

## URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA

ALLAN R. BREWER-CARIAS  
Director del Instituto de Derecho Público  
Universidad Central de Venezuela

# URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA

Trabajo de incorporación, como Individuo  
de Número, a la Academia de Ciencias  
Políticas y Sociales, Sillón N° 10.

COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS  
N° 7

Editorial Jurídica Venezolana  
CARACAS/1980

Depósito Legal, If. 80-2.196

© by Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana  
Apartado 17598  
Parque Central - Caracas 1015-A - Venezuela  
Teléfono 572.51.08

*Al Profesor Antonio Moles Caubet, iniciador de los estudios de derecho urbanístico en Venezuela, con ocasión de su jubilación como Profesor de la Universidad Central de Venezuela.*



## NOTA EXPLICATIVA

*Este libro, como todos los libros, es el fruto de muchos años de trabajo y estudio, y responde a muchas motivaciones.*

*Desde el punto de vista académico, su origen remoto está en el Seminario que tuve a mi cargo, en 1976, en los cursos de post-grado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, sobre "Propiedad Privada y Urbanismo", el cual sirvió, a la vez, como Seminario interno para los Profesores del Instituto de Derecho Público de la misma Universidad. Otros cursos sobre "Aspectos Institucionales de la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Urbano" que tuve a mi cargo desde 1976, en los cursos de Post-Grado sobre Planificación Regional, del Centro de Estudios de Desarrollo y sobre Urbanismo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la misma Universidad Central, contribuyeron a ir ordenando las ideas contenidas en este libro.*

*El origen próximo del libro, en todo caso, está en la elaboración del trabajo para mi incorporación, en 1978, como Individuo de Número en el Sillón N° 10 de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, que llevó por título "El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada". Este libro, básicamente, constituye la actualización de dicho trabajo.*

*Pero paralelamente a la motivación académica, este libro responde a los innumerables problemas, estudios y cuestionamientos relativos a nuestra realidad urbanística, que se me han planteado en los últimos años desde el punto de vista profesional. En este sentido, su motivación remota está en mi aporte a la Comisión Reorganizadora de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano que funcionó en 1967, de la cual fui miembro y a la cual presenté, para su adopción posterior, tanto la Exposición de Motivos como el Proyecto inicial del Convenio de la Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y de las Ordenanzas de Ordenación Urbanística de las Municipalidades que la integran.*

*En este mismo orden de ideas, otra motivación está en el proyecto que elaboré para el Ministerio de Obras Públicas, en 1975, de unas bases para la Ley de Ordenación Urbanística, la cual, lamentablemente, vino a*

## NOTA EXPLICATIVA

*Este libro, como todos los libros, es el fruto de muchos años de trabajo y estudio, y responde a muchas motivaciones.*

*Desde el punto de vista académico, su origen remoto está en el Seminario que tuve a mi cargo, en 1976, en los cursos de post-grado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, sobre "Propiedad Privada y Urbanismo", el cual sirvió, a la vez, como Seminario interno para los Profesores del Instituto de Derecho Público de la misma Universidad. Otros cursos sobre "Aspectos Institucionales de la Ordenación del Territorio y del Desarrollo Urbano" que tuve a mi cargo desde 1976, en los cursos de Post-Grado sobre Planificación Regional, del Centro de Estudios de Desarrollo y sobre Urbanismo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la misma Universidad Central, contribuyeron a ir ordenando las ideas contenidas en este libro.*

*El origen próximo del libro, en todo caso, está en la elaboración del trabajo para mi incorporación, en 1978, como Individuo de Número en el Sillón N° 10 de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, que llevó por título "El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada". Este libro, básicamente, constituye la actualización de dicho trabajo.*

*Pero paralelamente a la motivación académica, este libro responde a los innumerables problemas, estudios y cuestionamientos relativos a nuestra realidad urbanística, que se me han planteado en los últimos años desde el punto de vista profesional. En este sentido, su motivación remota está en mi aporte a la Comisión Reorganizadora de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano que funcionó en 1967, de la cual fui miembro y a la cual presenté, para su adopción posterior, tanto la Exposición de Motivos como el Proyecto inicial del Convenio de la Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y de las Ordenanzas de Ordenación Urbanística de las Municipalidades que la integran.*

*En este mismo orden de ideas, otra motivación está en el proyecto que elaboré para el Ministerio de Obras Públicas, en 1975, de unas bases para la Ley de Ordenación Urbanística, la cual, lamentablemente, vino a*

sumarse a la larga lista de proyectos de ley, jamás discutidos con seriedad en nuestro país.

Posteriormente, y en particular desde 1975, los múltiples problemas urbanísticos que se han presentado en Caracas, y sobre los cuales me ha tocado dictaminar y atender como abogado en defensa de intereses particulares que se han visto afectados, no por un supremo interés público frente al cual tendrían que claudicar, mediando compensación, sino por la arbitrariedad de algunos concejales y autoridades municipales, me llevaron a estudiar muchos aspectos jurídicos del urbanismo en nuestro país, que conforman la médula de este libro.

Por ello, este libro no es un nuevo ejercicio teórico y abstracto sobre el régimen jurídico del urbanismo en Venezuela, sino que tiene un contenido práctico, motivado por cuestiones concretas que han sido analizadas y estudiadas con el aporte de todo el bagaje teórico necesario.

Todas estas motivaciones, surgidas a través de tantos años y de tantas actividades, me obligan a expresar mi gratitud por la cooperación recibida, directa e indirectamente, de muchas personas cuya enumeración resultaría imposible. Debo mencionar, sin embargo, a mis alumnos en los cursos universitarios de post-grado mencionados; a mis colaboradores en el Instituto de Derecho Público y, en mi Escritorio, particularmente a la abogada Mary Ramos Fernández, por su colaboración en la redacción de los puntos II y III del Capítulo II y del punto I del Capítulo V, así como por su permanente ayuda en las diversas etapas de preparación del libro; a todos los amigos profesionales de la arquitectura, con quienes, desde 1967, he discutido problemas y aspectos del urbanismo y de quienes, por tanto, he aprendido las bases técnicas de esta disciplina, y en particular, a mi hermano Arq. Tony Brewer-Carías y a su esposa Arq. Mélida Díaz de Brewer, por el estímulo que en algún momento, sin saberlo, me dieron para la preparación de este libro; y en fin, a todos aquellos amigos quienes, en el sector público y en el sector privado, me encomendaron estudios y ponencias en materia urbanística, o confiaron en mi criterio jurídico para la defensa de sus derechos e intereses. Sin la colaboración o motivación de todos ellos este libro no sería.

