

## **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS EN VENEZUELA**

Gustavo Urdaneta Troconis  
*Profesor de Derecho Administrativo  
de la Universidad Central de Venezuela*

Previamente al análisis de la situación existente en nuestro ordenamiento jurídico en relación con las competencias urbanísticas, es conveniente hacer unas precisiones conceptuales.

1. Dentro de las actuaciones públicas en materia de urbanismo, es necesario distinguir las que constituyen verdaderamente ejercicio de una función pública de aquéllas que, aunque realizadas por entes públicos, no son más que actuaciones materiales sin implicaciones jurídicas, no necesariamente reservadas a los órganos del Poder Público. Las primeras se traducen en actos jurídico-públicos, normativos o de efectos individuales (leyes, reglamentos, planes de urbanismo, ordenanzas de zonificación, permisos o autorizaciones, etc.), por lo cual no pueden ser realizados más que por ciertos órganos del Poder Público, titulares de las potestades públicas en que se basan. Las segundas, en cambio, se traducen en actos de gestión ordinaria o en realizaciones materiales, de tipos muy diversos (construcciones, equipamientos, actividad de financiamiento, etc.), los cuales pueden ser llevados a cabo por entes públicos, como de hecho sucede, pero también por particulares, por no ser ejercicio de ninguna potestad pública.

Cuando se plantea el problema de las competencias en materia de urbanismo, lo que está en juego es esa primera categoría de actuaciones. La competencia es una noción de Derecho Público y está referida a las facultades y atribuciones de los entes y órganos públicos para realizar actuaciones con efectos jurídico-públicos.

2. Entendida así la competencia, ésta debe ser analizada, dentro de la diversidad de temas que toca el Derecho Urbanístico, en referencia a dos aspectos fundamentales:

a) Por una parte, la fijación de las reglas y prescripciones que han de regir el desarrollo urbano, lo cual se traduce esencialmente en la determinación del destino y de las posibilidades de utilización de las propiedades inmobiliarias urbanas o con vocación de tales, así como de las condiciones dentro de las cuales tal utilización puede ser hecha.

Esta determinación produce efectos jurídicos importantes tanto en la esfera de los particulares, que se ven condicionados en el ejercicio de su derecho de propiedad, como en los organismos públicos que actúan en la materia, los cuales deben someterse en esa actuación a aquellas determinaciones. Las mismas deben, por tanto, ser establecidas por los órganos con competencia para ello, a través de actos jurídicos de distinto tipo, dentro de los cuales sobresalen los planes urbanísticos.

b) Por otra parte, la aplicación o ejecución de las previsiones y prescripciones urbanísticas establecidas, para lo cual muchas veces deben intervenir actuaciones que presuponen también una potestad pública, como es el caso de las autorizaciones y permisos que deben obtenerse para la realización de actividades de tipo urbanístico, los actos de control, las sanciones, etc.

Hechas estas aclaraciones previas de tipo conceptual, pasemos al examen de las competencias en materia de urbanismo, de acuerdo con nuestro ordenamiento positivo.

Lo primero que debe ser señalado es que la titularidad de las competencias urbanísticas en Venezuela constituye un problema que no está perfectamente resuelto y deslindado a nivel de Derecho positivo. Esto se debe fundamentalmente a que, si bien existen algunas normas atributivas de competencia en la materia, sobre todo a nivel constitucional, éstas no son muy precisas, limitándose a asignar competencias de manera genérica a diversas instancias públicas, sin que se determine en ellas los límites precisos entre las competencias concurrentes, ni se establezca claramente la manera de armonizarlas. Ello origina problemas diversos, tales como frecuentes conflictos de competencia, duplicidad de funciones o actuaciones inconexas y no coordinadas. Esta problemática podría ser dilucidada por un cuerpo normativo que regulara, con caracteres generales, la materia urbanística; pero es conocida la ausencia en nuestro ordenamiento jurídico positivo de una ley general urbanística, a pesar de los numerosos proyectos que se han elaborado al respecto.

Sin pretensión de exhaustividad, veamos en líneas generales cuál es la situación actual en este punto.

#### *La previsión constitucional*

En primer lugar, hay que decir que esa competencia compartida está atribuida constitucionalmente a dos niveles del Estado: al nivel nacional y al nivel municipal. En efecto, el artículo 30 de la Constitución establece: "Es de la competencia municipal el gobierno y la 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...". Por su parte, el artículo 136, ordinal 14, del mismo texto constitucional declara como de la competencia del Poder Nacional: "El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo".

