de dichos planes y para las rezonificaciones o cambios de zonificación, pueden considerarse aún vigentes las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central y de los Decretos Reglamentarios inmediatamente posteriores sobre competencias del MINDUR y su Dirección de Desarrollo Urbano respecto a "la definición del uso de la tierra urbana" y las "autorizaciones sobre el uso de la tierra urbana", según el ordinal 11 del artículo 137 de la antes citada Ley, como atribuciones para elaborar y aprobar los Planes de Desarrollo Urbano Local y dar usos o zonificaciones aisladas o sus cambios, materia esa que con mayores

detalles aparece regulada en el Reglamento Orgánico del MINDUR publicado el 7-3-78, especialmente en su artículo 18? En nuestro criterio tales atribuciones quedaron *tácitamente derogadas* como actividad exclusiva, lo cual no significa que no le corresponde al MINDUR, sino todo lo contrario, la actividad técnica importantísima que debe intensificarse cada vez más de producir proyectos de Ordenanzas sobre los citados planes, sean estos Rectores o sean de Zonificación, e igualmente proyectos de zonificaciones individuales, así como también señalar los procedimientos técnicos y normas generales a que se contrae el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional, traducidos en Reglamentos, a fin de orientar y limitar a los Concejos Municipales para que éstos puedan elaborar y/o aprobar los planes y cualesquiera zonificaciones, los que requieren además para su validez ser aprobados por el MINDUR.

Si los Concejos Municipales, unilateralmente, siguieran elaborando y aprobando Ordenanzas sobre Planes de Desarrollo Urbano Local, bien planes generales o rectores o bien planes de zonificación o bien planes mixtos, así como otorgando zonificaciones en forma aislada, sin las aprobaciones del MINDUR, como podía hacerse legalmente antes de la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (28-12-76); y si el MINDUR, unilateralmente, elaborara y aprobase —y los publicara o no— dichos planes, inclusive otorgando zonificaciones aisladas, sean éstas o no producto de estudios de conjunto, como pudo haberlo hecho entre la vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (28-12-76) y la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (18-8-78), nos vamos a encontrar con el *triste espectáculo de un urbanismo anárquico e ilegal. Deben distinguirse las funciones que tuvo el Ministerio de Obras Públicas y luego el MINDUR, en diferentes épocas, para asesorar* elaborando proyectos de planes y aun de zonificaciones aisladas, para ser aprobadas por los Concejos Municipales; para *producir indirectamente* dichos planes y zonificaciones aisladas en aquellos casos en los que en las propias Ordenanzas se hubiere “delegado” o reconocido atribuciones al respecto, o para haber *producido directamente* dichos planes y zonificaciones cuando tuvo facultades legales para ello y en tal caso cabe diferenciar los proyectos de los trabajos técnicos elaborados *sin aprobar y sin publicar* de los *aprobados y publicados o cuando menos notificados* a los interesados y por último, las actuales atribuciones de MINDUR sobre las aprobaciones a dichos planes y aun zonificaciones, según las interpretaciones de los artículos 168 y ordinal 3º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Conclusiones sobre competencia actual del MINDUR en materia de Planificación Urbana

¿Cuál es, entonces, la competencia actual del MINDUR en materia de planificación urbana local? ¿En cuál campo debe ejercer sus atribuciones MINDUR? Corresponde al MINDUR, además de la delicada labor de proyectar y producir poniéndolas en vigencia por la vía de Decreto Reglamentario, los procedimientos técnicos nacionales del urbanismo, tales como los *índices* sobre densidades de población, de construcción y de servicios compete al MINDUR promulgar planes de desarrollo urbanístico de aplicación general *nacional y regional*. Corresponde al MINDUR hacer el mayor número posible de *proyectos* de planes, de oficio o a requerimiento de los respectivos Concejos Municipales, lo cual significa una enorme responsabilidad técnica, pero tales proyectos tienen que ser revisados y aprobados por los respectivos Concejos, inclusive con posibilidad de recibir algunos ajustes de éstos o bien rechazos o aceptaciones to-

tales, ya que a los Concejos corresponde sancionar las Ordenanzas que contengan dichos planes, pero para que éstas realmente tengan validez requieren de las aprobaciones previas del MINDUR, según la ley; de manera que si nos existe acuerdo o coordinación entre Concejos y MINDUR no podrán producirse con fuerza de leyes locales, vigentes, dichos planes.