Quiero agradecer, por último, a mis grandes amigos, Ramón Martín Mateo, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco y quien con su trabajo en el Proyecto Ven-II sobre "Urbanización en Venezuela" ha sido, sin duda, uno de quienes más ha estudiado el basamento institucional-urbanístico de nuestro país; y Pedro Pablo Azpurua, uno de los ingenieros con más experiencia en el tratamiento de los problemas urbanísticos de Caracas y a quien he pedido nos dé un

*testimonio de la transformación urbanística de la ciudad, quienes con su "Prólogo" y "Presentación", respectivamente, a esta obra, me honran.*

*Pero los estudios de derecho urbanístico en Venezuela tienen un iniciador e impulsador concreto: el Profesor Antonio Moles Caubet, a quien tuve el honor de sustituir en la dirección del Instituto de Derecho Público al producirse su jubilación, y quien no sólo como asesor por muchos años del Ministerio de Obras Públicas, sino como Director del Instituto, le dio un impulso decisivo a esta disciplina en el país. Por ello he querido publicar este libro como un homenaje a su persona al retirarse del servicio activo universitario, pero no del Instituto, en el cual siempre conserva su posición.*

*Como siempre, Beatriz ha sido el soporte de este libro. Sin su ayuda, amor y comprensión, no hubiera podido elaborarlo durante los últimos años.*

A. R. B.-C.

*Caurimare, septiembre 1980.*



## PROLOGO

*Me cabe el honor de prologar la notable monografía que dedica el Dr. Brewer-Carías al estudio del régimen jurídico de la propiedad urbana, tema este que entra de lleno en mis preocupaciones actuales y sobre el que me voy a permitir un breve excursu.*

*Las especiales características de este tipo de dominio no han sido todavía captadas más que por un pequeño núcleo de juristas. Propietarios, políticos, administradores y la mayoría de los profesionales del Derecho siguen, miméticamente, trasplantando a este campo la imagen institucional de la propiedad rústica. La superposición de estos esquemas para situaciones, como veremos, rigurosamente heterogéneas, resulta no sólo jurídicamente perturbadora, sino a la vez es causa de notorias disfunciones sociales.*

*Creemos que puede afirmarse que la propiedad en general, en cuanto originadora de vínculos intensos de relación entre las personas y las cosas, tiene una cierta justificación bio-social, si se trata de bienes de consumo inmediato o duradero, pero no tiene necesariamente que jugar un papel definitivo ni en cuanto a los mecanismos de apropiación de aquellos bienes, el mercado entre ellos, ni en relación con los bienes de producción.*

*La propiedad rústica constituyó, desde sus orígenes romanos, un útil artilugio jurídico al servicio de fines económicos: el mejor aprovechamiento de las tierras. Acicateados por el estímulo psicológico de esta situación de absoluta dominación y autorresponsabilidad, los ex legionarios y colonos obtuvieron de los campos del Imperio excelentes rendimientos, cuyos excedentes se destinarían a satisfacer las necesidades alimenticias del peligroso, inestable y parasitario conglomerado urbano romano.*

*Este régimen ha funcionado durante siglos satisfactoriamente, y todavía aún parece ser eficaz, como revela el hecho de las dificultades de las modalidades de colectivización, pero ya no es el que realmente sustenta avanzadas soluciones industrializadas de agricultura y ganadería. Su trasplante al ámbito industrial tuvo también éxito en épocas de artesanato y en los primeros desarrollos de la civilización industrial, aunque*

*a costa de enormes sacrificios sociales, pero hoy quiebra también con la aparición de la tecnoestructura y las grandes empresas.*

*Tratándose de la propiedad urbana, nunca ha funcionado bien. Ya en la propia Roma dio lugar al caos y a una opresión intolerable. Cuando las ciudades se estabilizan, se apreció menos aparatosamente su inadecuación, aunque siempre ha habido limitaciones de origen público a las iniciativas dominicales urbanas y constantemente se reiteran, a lo largo de la historia, medidas parangonables a las actuales, en materia, por ejemplo, de congelación de alquileres.*

*Si comparamos el substrato económico de ambas relaciones dominicales, la rústica y la privada, se visualizará de inmediato la imposibilidad de su tratamiento unitario.*

*En efecto, en las modalidades transaccionales de la propiedad de la tierra agrícola, encontramos de una parte una oferta rígida en función de las superficies disponibles, ya que excepto en un limitado número de países, la ampliación de estos terrenos es hoy descartable; recordemos las conclusiones globales del Club de Roma. La demanda, por su parte, es elástica en cuanto que nadie se siente fatalmente abocado a granjero.*

*Los precios, salvo que medien factores especulativos de inversores ocasionales, se basan en consideraciones intrínsecas, fertilidad y rentabilidad, aunque también influyan, cada vez menos por la mejora de los transportes, factores de localización y proximidad a los mercados.*

*Las motivaciones normales del homo economicus pueden ser aquí asumidas sin mayor preocupación por los poderes públicos, ya que teóricamente puede esperarse que salvo la aparición de circunstancias aberrantes, latifundistas absentistas por ejemplo, debe esperarse una actividad económica aceptable; a lo más la Administración deberá suministrar incentivos fiscales o financieros por la explotación de terrenos marginales.*

*En el medio urbano el panorama es diametralmente distinto. La oferta de solares y viviendas puede ampliarse indefinidamente, aunque con crecientes costes económicos y sociales, hasta desembocar en la creación de auténticas galaxias urbanas. Por otra parte, la demanda viene apremiantemente impulsada por las carencias de viviendas y espacios complementarios, para las necesidades normalmente expansivas de las poblaciones urbanas.*

*Ello no quiere decir que la conjunción de oferta y demanda opere aquí en las idílicas condiciones que preveía la economía clásica. La posición de los oferentes adquiere habitualmente caracteres privilegiados y oligopólicos, pues si bien, efectivamente, el dispositivo urbano es susceptible de incremento, los tiempos que ello comporta no se sincronizan*

con los de la demanda y, además, estas posibilidades están siempre fácticamente en pocas manos. Excepcionalmente pueden darse condiciones inversas en épocas de crisis en las que se retrae la demanda, apareciendo un excedente no asimilado, pero esto suele afectar sólo a viviendas para clases sociales elevadas aunque también, a veces, a las destinadas a otros sectores, si sus rentas no han crecido en proporción a los encarecimientos, artificiales o no, de este tipo de bienes.