Adviértase lo genérico e impreciso de la formulación de ambas disposiciones, de las cuales no es posible deducir con certeza ni cuál es el ámbito respectivo de competencia de cada nivel ni cómo deben armonizarse o articularse en su ejercicio. Es de señalar que en el Derecho Comparado se asiste a un proceso más o menos reciente, conocido como de "nacionalización" del urbanismo. Se trata de una tendencia, producida en la generalidad de los países modernos, a que los entes locales vayan perdiendo lo que originalmente era una competencia exclusiva sobre la materia, en beneficio del poder central, estimado actualmente como la instancia más adecuada para asumir la dirección de la misma; y esto, en razón de que ya el urbanismo no puede ser considerado como un problema de tipo simplemente local. La tendencia actual es, entonces, la de consagrar legislativamente un sistema integrado, donde la dirección y el establecimiento de las pautas generales son asignados al nivel central, y en donde los escalones intermedios y locales participan en funciones más cónsonas con lo reducido de su ámbito, generalmente colaborando en el proceso de toma de decisiones y, luego, en la gestión y ejecución de lo decidido.

Como ya se dijo, en Venezuela aún no se ha definido ningún tipo de sistema organizativo urbanístico. Sin embargo, un paso hacia la clarificación de la situación se ha dado en dos leyes relativamente recientes: la Ley Orgánica de Administración Central y la Ley Orgánica de Régimen Municipal; éstas siguen quedándose en un plano genérico de asignación de competencias, pero aportan algunos elementos de precisión.

#### *Las competencias urbanísticas de la Administración Nacional*

En primer lugar, la Ley Orgánica de Administración Central creó un Ministerio específicamente destinado al sector del urbanismo. Efectivamente, el Ministerio del Desarrollo Urbano está concebido para ejercer lo fundamental de las competencias urbanísticas a nivel nacional (art. 37, LOAC). Más precisamente, y siguiendo la dis-

tinción que se hacía al principio, este Ministerio tiene atribuidas competencias en lo referente a:

a) Fijación de reglas y prescripciones que han de regir las actividades públicas y privadas relativas al desarrollo urbano; dentro de este rubro, le corresponde al MINDUR tanto el establecimiento de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo en general (art. 37, ord. 6), como la planificación del desarrollo de los centros poblados en particular (art. 37, ord. 11), dentro de lo cual se destaca la definición del uso de la tierra urbana. El Decreto N° 668, del 3-7-80 ("Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones") vino a precisar algo más este aspecto de la competencia del MINDUR, al atribuirle la elaboración y puesta en vigencia de los llamados Planes Rectores de Desarrollo Urbano, cuyo contenido mínimo y procedimiento de elaboración establece el mismo Decreto (arts. 4 a 9).

Sin embargo, es de señalar que el MINDUR no tiene asignada aquí una competencia excluyente a nivel nacional. Otros organismos nacionales previstos en la misma Ley Orgánica de Administración Central deben intervenir de alguna manera en el proceso de planificación urbanística. Dentro de ellos destacan el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el cual, en su carácter de organismo destinado a preservar y racionalizar el uso de los recursos naturales, debe participar en el proceso de planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional y, en particular, en la elaboración de la política de uso de la tierra (art. 36, ord. 6); el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, con competencia en la planificación de las vías de transporte y de los medios de comunicación (art. 33, ords. 1, 4, 5, 6...), elementos fundamentales dentro de los planes urbanísticos; CORDIPLAN, el cual, en tanto que eje central del sistema nacional de planificación, tiene también ingerencia en la planificación físico-espacial del territorio y, particularmente, en la urbanística (art. 47, ord. 6).