Lo que ha querido el legislador, con muy buen sentido, es que los requerimientos de los servicios urbanísticos nacionales, así como las obras nacionales, al igual que los requerimientos técnicos sobre índices urbanísticos y las políticas de desarrollo nacional, desconcentración industrial, etc., se cumplan dentro de una *planificación integral, con sentido participativo*; y así mismo cabe razonar respecto a las asignaciones de usos o zonificaciones aisladas nuevas, verdaderamente nuevas, que pueden considerarse como simples esquemas preliminares de ordenamiento urbano y sobre las cuales cabe la crítica o la censura de que no tendrían razón de existir si se cumpliera con tener planes, ya que la concepción integral que los estudios sectoriales para su elaboración implican, así lo aconseja en contra de la viciosa práctica administrativa de elaborar *zonificaciones aisladas*, además de tener como *zonificaciones generales* documentos y/o planos que si bien han podido ser producto de estudios técnicos, no han recibido las aprobaciones de las autoridades competentes ni las publicaciones en Gaceta Oficial, lo cual coloca en situación antijurídica y secreta tales documentos, que carecen de validez en principio, aunque gracias a la aceptación de los interesados cuando le son notificados y no son impugnados y por tratarse de actos administrativos, al gozar de la presunción de validez, adquieren un valor fáctico, que sirven de bases para otros actos, como son los permisos de construcción y la ejecución de los mismos.

Reiteramos pues, con firme convencimiento jurídico, que legalmente el MINDUR no puede por sí solo —sin la intervención municipal— elaborar y aprobar, actualmente y desde el 18-8-78, los planes de desarrollo urbano local y menos aún dar zonificaciones aisladas, ni siquiera con base a estudios y planes de conjunto que no hayan sido debidamente aprobados antes de esa fecha mediante Resolución Ministerial publicada en Gaceta Oficial. Una cosa es que MINDUR haya tenido competencia, por sí solo, para producir dichos planes y otorgar zonificaciones y otra cosa es que realmente dichos planes existan como instrumentos vigentes, es decir, debidamente aprobados y publicados. De allí que los estudios del MINDUR y del viejo MOP que se encuentran en situación de simples instrumentos técnicos, muchos de ellos valiosos, pero no jurídicos, lo que cabe ahora es aprovecharlos, reestudiarlos, ampliarlos y someterlos, de acuerdo con los Concejos Municipales, al procedimiento de aprobación según el ordinal 3º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Mientras no se elaboren y aprueben todos o la mayor parte de los planes de desarrollo urbano local, con suficiente calidad técnica y en el menor tiempo requerido, mientras no se modernicen o adecuen los pocos planes existentes, mientras no se zonifique racionalmente la tierra urbana, mientras no se concierte y aplique una acción coordinada entre los Concejos y el MINDUR, con los aportes de los demás ministerios y organismos ligados al urbanismo, continuará la anarquía urbanística en materia de *planificación urbana*, además de la también existente en la ejecución y control de esa planificación en las construcciones.

Debe entenderse que con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en ausencia de una Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, se inicia una *nueva o tercera etapa*

en la planificación urbana en Venezuela, diferente a la *larga primera etapa* —inconveniente, ilógica, atrasada y sin coordinación en la que la materia de planificación urbana fue de competencia exclusiva municipal— y diferente a la *segunda y corta etapa* en la que se pretendió centralizar exageradamente la planificación urbana, lo cual también es evidentemente inconveniente e ilógico por ser contrario a un régimen de participación en una materia que por su naturaleza la requiere. Si los Concejos Municipales continúan en la primera etapa y el MINDUR en la segunda etapa, la tercera etapa no surtirá sus efectos y se continuará actuando al margen del Derecho, de la participación, de la conveniencia general y en terreno abonado para la corrupción administrativa.