Pero sobre todo, lo que me parece definitivo, los precios de los terrenos y a la postre de las viviendas en ellos construidas, no están en función de sus características intrínsecas, ni los beneficios de sus detentadores dependen de su laboriosidad productiva. Son circunstancias exógenas las que determinarán los valores en juego. No es el crecimiento de las cosechas lo que influye aquí en el precio de la tierra y en los ingresos de su titular, sino el crecimiento de la ciudad y la mejora de su equipamiento.

Hay una definición sucinta que estimo capital para comprender esta fenomenología: un solar es un espacio equipado. Simplemente, la posibilidad de situar una serie de usos, habitacionales, comerciales o industriales, sobre un área urbana, dependerá de su nivel de dotaciones infraestructurales. Ello explica cómo sobre unos pocos metros cuadrados puede construirse un rascacielos, mientras que centenares de hectáreas no puedan soportar, sin más, un edificio de tres o cuatro plantas.

La lógica del equipamiento, por lo demás elemental, no puede ser violada sin graves consecuencias: Si las intensidades de usos concedidos, o furtivamente establecidos, no está acompañado de un equipamiento adecuado, surge inevitablemente el agobio, la saturación de los servicios y el caos urbano.

Esta perspectiva ayuda a comprender muchos de los problemas que enfrenta la disciplina jurídica del medio urbano. Más allá de perturbadores esquemas extrapolados de la propiedad rural romana, la metodología que ahora manejamos nos aclara por qué deben cederse terrenos para usos comunitarios, cómo resulta injusto que un propietario enajene con su parcela cuotas correspondientes a un equipamiento general que no ha costeado, el porqué de la propia zonificación, el sentido de las contribuciones de mejoras, etc.

Esta reflexión de conjunto nos reconduce a la postre a la figura central del Plan, que desde una perspectiva caballera, trata de armonizar los usos con la infraestructura complementaria. El Plan, entendido como normación de actividades razonables, constituye algo más que un conjunto de previsiones técnicas, es precisamente la base legitimadora de

*los usos urbanos, sanciona jurídicamente el funcionamiento de un determinado sistema urbano.*

*A la postre, el valor económico de la propiedad urbana deriva del nivel de equipamiento que el Plan establece y de la licencia posteriormente otorgada en cuanto constatación de que, efectivamente, los usos intentados son concordes con el Plan. La visión horizontal de la propiedad rural se trueca, así, en una perspectiva volumétrica.*

*La licencia constituye un título que incorpora el valor venal del área poseída, título que, por cierto, en circunstancias anómalas de deficiente funcionamiento del aparato administrativo puede adquirir un valor adicional y especulativo, capitalizando la dificultad de su obtención.*

*Y con ello pongo punto final a este breve ensayo jurídico, esperando que contribuya a comprender mejor y a valorar como se merece la importante obra con que ahora nos obsequia mi viejo amigo, el excelente jurista venezolano Allan R. Brewer-Carías.*

*Bilbao, octubre de 1978.*

**RAMON MARTIN MATEO**  
*Rector de la Universidad de Bilbao*

## PRESENTACION

*“La vida es lucha, y la solidaridad para la vida es lucha y se hace en la lucha. No me cansaré de repetir que lo que más nos une a los hombres unos con otros son nuestras discordias”.*

Miguel de Unamuno \*

1. El querido amigo y prestigioso jurista Allan R. Brewer-Carías, me ha pedido que le haga una *Presentación* a este libro, cosa que hago gustosamente; en ella intentaré describir las imágenes por las cuales ha pasado el “Urbanismo” desde el día que salimos a la luz de la Venezuela moderna en 1936. He tratado de justificar algunas interrogantes: ¿Por qué estoy escribiendo en esta *Presentación*? ¿Por qué lo estoy haciendo con tanto agrado? ¿Será acaso porque este libro va más allá de un texto jurídico y es más bien todo un planteamiento político sobre el urbanismo y los urbanistas? Seguramente también por haber sido testigo y autor del tiempo al cual Brewer-Carías se refiere cuando expresa: “En cuatro décadas, el país, todo, ha cambiado; no sólo desde el punto de vista político y socioeconómico, sino también, por supuesto, desde el punto de vista urbano”. Para luego agregar: “En cuarenta años, por tanto, Venezuela es otra; no tiene nada que ver con aquella Venezuela en la década de los treinta, y si algo caracteriza particularmente esta transformación, es este proceso de urbanización que se ha operado”.

Trataré de cumplir esta “tarea”, poniendo todo mi empeño y entusiasmo, por el mejor deseo de quedar bien en este “examen”, sobre cómo eran las ciudades, especialmente Caracas y sus pobladores hace cuarenta años.

---

\* *La Agonía del Cristianismo*. Octubre de 1924 (1930).

*Nota:* Los entrecorillados no citados son del libro de A. R. Brewer-Carías, que se presenta, o palabras usadas en forma figurada.

## 2. ¿Cómo eran las ciudades en Venezuela?

...“La ciudad actual data de la época colonial y ha conservado hasta estos últimos años la fisonomía que tanto nos agrada. Sin embargo, el aumento considerable de la población —alrededor de cien mil personas desde el año 1926<sup>1</sup>— tiende a modificar su carácter...”.

...“Permitir construcciones elevadas en calles angostas, en manzanas profundas, donde no se reservan las luces suficientes que la higiene aconseja, constituye una grave imprevisión desde cualquier aspecto que se le considere...”.

...“La ciudad, en su esfuerzo natural de expansión, querrá desplazarse rápidamente, desde sus calles estrechas hacia superficies más amplias, aireadas y soleadas. Los lugares modernos de hoy, reservados a las habitaciones, se cubrirán de inmuebles comerciales y la ciudad actual se tornará en una ciudad antigua e insalubre, donde no podrán vivir sino elementos infelices de la población...”.

...“Cuando eso ocurra, los propietarios, al contemplar cómo se desvalorizan poco a poco sus propiedades, nos reprocharán nuestra desidia así como hoy en día tienden a reprocharnos nuestra previsión...”.

...“La Ley debe ser la misma para todos y la transformación armónica de la ciudad no puede asegurarse sino mediante la publicación de los planos y de la aprobación, por parte de esta Asamblea, de las ordenanzas *ad-hoc* para la ejecución...”<sup>2</sup>.