Esta diversidad de organismos con competencia para intervenir en la fijación de las reglas, previsiones y prescripciones urbanísticas plantea una evidente necesidad de mecanismos de articulación y de coordinación, cuyas modalidades aún no han sido precisadas en el ordenamiento positivo. Es de señalar aquí un mecanismo de coordinación (entre los Ministerios del Ambiente, de Agricultura y Cría y del Desarrollo Urbano), previsto en el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, pero en el solo aspecto de la definición de las áreas de expansión de las ciudades. Dicho mecanismo fue derogado por el citado Decreto 668 de 1980, limitando la competencia para la definición de las áreas de expansión urbana al MINDUR y al MARNR, conjuntamente; en cambio, el Decreto previó otro mecanismo de coordinación: el MINDUR, en el proceso de elaboración de los Planes Rectores, tomará en cuenta las directrices provenientes de los demás organismos competentes —consulta obligatoria y vinculante— y consultará a los otros organismos públicos, entre los cuales se señalan los que prestan servicios públicos urbanos y los municipales —consulta ¿obligatoria?, ¿vinculante?— (art. 7).

b) En cuanto a la ejecución urbanística, también es competente el MINDUR, tanto en lo relativo a actuaciones y realizaciones directas de obras y programas (art. 37, ords. 5, 9, 10, 11...), como en lo tocante a los mecanismos de control de las actividades urbanísticas, públicas y privadas (art. 37, ords. 7 y 11).

También existe aquí una acusada necesidad de establecer medios de articulación de las intervenciones públicas, sobre todo en lo referente a permisos y autorizaciones que deben producirse en ocasión de realizaciones urbanísticas. Además del MINDUR, son muchos los organismos de la Administración Nacional central (MARNR, MTC, MSAS...) y descentralizada (INOS, CADAFE, CANTV, CORPOTURISMO...) con competencia en la materia. A este respecto, se han ideado mecanismos de coordinación, dentro de los cuales destaca la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico (CONDUR), creada por el Decreto N° 2614, de 1978, y la figura

de la "certificación urbanística nacional", regulada en ese mismo Decreto. Este mecanismo también fue derogado por el ya mencionado Decreto Nº 668 (aun cuando el art. 22 dispone su vigencia transitoria en algunos casos), el cual regula por primera vez con cierta precisión la "autorización para urbanizar" —único permiso verdaderamente urbanístico, por su finalidad—, para la cual es competente el MIN-DUR; en el procedimiento previsto para su otorgamiento (arts. 10-18), se pretende de alguna manera —quizá no la más clara y expedita— articular los permisos y autorizaciones que deben emanar de otros organismos.

#### *Las competencias urbanísticas a nivel municipal*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal no es demasiado exhaustiva en la precisión de las competencias municipales en materia urbanística. En el artículo 7, donde se fijan las competencias del Municipio, hay una referencia explícita a la planificación urbanística, en los siguientes términos: "Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias: 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 del Artículo 136 de la Constitución. Toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo al cual compete".

Es evidente, pues, que el Municipio es la instancia competente para emanar los planes urbanísticos, aun cuando con sujeción a dos exigencias destinadas a asegurar la necesaria articulación con el nivel nacional: los planes deben ser elaborados de acuerdo a las pautas técnicas emanadas del Ministerio del Desarrollo Urbano y, además, como requisito de eficacia, se exige la aprobación del plan por parte del mismo Ministerio.

Aun cuando no se diga explícitamente en la Ley, el Municipio también es competente en el plano de la ejecución urbanística, tanto en lo referente a controles y permisos, como en cuanto a las actuaciones de gestión. Este es otro elemento que debe tomarse en cuenta en relación con la necesidad de coordinación de las intervenciones públicas en la materia.

En cuanto a los órganos que detentan estas competencias dentro de la esfera municipal, la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que la aprobación de los planes urbanísticos corresponde al Concejo Municipal (art. 36, ord. 9). Las restantes funciones son normalmente asignadas y distribuidas entre los diferentes órganos municipales por las Ordenanzas respectivas.

#### *Otros organismos de gestión urbanística*

Finalmente, debe señalarse la existencia de varios organismos públicos, generalmente entes descentralizados funcionalmente, cuya función exclusiva o principal es la de intervenir de alguna manera en el desarrollo urbano, ya no tanto ejerciendo potestades públicas sino cumpliendo actuaciones materiales y de gestión. En efecto, si bien las actuaciones de gestión urbanística pueden ser efectuadas por los órganos que realizan las actividades *jure imperii* ya señaladas, generalmente se opta por la fórmula de la descentralización funcional, por juzgársela más adecuada para este tipo de actuaciones.

Pueden mencionarse aquí organismos tales como el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, el Instituto Nacional de la Vivienda, FUNDACOMUN, etc., a nivel de la Administración Nacional. A nivel estatal y municipal, también son frecuentes las figuras de descentralización para la actuación en materia de construcción de vivienda, de renovación urbana y otras misiones de gestión urbanística.