2. SOBRE LA COMPETENCIA, LIMITACIONES GENERALES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE CAMBIOS DE ZONIFICACION O SEA DE REZONIFICACIONES, INCLUSIVE RESPECTO A CONVENIENCIA DE ESTABLECER O SEÑALAR LAS POSIBLES "POLITICAS MUNICIPALES" Y AUN LAS "POLITICAS NACIONALES" CON BASE A LAS CUALES, EXCEPCIONALMENTE POR INTERES PUBLICO, SE PUEDA REZONIFICAR.

Resulta evidente, de un simple análisis del artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que éste establece tres situaciones respecto a los límites de los cambios de zonificaciones:

1ª *Situación*: No se permiten cambios de zonificación aislada o singulares.

2ª *Situación*: Sólo se permiten los cambios sectoriales, de carácter íntegro, si se llenan los siguientes extremos en dos casos. *Caso Primero*: Si han transcurrido 10 o más años de aprobada la última zonificación o rezonificación del sector; y en tal caso el procedimiento es el siguiente: a) Debe oírse la opinión de OMPU con dictamen de CMU, de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas *. b) El cambio de zonificación debe hacerse mediante Ordenanza; y luego de la primera discusión el Concejo Municipal señalará el día y hora para que éste oiga públicamente a los interesados, o sea el público; y todo ello previa información del nuevo uso propuesto para la zona afectada o sea objeto de la rezonificación (esta información se puede hacer por periódicos de gran circulación, por Gaceta Municipal o por otros medios). c) Para que el Concejo Municipal apruebe la respectiva Ordenanza de Rezonificación se requiere que se cumplan los extremos de exigencias de servicios suficientes, como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos, áreas de servicios educacionales, deportivas y de recreación, así como cualesquiera otros servicios que exija la rezonificación y en tales casos los organismos nacionales que prestan los aludidos servicios deberán *certificar* si los mismos son suficientes para atender las nuevas necesidades o de lo contrario los propietarios del área a rezonificar deben depositar en la Tesorería Municipal el costo de los respectivos servicios o sean los acondicionamientos o afiancen a satisfacción del Concejo Municipal; y en tales dos supuestos debe incluirse en las Ordenanzas del año siguiente y en las sucesivas las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los concejales serán solidariamente responsables

* Cuando se trate de otras Municipalidades diferentes al Dtto. Federal y Dtto. Sucre del Edo. Miranda, se solicitará la opinión a sus organismos técnicos de consulta.

de los daños que resulten por incumplir estas normas. En el *Caso Segundo* (cuando no hayan transcurrido los 10 años de la última zonificación o re zonificación), se procede así: a) Debe la correspondiente Asociación de Vecinos respaldar la solicitud de re zonificación; y si no existe dicha Asociación, se requeriría el respaldo de la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, o sea OMPU, en el área metropolitana de Caracas*; y ello ocurre así cuando dicha área no haya sido permisada como unidad urbanística. b) Deben cumplirse los otros extremos antes indicados en el *Caso Primero de la 2ª Situación*, o sea que el cambio requiere de la aprobación de la respectiva Ordenanza de Re zonificación con su procedimiento de "audiencia pública" y además deben incluirse (con cargo a la Municipalidad si ésta tiene recursos suficientes o con cargo a los propietarios de los terrenos a ser re zonificados) en la Ordenanza de Presupuesto del año siguiente y en las sucesivas, partidas necesarias para asegurar las dotaciones de servicios y áreas comunes, en caso de que tales servicios y áreas no existan o no sean suficientes, y aun en el supuesto positivo de que éstos no falten, ello deben certificarlo las autoridades nacionales competentes.