El diagnóstico realizado en aquellos lejanos tiempos (1938) se ha cumplido cabalmente, y sólo podría considerarse una excepción el de la desvalorización; sin embargo, los aumentos del precio de los terrenos en el área señalada no ha resultado proporcional al que han tenido aquellas “superficies más amplias, aireadas y soleadas” que fueron ocupadas posteriormente.

Lo diagnosticado para Caracas en 1938, se ha dicho y se ha repetido en múltiples informes de la Comisión Nacional de Urbanismo y luego por la Dirección de Urbanismo —Dirección General de Planificación del Ministerio de Obras Públicas—, cuando se realizaron los planos reguladores para las diferentes ciudades de Venezuela.

¿Había decisión política de cumplir con los *Planos Reguladores* que se han realizado desde 1946 hasta hoy? ¿Los técnicos eran buenos o sólo eran estudiosos y simples repetidores de técnicas extranjeras? ¿Se elaboraron planos rectores con teorías inobjetables desde el punto de vista urbanístico, pero que no respondían a una realidad geográfica, social y

1. El lapso es de 12 años (1926-1938).

2. Mibelli, Elbano, Exposición al Concejo Municipal correspondiente al año 1938 (los subrayados son del autor). *Revista Municipal del Distrito Federal*, Año 1, N° 1, noviembre 1939 (El general Mibelli era el gobernador del Distrito Federal).

política en cada una de las “cortaduras” en el tiempo en que fueron propuestos? ¿Ha sido más bien que no se hizo un planteamiento integral, por ser cauteloso para evitar un “rechazo”? De una u otra manera, los resultados no han sido satisfactorios y ha llegado el momento de analizar el pasado, de buscar realmente lo que de histórico y valioso ha existido en este pasado, hacer una imagen de lo que se desee y tomar todas las decisiones políticas, pero al mismo tiempo tener voluntad para realizarlas —entiéndase que deben ser Políticas con mayúsculas, no de ventajas partidistas—, por más antipáticas o dolorosas que ellas puedan ser.

La imagen futura deseable, o por lo menos alcanzable, no debe basarse solamente en los datos estadísticos y sus tendencias; debe ser una que conduzca a un planteamiento de fondo de la ocupación ordenada de los espacios en forma integral y prospectiva, proponiendo fines y usos que deben cumplir los recursos naturales y económicos. Para ello se requiere conocer los problemas que han entorpecido el lograr un bienestar aceptable en el medio urbano y también en las pequeñas comunidades del medio rural.

Creo sinceramente que estaríamos en mejor situación si hubiésemos aceptado las enseñanzas del Padre Lebret (1964) en Venezuela, no en otras latitudes, después de haber vivido un lapso entre nosotros y estudiado una de las ciudades más dinámicas del país: Valencia<sup>3</sup>.

Lebret nos dice: “La *riqueza*, que no hay que confundir con las *riquezas*, concepto únicamente económico, conlleva, como valor, una mejor distribución de los recursos gracias al advenimiento de la ciencia, la cual se opone a la avaricia tecnificada. La riqueza, como producción, tiene que desembocar fatalmente en beneficio de todos, es decir, teniendo que preocuparse de todos los hombres”; siguiendo esta tesis, hace diferencia entre el *progreso* y el *progreso integral*.

Define Lebret el progreso integral: “Al iniciar el progreso económico, se debe haber emprendido, al mismo tiempo, el progreso urbanístico, llevándolo hasta el desarrollo regional...” y continúa: “el hombre es más libre, en el sentido de que domina la naturaleza...” “Pero, por otra parte, el hombre se encuentra más encadenado: prisionero de sus ciudades modernas...”<sup>4</sup>. Así tal vez podrá encontrarse una explicación de

3. República de Venezuela, Estado Carabobo, Concejo Municipal del Distrito Valencia. *Plan de Crecimiento del Distrito Valencia*, Estudio Base, Editorial Arte, Caracas 1963. Estando definido este Plan, se trata entonces de realizarlo. La ciencia del acondicionamiento del territorio no es entonces, solamente, un medio de conocimiento; se transforma en una estrategia. Una de las primeras condiciones para su éxito es su capacidad de hacer participar todos los estratos de la población en el desarrollo, en movilizar las energías.

4. Lebret, J. L. “Como el creciente de un ente vivo debe concebirse la organización del Desarrollo”. *Boletín del Colegio de Ingenieros de Venezuela*, N° 55: 45-46.

lo que ha pasado entre nosotros en relación con el urbanismo, y el resultado en nuestras ciudades: el Caos Urbano.

Como corolario, se tendría: que “una de las repercusiones básicas de la planificación urbanística sobre la propiedad urbana será la de la mutabilidad del contenido de la propiedad; éste debe dejar de ser un derecho absoluto e inmutable...”<sup>5</sup>, y como conclusión se tendrá que: “La planificación en el campo urbano, por tanto, tiene que ser necesariamente imperativa y en ella debe establecerse el contorno normal de la propiedad”.

Por ello debemos buscar, y por todos los medios conseguir, que la Sociedad comprenda que el abuso y la especulación del suelo urbano son incompatibles con la *riqueza* de todos los ciudadanos, aunque algunos puedan lograr riquezas con las actividades que desarrollan. La suma de riquezas logradas por cada una de las actividades no han producido un *progreso integral* ni el bienestar de todos los ciudadanos. El avance de la ciencia puede acelerar el proceso del aprovechamiento de los recursos naturales de la región, que conlleve a un *progreso integral*, pero sólo se lograría con una ordenada ocupación del espacio, por medio de una administración planificada de esos recursos naturales y de la tierra urbana, como bien lo señala Brewer-Carías: “El régimen urbanístico del suelo establecido por la Ley, debe referirse particularmente al comprendido por los Planes Rectores de Ordenación Urbanística, en el Plano de Desarrollo Urbano y en los Planos de Zonificación”<sup>6</sup>.

3. ¿Cómo ha crecido la población durante estos cuarenta años y cómo se ha distribuido? La población de Venezuela<sup>7</sup> entre 1873 y 1891 pasa de un millón ochocientas mil personas, a unos dos millones trescientas mil, situación que permanece prácticamente estacionaria hasta

---

Caracas, julio de 1964. Lebrer define así el progreso integral: “No basta con establecer la educación y promover la cultura general; no basta utilizar las modernas fuentes de energía para la producción a fin de lograr el verdadero progreso, si se deja de un lado el progreso biológico, el progreso del conocimiento, el progreso moral, el progreso espiritual. Al iniciar el progreso económico se debía haber comprendido, al mismo tiempo, el progreso urbanístico, llevándolo hasta el desarrollo regional; el progreso social, organizando a las distintas categorías de trabajadores; el progreso administrativo y político, tecnificando la administración y promoviendo la política de la base” (lo subrayado es del autor).

5. Brewer-Carías, A. R.: ... “una de las repercusiones de la planificación urbanística sobre la propiedad urbana, será la de la mutabilidad del contenido de la propiedad; éste debe dejar de ser un derecho absoluto e inmutable, y, todo lo contrario, debe entrar a regir la mutabilidad del contenido del derecho, a medida que los planes cambien. Esto, por tanto, debe transformar totalmente la idea tradicional del derecho adquirido, al cual, como elemento básico, se enfrenta en la actualidad el Urbanismo y todo intento de ordenación urbana”.
6. Brewer-Carías, A. R.: “Algunas bases para un proyecto de Ley Nacional de Ordenación Urbanística” (mimeografiado), noviembre 1975.
7. La población de Venezuela va de 728.000 habitantes en 1800, pasando por 651.680 en 1825, para aumentar de nuevo en 1838 a 945.348 personas. Izard M., *El miedo a la revolución, La lucha por la libertad en Venezuela (1797-1830)*, Editorial Tecnos, Madrid 1979.

1936, cuando ésta alcanza sólo unos tres millones trescientas mil personas, lo que nos demuestra que en 45 años transcurridos el aumento absoluto fue escasamente de un millón de personas; en cambio, entre los censos de 1941 a 1961, en 20 años, se dobló la población, y entre 1950 y 1961, en 10 años, el aumento fue de unos dos y medio millones.

Otro elemento de juicio a considerar para tener un panorama cabal, son los datos de epidemiología y de estadística vital del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que demuestran cómo se ha ido mejorando el estado de la salud en el país y la razón de este aumento de población.

El aumento de las tasas de natalidad y la disminución de las de mortalidad: la tasa de natalidad de un 3,53% en 1941, llega hasta un 5,14% en 1960 y las de mortalidad tienden a disminuir desde 1,64% en 1941 hasta 0,87% en 1960.

¡Cuál ha sido el esfuerzo de mejorar nuestra mayor "riqueza": el hombre! Al mejorar las condiciones sanitarias del territorio nacional, por la aplicación de una sana política sanitaria: medicina preventiva, se erradica la malaria y se tienen sustanciales éxitos en la lucha contra la anquilostomiasis, la bilharziasis, la fiebre amarilla, la tuberculosis, las enfermedades venéreas, la sífilis y hasta con la enfermedad de Chagas, se amplían así las áreas donde se pueden desarrollar las actividades productivas.

Para el año 1961 el país había cosechado los frutos de la política sanitaria iniciada en la década del 30. No ha existido en ningún país un éxito mayor en tan pocos años.

A este mejoramiento de la salud hay que agregar las facilidades de comunicación; la búsqueda de una instrucción que sólo se daba en las ciudades; las mayores oportunidades de trabajo (real o aparente), debido al inicio de una industrialización y al aumento de las necesidades de mano de obra en las construcciones que se emprenden en las ciudades o desde ellas, provocan un cambio sustancial en la distribución de la población nacional, que de un 72% de la población rural en 1941, se reduce a 52% en 1950, se coloca en 38% en 1961, para censarse sólo un 27% en 1971. De seguir esta tendencia, en 1980 sólo tendrá un 20% y a fines de siglo un 10%.

A estas consideraciones sobre el crecimiento poblacional y del patrón de concentración, que ya hemos señalado y que desde 1971 se acentúa y parece consolidarse para transformarse en un fenómeno irreversible, podemos agregar *el problema de Caracas*, que toma características de gravedad debido al aumento de población; el Área Metropolitana, que en 1941 tenía 354.000 habitantes y en 1961 1.336.000, para el Censo de 1971 se ubica en 2.184.000; ahora debe estar próximo a los 2.600.000

habitantes y para terminar el siglo podrá estar en más de 5 millones y medio de personas<sup>8</sup>. En relación a la ciudad de Valencia, se tiene, que como todas las ciudades de Provincia, su crecimiento había sido lento, pero a partir de 1950 y más aún desde 1958, tiene un cambio brusco: su tasa de crecimiento anual pasó de 3,5% en la década del cuarenta a 6,9% en la del cincuenta. El Instituto Nacional de Obras Sanitarias proyectó el acueducto para una población de 585.000 habitantes para 1982, e hizo provisiones de más de un millón de personas para el año 2.000.

El fenómeno o *problema de Caracas* de concentración urbana se hace nacional y en particular en las principales ciudades. En 1971, Maracaibo, Valencia, Maracay y Barquisimeto tienen más de 1 millón y medio de habitantes, y para terminar el siglo estarán próximas a los 5 millones de personas.

Las diecisiete principales ciudades de Venezuela, incluyendo el Área Metropolitana de Caracas, en 1971 tenían 5 millones de habitantes, de un total de 11 millones de venezolanos; pero para el año 2000, de seguirse la tendencia, esta población aumentaría a unos 15 millones y de ella sólo en Caracas se ubicarán 5 millones<sup>9</sup>. La pregunta obligada:

8. En el 1er. Congreso Venezolano de Conservación (dic. 1978), en ponencia del Tema 4, "Desarrollo Urbano y Conservación" se señala: "La población actual es del orden de los 13 millones de habitantes; la prospectiva urbana para el año 2000 indica que la población llegará a la cifra de 24 millones de habitantes y a mediados del siglo XXI, año 2050, nuestra población será del orden de 45 millones".