3ª Situación: Se podrá hacer excepcionalmente un cambio de zonificación en cualquier momento, para adecuar el sector a las políticas y programas nacionales y municipales, sin que se requiera necesariamente respaldo de los vecinos del sector afectado. En nuestro criterio, aun cuando no se exige en esa situación el respaldo de los vecinos, así como tampoco la opinión de los organismos técnicos, resulta evidente que oír, consultar tanto al organismo técnico y a los vecinos, aunque optativo, es conveniente hacerlo por el Concejo Municipal y por demás recomendable; y en tal sentido puede el propio Concejo autovincularse al incluirlo en las normas que debieran regular esta materia, que no han sido aún implementadas en forma alguna, lo cual estimamos de interés hacerlo. Dichas normas deben regular entre otros aspectos, los siguientes: 1) A quién, a cuáles organismos estatales corresponde fijar las políticas nacionales y municipales. 2) Cuáles son las principales o al menos algunas políticas municipales. 3) Cuáles procedimientos pueden adoptarse previamente para fijar políticas municipales que no estén precisamente establecidas y sancionadas, mediante un instrumento normativo que tendrá que ser una Ordenanza, en la que se trataría de implementar parte de una norma legal de tanta trascendencia. En relación al punto 1º), ya nosotros nos permitimos recomendar en un informe elaborado para la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal del Distrito Sucre de fecha 11-12-79 sobre opinión de OMPU relativo a cambio de zonificación planteado por la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), que las políticas nacionales no podrían ser trazadas por empresas estatales, sino excepcionalmente por el Poder Legislativo mediante leyes y en general mediante actos de gobierno y aun actos administrativos emanados del Ejecutivo Nacional, o sea del Presidente de la República o de sus Ministros o funcionarios delegados por vía de Resoluciones debidamente publicadas en la Gaceta Oficial. Igualmente sostuvimos que las políticas municipales son de la incumbencia de los Concejos Municipales. Además, puede afirmarse respecto a los "programas nacionales o municipales", que ellos se traducen especialmente mediante las leyes y ordenanzas de presupuesto, el plan de la nación o actos derivados de éstos y/o provenientes de las superiores autoridades nacionales o municipales en los que se señalen determinados objetivos

* Y en las otras Municipalidades se consultará a sus organismos técnicos.

de interés público. En relación al punto 2º), o sea cuáles son las políticas municipales y sus programas, pensamos que pueden hacerse algunos señalamientos, sin que pretendamos agotar la materia, tales como: a) cuando la municipalidad adquiriera inmuebles, bien a título gratuito o a título oneroso, si lo destinase a su dominio privado o al dominio público podrá darle un uso diferente al establecido, siempre con el apoyo o visto bueno técnico de los organismos técnicos. En otro informe nuestro para la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda referido a Informe de CMU aprobatorio de otro OMPU relativo a solitud de un conocido arquitecto, conceptuamos que se podría entender como una política municipal, ajustada o adecuada al sector o sea a área mayor dentro de la cual se aplicó, que un terreno que estaba zonificado R-4 en Altamira, dentro de un área de mayor extensión integrada por otras parcelas, pasara al Municipio a título de donación en cuanto a su superficie para ser plaza pública, pudiéndose aprovechar por la parte del subsuelo, excepto los retiros que debían ser respetados, como estacionamientos. Nadie podría negar que un terreno que pasara a propiedad municipal y se le asignare un uso público, con el aval técnico necesario, no encuadre como una política u objetivo municipal o sea de interés general. b) Cuando la última rezonificación de un terreno haya sido hecha en forma aislada (en años pasados), y de un estudio actual de esa rezonificación se evidenciara su inconveniencia, recomendamos que en tales supuestos se acepte el cambio de zonificación o sea el restablecimiento de la zonificación original y perfectamente puede establecerse que en tal caso o procedimiento siempre se oiga la opinión de la Asociación de Vecinos c) Pensamos que para fines de la ejecución de cualquier obra pública nacional, estatal o municipal, que se traduzca en consideración del beneficio general, previa declaración al respecto por el Concejo Municipal, mediante Acuerdo que se publique en la Gaceta Oficial y periódicos de gran circulación, siempre que medie previamente informe favorable de los organismos técnicos urbanísticos, y se oiga la opinión de los vecinos, podrían aceptarse cambios de zonificación de áreas que aunque producto de integración de parcelas o de un terreno de gran extensión, no sean considerados como sectores. d) Cuando se trate de áreas viciadas en los usos y por razones de ubicación y vialidad y otros, resulta conveniente y justificable técnicamente a criterio de los organismos técnicos competentes y oída la opinión favorable mayoritaria de los vecinos o de las asociaciones de vecinos, si existieren, de que se realice el cambio de zonificación por parte de un sector, el mismo se ajustará exclusivamente al uso sin que se considere ningún aumento en la densidad de construcción. e) En materia de Vivienda de Interés Social, bien valdría la pena establecer normas, ya que legalmente al no existir establecidas como una zonificación específica y habida consideración de que tales viviendas sólo podrían construirse en Zonas de Viviendas Multifamiliares de una densidad de población y de construcción mayor a la regulada en las diferentes Ordenanzas de Zonificación General y Sectorial de las Municipalidades, no podrían construirse las mismas sin violar dichas Ordenanzas y el Art. 168 de la Ley de Régimen Municipal. Si no existe ninguna zona para construir viviendas de interés social, si no existe como zonificación específica, la única forma de construir las es la de que se espere a que se ponga en vigencia la reforma de Ordenanzas que las prevean específicamente; o que se estime como política nacional municipal, habida consideración de que la construcción de tales viviendas constituye evidente objetivo político de carácter nacional según el conocido Decreto 1540 ya derogado por el último dictado por el Ejecutivo Nacional y aunque la voluntad municipal no existiera dada por ninguna Ordenanza, ni Acuerdo, ni acto formal alguno, sino sim-