Aunque un poco especulativa, porque muchos son los fenómenos que pueden sucederse en Venezuela durante estos 70 años, indican una tendencia que hay que encarar oportunamente. La posible agrupación para fines del siglo sería:

<i>Patrón de agrupamiento</i>	<i>Población en miles de hab.</i>	<i>%</i>	<i>Rango en miles de hab.</i>
6 zonas urbanas metropolitanas	11.500	48	más de 500
15 grandes ciudades	2.000	8	300 a 500
17 ciudades intermedias	2.800	12	100 a 300
57 ciudades pequeñas	2.800	12	25 a 100
Total de poblaciones	19.300	80	mayores de 25
Resto de poblaciones menores y poblaciones dispersas	4.700	20	menores de 25
<b>TOTAL DE POBLACIONES</b>	<b>24.000</b>	<b>100</b>	

Véase: República de Venezuela. Estado Carabobo. Concejo Municipal del Distrito Valencia. *Plan de Crecimiento del Distrito Valencia, op. cit.*

9. Miguel Izard, en: *El miedo a la revolución*, obra citada, señala que en las Provincias de Caracas y Carabobo se tenía el 69,5% de la totalidad de los esclavos de Venezuela y en 1838 el 82,1%, pasando en 1825 por 80,3%, a lo que podría agregarse que según Baralt, "en 1792 La Guaira controló el 92,3% de la exportación y el 86,3% de la importación"; sin embargo, Humboldt en 1810 cree que tomando en cuenta el contrabando, "la mitad se habrá exportado por La Guaira y la otra mitad por los demás puertos...". Por consiguiente, esta concentración de actividades en la región central norte no es nueva en Venezuela.

¿Puede, con la forma de acometer el problema urbano que hemos usado en Caracas, resolverse la ubicación de estos 10 millones de habitantes en nuestras principales ciudades? Estoy seguro de que no; estamos en los albores de un "caos nacional urbano". Nuestras ciudades comienzan a ser "inadministrables".

¿En qué consiste el *problema de Caracas*? Si no se dispone de los fondos necesarios para establecer una Administración que permita controlar el crecimiento de Caracas y ésta, en lugar de conseguir un *progreso integral*, se anarquiza y las fuerzas internas (sociales y económicas) se "adueñan de la calle", no permitiendo que los técnicos en urbanismo y en servicios públicos puedan ejercer su autoridad, dando como resultado el llamado "caos urbano", que es más bien una falta manifiesta de ordenación y autoridad o de Autoridad para lograr una lógica ordenación de las actividades que se desarrollan.

Si las fuerzas internas se desbordan, pueden llegar a tener más poder que las autoridades municipales; por ello deben ser canalizadas por medio de una mayor y mejor comprensión del progreso, *haciéndolas participar* en la búsqueda de un bienestar general y de una *riqueza colectiva*; de otra manera, cada día las principales ciudades serán cada vez menos administrables, aunque hubiese los recursos financieros para hacerlo. No es problema de juristas, expertos en servicios públicos, etc., es un problema de *Urbanismo* y de una nueva concepción de la propiedad urbana, es un problema de la comunidad como un ente vivo a quien hay que darle los elementos de vida para que subsista.

4. "Medios de reforma que se han intentado hasta aquí. Su insuficiencia" <sup>10</sup>.

Los fenómenos de crecimiento poblacional, así como los de concentración de ésta en el medio urbano, no profundamente analizados pero cuyo producto sí podemos palpar hoy, han atravesado diferentes etapas que, aunque no fácilmente diferenciables, han dado como resultado o han obligado a tomar medidas en muchos casos *aparentemente preventivas* pero que, en realidad, no han sido más que la respuesta a un problema real ya presente y en muchos casos, tomada la decisión tardíamente y cuando ya había adquirido características alarmantes; en otras palabras, han sido medidas curativas y por *consiguiente han venido a la zaga de los problemas*, en muchos casos muy tímidamente presentados, sin la valentía de señalar los conflictos futuros y sin proponer cambios radicales, o por lo menos aquellos que eran necesarios, por miedo

---

10. Rodríguez, S.: "Sociedades Americanas en 1828". Tomado de Pedro Grases: *Escritos de Simón Rodríguez*. Sociedad Bolivariana, Caracas 1954.

al "rechazo"<sup>11</sup>. por parte de los intereses económicos y políticos prevalentes en el medio que se deseaba "sanear".

En 1937, a la terminación por muerte natural del "conductor" del sistema en el cual se desenvolvía el país, surgen desajustes físicos y mentales, obviamente muy naturales, que provocan fenómenos sociales cuya "caja de resonancia" fue la capital de la República.

El éxodo campesino hacia Caracas obliga a la realización de obras públicas y como punto de gran importancia el "salario de cinco bolívares" a los trabajadores del Ministerio de Obras Públicas, decisión que aceleró las corrientes migratorias hacia la capital, ya iniciadas en 1930, por motivo de las realizaciones con motivo del Centenario de la Muerte del Libertador. Así vemos cómo las autoridades municipales de Caracas, como *acto previsor*, crean en agosto de 1938 la Comisión Técnica Consultiva de Urbanismo<sup>12</sup>. Este equipo presenta su trabajo de un "Plan de Urbanismo" para la ciudad de Caracas, publicado en la *Revista Municipal* N° 1, julio de 1939. En la introducción de este trabajo se da el diagnóstico sobre Caracas, citado al comienzo de esta *Presentación*.

La experiencia había demostrado que no bastaba un Plan, era necesario institucionalizarlo y desarrollarlo, para lo cual se aprueba en abril de 1942 una Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, que viene a sustituir la Ordenanza sobre Arquitectura Civil (1930). Aunque ya en aquella se daban una serie de claros

11. Un ejemplo que vale mencionar es el informe de la "Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda", constituida por Decreto N° 15 del 3 de abril de 1964, integrada por Antonio Cruz Fernández, Héctor Atilio Pujol, José Antonio Pizzolante, Arturo Luis Berti, Leopoldo Martínez Olavarría, José Sandoval, Eduardo Mier y Terán y José Puig, actuando como Asesor Técnico Luis Lander (con el voto salvado u observaciones de Eduardo Mier y Terán sobre ciertos aspectos del informe). El aspecto más conflictivo de este informe se encuentra en las recomendaciones del capítulo 4: Vivienda, que textualmente dice: "a) Política sistemática de adquisición de tierras por el Estado a fin de lograr la municipalización progresiva y a largo plazo de las tierras urbanas y las reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales; y, al efecto, prohibición legal de que las que pertenecen a la Nación, a los Estados y Municipalidades, puedan ser vendidas", y muchas otras de menor importancia; *el informe fue rechazado o mejor fue olvidado*, y se perdieron así múltiples recomendaciones y atinadas observaciones que era urgente considerar en esa oportunidad y de las cuales muchas tienen hoy vigencia.

Otro ejemplo sería "El Plan de Crecimiento del Distrito Valencia", ya citado, que también ha sido olvidado, el cual decía: "sólo la propiedad del suelo por la Municipalidad o por organismos públicos o semipúblicos puede permitir una acción de urbanismo". Se propusieron diversas soluciones que tuvieron poca acogida.

12. La primera Comisión Técnica Consultiva de Urbanismo estuvo constituida por el Gobernador del Distrito Federal, General Elbano Mibelli, quien la presidía; Guillermo Pardo Soubler como Secretario, y Carlos Raúl Villanueva, Carlos Guinand S. y Gustavo Wallis L. También actuaron como asesores Edgard Pardo Stolk, Director de Edificios y Obras de Ornato del Ministerio de Obras Públicas; Leopoldo Martínez Olavarría, Ingeniería Municipal del Distrito Federal; E. García Maldonado, Director Arquitectura de la Comisión, y el Urbanista Maurice Rotival.

lineamientos sobre urbanismo, muy inspirada en la Carta de Atenas<sup>13</sup>, sobre ubicación de las diversas actividades que se esperaba se realizaran en la ciudad, jamás se concretó el Plan de Ordenanza de los espacios o de zonificación previsto en la citada Ordenanza.

Otra etapa se sucede cuando fue interrumpido el proceso de transición hacia un país más moderno, en octubre de 1945, por parecer que el proceso era necesario acelerarlo a fin de provocar cambios sociales que pudieran evitar que la transición iniciada fracasase por la acumulación de tensiones aún no resueltas.

El cambio de 1945 provoca nuevas expectativas, nuevos éxodos campesinos a Caracas y nuevas deformaciones de la ciudad capital, y también se comienza a sentir en otras ciudades del país.

De nuevo los técnicos hacen recomendaciones y los políticos toman una decisión: en noviembre de 1946 se decreta la creación de la "Comisión Nacional de Urbanismo"<sup>14</sup>, pues era perentoria la necesidad de acometer un nuevo estudio sobre Caracas, ya que el realizado en 1938 era obsoleto y las principales ciudades del país carecían de ellos.

Se procede de inmediato a la instalación de la Comisión, el 26 de noviembre de 1946<sup>15</sup>. El espíritu de su creación se evidencia en el artículo 3º, que dice: "La Comisión tendrá por finalidad el estudio de los proyectos de Urbanismo de las regiones y poblaciones de Venezuela", y en la actitud de sus miembros, al aprobar unánimemente la proposición de Armando Vegas, en la que se recomendaba al Ministro de Obras Públicas: "dirigir una Circular a los Presidentes de Estados, notificándoles la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo, su importancia vital y la colaboración que debían prestar...". El Gobernador del Distrito Federal participa en la novena reunión, el 14 de febrero de 1948, donde se aprueban las normas de trabajo de conjunto (Comisión-Gobernación), con la Oficina de Estudios de la Avenida Bolívar y la Ingeniería Municipal, para el estudio del Plan Regulador de Caracas. "Considerado como elemento biológico sea reajustado a las condiciones actuales"<sup>16</sup>.

13. *Carta de Atenas*. "El Urbanismo de los CIAM" (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna). Colección Documentos del Siglo Veinte. Trad. Delfina Galvaz de William. Editorial Contemporánea. Buenos Aires, Argentina, 1957.
14. Decreto N° 387, Ministerio de Obras Públicas, del 10 de agosto de 1946, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 22.171 (el Ministro era Eduardo Mier y Terán).
15. La Comisión quedó constituida así: Presidente Leopoldo Martínez Olavarría, Director Gerente del Banco Obrero; Vicepresidentes Carlos Guinand S.; Luis Maiausena; Carlos Raúl Villanueva, Edgard Pardo S. Stolk; Armando Vegas; Luis Wannoni L., Presidente del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, y Alejandro Oropeza Castillo, Presidente de la Corporación Venezolana de Fomento.
16. Actas de la Comisión de Urbanismo, 1947.

La falta de un instrumento y de poder para ejecutar el trabajo, lleva al Ejecutivo a sancionar, en noviembre de 1947, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Asimismo, para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión, es presentada a la consideración del Congreso Nacional, y es aprobada por éste, una recomendación que textualmente decía: "Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la Ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales" (artículo 112, parágrafo 4º)<sup>17</sup>. Desafortunadamente, esta norma fue modificada en la Constitución de 1961, que establece una mayor autoridad y discrecionalidad a las Municipalidades.

Durante los años 1949 y 1950 se trabajó en un Proyecto de Ley de Urbanismo, y hasta nuestros días se han propuesto múltiples proyectos, aunque ninguno de ellos ha sido aprobado. Los estudios de Urbanismo y de los planos reguladores de las principales ciudades, que se venían realizando por la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, continuaron aun después de haberse declarado inexistente la Comisión, en junio de 1957<sup>18</sup>, pero sin tener ya el aval de ese grupo de hombres, como venían concediéndolo algunos, desde la creación de la Comisión.

Los estudios de Caracas iniciados en 1946, como se señaló anteriormente, fueron terminados y entregados a los Concejos Municipales de los Distritos Federal y Sucre (Estado Miranda) en junio de 1952. La Municipalidad del Distrito Federal (Dirección de Obras Públicas Municipales), sobre la base del "Plano Regulador de la Zona Metropolitana", sometió a la consideración del Concejo Municipal una serie de Ordenanzas, de las cuales las más importantes fueron las de Zonificación para Caracas, así como otra para el Departamento Vargas.

Se ha dado especial relevancia a la Ordenanza y Planos de Zonificación para Caracas, por haber sido la primera de su tipo elaborada en Iberoamérica<sup>19</sup>. Sometida a consideración del Concejo Municipal del Distrito Federal, previa aprobación de la Comisión Nacional de Urbanismo, en abril de 1954, y de la Asamblea del Colegio de Ingenie-

17. Constitución Nacional aprobada el 5 de julio de 1947.

18. *Gaceta Oficial* Nº 25.392. Decreto Nº 541 del 21 de junio de 1957.