ples declaraciones de concejales de todas las toldas políticas, al estimarlas en su conjunto como un hecho público notorio, que no constituye derecho, pero si base para su eventual creación. Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se produjeron varios actos, inclusive con informes de OMPU y CMU de los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, permitiendo la construcción de tales viviendas de interés social, pero las mismas no podrían producirse actualmente, desde la vigencia de dicha Ley, al menos que se estableciera como una política municipal o se aceptare como una política nacional, o ambas a la vez, en el sentido de aceptar los aumentos de densidad de población y de construcción, oídos previamente los informes técnicos pertinentes. En un dictamen particular nuestro elaborado para una Urbanización en la ciudad de Valencia, emitimos opinión en torno a la materia y llegamos a la conclusión de que las viviendas de interés social constituían objeto de la política nacional y podrían constituirlo de la política municipal. De manera que se requiere de una declaración expresa para evitar equívocos y a la vez se necesita del señalamiento de los requerimientos mínimos para la respectiva zonificación. f) Igualmente pueden considerarse políticas nacionales y municipales, la afectación de terrenos o inmuebles por el uso de acuerdo a los respectivos decretos de expropiación.

Dichos decretos, antes de ser justificados y sancionados, deben ser objeto de las necesarias consultas técnicas. De manera pues que aunque exista una determinada zonificación en un área, la afectación de la misma para realizar obras que no se ajusten a la zonificación establecida, por efecto de Decreto de Expropiación de origen nacional y/o municipal, nos ubica dentro del campo de las políticas de esos niveles de gobierno, que justificaría legalmente los cambios de zonificación requeridos.

Si tomáramos las normas antecedentes con los ajustes necesarios y agregáramos otras similares, cada Concejo Municipal pudiera dictar una Ordenanza sobre Limitaciones y Políticas de Rezonificación, y pensamos que de común acuerdo con el Ingeniero Municipal o con el organismo técnico competente de Planificación Urbana, puede cada Administrador Municipal proponer a su respectivo Concejo Municipal el correspondiente Proyecto de Ordenanza; y así en esa forma daría cumplimiento parcial al Ordinal 10 del Artículo 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que pauta, como atribución del Administrador Municipal, proponer proyectos de Ordenanzas.

3. LA VIOLACION DEL ORDINAL 3º DEL ARTICULO 7 DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL (NORMA QUE PERSIGUE LA COORDINACION DE LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS CONCURRENTES DE CARACTER NACIONAL Y MUNICIPAL), POR EL DECRETO Nº 668 SOBRE "NORMAS PARA EL CONTROL Y DESARROLLO DE URBANIZACIONES" Y PROBLEMAS QUE INVOLUCRA LA APLICACION DE ESTE, TANTO PARA EL MINDUR COMO PARA LAS MUNICIPALIDADES.

Evidentemente el Decreto 688 al señalar que los planes de Desarrollo Urbano Local son de competencia exclusiva de MINDUR, adolece de ilegalidad, que no se queda en una simple violación, sino que crea una verdadera anarquía, cuando ha debido ser un Decreto que implementara la citada norma de la Ley Orgánica de Régi-

men Municipal, y en la cual se establece: "Artículo 7: Son de la competencia propia del Municipio. . . Ordinal 3º Planes de Desarrollo Urbano Local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en el Ordinal 14 de Artículo 136 de la Constitución Nacional. Toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo nacional al cual compete"; a lo cual debe agregarse que el Artículo 168 de la misma Ley, sobre las limitaciones a los cambios de zonificación, establece que la autoridad competente en esa materia es el Concejo Municipal, cuya competencia tiene asidero en el Artículo 30 de la Constitución Nacional en el que se señala expresamente como de su competencia el "urbanismo" y además en el Artículo 85 y en el Ordinal 10 del Artículo 36 de dicha Ley, se reafirma la competencia municipal, al referirse estas normas a las afectaciones de terreno de propiedad privada y a la facultad específica de los Concejos Municipales de aprobar los referidos planes de desarrollo urbano.

Cuando en la Ley se hace referencia a los planos de Desarrollo Urbano Local, debe entenderse toda clase de planes de esa naturaleza, tales como los Generales o Rectores y los de Zonificación o los Mixtos; y si bien es cierto que el *Urbanismo* es una materia de competencia concurrente nacional y municipal, tal como resalto en mi libro *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela* (Fondo Editorial Común, 1970) y ello constituye una superación a la etapa atrasada del urbanismo como servicio o materia de exclusiva competencia municipal, tal circunstancia no autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a violar la ley sino a aplicar el Ordinal 10 del Artículo 190 de la Constitución que pauta que es de su competencia "Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón".

A mayor abundamiento nos permitimos observar que la falta de consistencia jurídica del Decreto 668 también se evidencia en que se fundamenta exclusivamente en los Artículos 30 (Ordinal 9º y 15º), 33 (Ordinal 1º y 7º), 36 (Ordinal 6º y 7º), 38 (Ordinal 14º y 17º) y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central, que se refieren a atribuciones de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Transporte y Comunicaciones, Ambiente y de los Recursos Renovables e Información y Turismo y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación; y no se basa ni en el Artículo 37 de dicha Ley, que comprende las atribuciones del MINDUR, ni en el Ordinal 14º del Artículo 136 de la Constitución Nacional, que es la norma clave y de superior rango que fundamenta la competencia urbanística nacional, que sí estaban incluidas en el respectivo proyecto de dicho Decreto. Se coloca a los organismos públicos (inclusive desde luego los Concejos Municipales) a la par que los simples particulares, todos los cuales según el Artículo 8 del Decreto 668 "podrían proponer proyectos de planes rectores de desarrollo urbano ante el Ministerio del Desarrollo Urbano". ¿Que los particulares propongan proyectos de planes rectores de desarrollo urbano? ¿A título gratuito, a título oneroso? ¿Se ha pensado lo que significa un plan de desarrollo urbano local y sus implicaciones e interés? ¡Huelgan comentarios!

Se presenta un problema grave para las autoridades nacionales y municipales, cuando se encuentren con una Ley y un Reglamento que se contradicen, ya que si se aplica la Ley no se puede aplicar el Reglamento y si se aplica éste se dejaría de aplicar aquella y si la autoridad nacional, concretamente el MINDUR, aplica el Reglamento, por provenir del Presidente de la República, y los Concejos Municipales apli-

can la Ley, cuanto más si es una Ley Orgánica, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, entonces se crearía una situación anárquica. La anarquía aumentaría también si los Concejos Municipales, incluyendo los del Distrito Sucre del Estado Miranda y del Distrito Federal, continuaran poniendo en vigencia planes de desarrollo urbano local, de cualquier naturaleza, sin ajustarse ni a los lineamientos urbanos nacionales ni a las aprobaciones requeridas según el señalado Ordinal 3º del Artículo 7º.

En conclusión, debe reformarse el Decreto 668 de fecha 3 de julio de 1980 para lograr la anhelada coordinación Nación-Municipios en materia urbanística.