19. En esta Ordenanza y Planos de Zonificación para Caracas, trabajaron: Pedro Pablo Azpuru Q., Oscar Urreiztieta, Gustavo Matamoros Mendoza, Alfonso Zuniga Maggri, Manuel Sobrevila y Miguel Alfonso M., y colaboraron Leopoldo Martínez Olavarria, Gustavo Ferrero Tamayo, Cipriano Domínguez, Gustavo Wallis L., Alicia Alamo Bartolomé, Luis Wannoni L., Octavio Marcano V.; por la Comisión Nacional de Urbanismo: Manuel Fernando Mejía; por el INOS: Ibrahim Velutini y Gustavo Marturet por la Cámara de la Construcción; y el Asesor Francisco Violich, y consultas al extranjero a personas expertas en la materia, tales como el Dr. Rafael Picó (Puerto Rico, 1954).

ros<sup>20</sup>, fue aprobada por el Concejo Municipal en agosto de 1958, previo un análisis de una Comisión Especial<sup>21</sup>.

En relación al Area Metropolitana de Caracas, vale destacar la aprobación del Acuerdo de Mancomunidad, en enero de 1972, y de las Ordenanzas de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, por los Distritos Federal y Sucre (Estado Miranda), en 1972<sup>22</sup>.

Este acuerdo de mancomunidad y las Ordenanzas que lo institucionalizaron dejaban abierto un camino para muchas otras áreas urbanas que se encuentran bajo la autoridad de dos o más Concejos Municipales, para estructurar verdaderas ciudades<sup>23</sup>.

Desde el punto de vista nacional, es de importancia el trabajo titulado "Proyecto de Instrucción mediante la cual se establecen las Normas que regirán para la Política de Incorporación de Areas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas, cónsonas con el Programa Unico de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento"<sup>24</sup>, el cual, después de algunos estudios por comisiones especiales, fue acogido y dictado como Instrucción N° 22, el 30 de diciembre de 1975<sup>25</sup>, con el que se establecieron las bases para una ordenación de las áreas suburbanas y la forma cómo podían y debían incorporarse a las ciudades. Esta Instrucción fue elaborada en concordancia con la Instrucción

20. La Ordenanza y Planos de Zonificación para Caracas fue aprobada por Asamblea del Colegio de Ingenieros en agosto de 1957. La Comisión que analizó este trabajo la constituyeron: Héctor Machado Rivero, Rubén Chirino, Oscar Urreiztieta, Alfonso Rísquez C., Héctor Alcalá, H. González Méndez y Gustavo Ferrero Tamayo, y como delegados de la Sociedad Venezolana de Arquitectos fueron designados: Gustavo Ferrero Tamayo y Jorge Romero Gutiérrez.
21. La Comisión nombrada por el Concejo Municipal del Distrito Federal estuvo constituida por Juan Andrés Vegas P., Alfredo Rodríguez Amengual, Alfredo Laffé, Javier Lastittegui, Miguel Angel Pietri, Adolfo De Majo y Arturo Antoni.
22. El proyectista inicial de este Convenio de Mancomunidad y de las Ordenanzas, en 1967, fue Allan R. Brewer-Carías. Véase sus comentarios sobre el tema en "La cooperación intermunicipal en materia de urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas" en: *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 35, Caracas, 1967, pp. 49 y sigts. Véase además, Torrealba Narváez, L.: *Compilación Legislativa Municipal del Distrito Federal*, (1972); pág. 179, sobre la historia y nombres, y cómo se llegó hasta la mancomunidad urbanística y a las Ordenanzas respectivas para el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda.
23. En el libro *25 de 35*, recopilación de algunos de mis trabajos, he planteado que: "como ejemplo que debe servir de experiencia aleccionadora, es oportuno mencionar el caso de la Costa Este del Lago de Maracaibo, que a lo largo de la carretera Carora-Lagunillas y en una longitud de 100 km se han desarrollado pequeños centros poblados que para el censo de 1961 sumaban 186,304 habitantes..." "...no habiéndose estructurado desde el punto de vista del Municipio como ente público, un conglomerado que sea económicamente administrable" (Impuesto predial: la densidad urbana y la especulación de la tierra).
24. Realizado por PP. Azpurua Q.; C. Lauría y F. Travieso, entregado el 10 de julio de 1975.
25. *Gaceta Oficial* N° 39.962, del 13 de abril de 1976.

Nº 12 del 8 de julio del mismo año<sup>26</sup>; en esta última se establecen las acciones administrativas para la Política Habitacional del Ejecutivo Nacional y la asignación de responsabilidades a los organismos del sector público involucrados, como parte de la política, estrategia y directrices del Plan de Desarrollo Económico y Social. Estas dos Instrucciones son una base para la ordenación del territorio es el ámbito nacional y muy particularmente a la ordenación y desarrollo urbano; pero que no son suficientes si no se regula al mismo tiempo la propiedad privada que, entre otras restricciones tenga las señaladas por Brewer-Carías: "...no basta un título de propiedad para ejercer los atributos del derecho; es necesario que se piense en el contenido de la propiedad, es decir, saber qué puede hacerse con ella, determinando el uso permitido".

También es importante destacar, aunque aún es muy prematuro juzgar sus bondades, la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>27</sup>, separado del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como fue propuesto<sup>27 bis</sup> al procederse a la eliminación del Ministerio de Obras Públicas, pues era una aspiración de muchos años, sentida por múltiples profesionales a quienes preocupaba que el área del Urbanismo no tuviese representación formal en el Ejecutivo Nacional, cuando era un campo que pedía a gritos una atención relevante para "evitar que esa población en crecimiento violento nos haga dramáticas peticiones ¡Vías ya! ¡Casas ya! ¡Servicios ya!"<sup>28</sup>.

También debemos destacar la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen Municipal<sup>29</sup>, que debe ser el instrumento que llene el vacío entre la gestión administrativa de las Municipalidades y la del Ejecutivo Nacional, coordinándose activamente las funciones y atribuciones de los artículos 30 y 136 de la Constitución vigente, pero tomando en cuenta las recomendaciones de Brewer-Carías: "La primera de las exigencias de un Derecho Urbanístico frente al tradicional derecho de la urbanización, es el derecho de la planificación urbanística. Es necesario establecer y prever un *sistema integrado y jerarquizado de*

26. *Gaceta Oficial* Nº 30.787, del 5 de septiembre de 1975.

27. Ley Orgánica de la Administración Central, aprobada el 22 de diciembre de 1976, sancionada el 28 de diciembre de 1976 y publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 1.932, Extraordinaria del 28-12-1976.

27.bis Véase la propuesta al Ministro de Obras Públicas, Ing. Arnoldo Gabaldón, que le presentó en este sentido A. R. Brewer-Carías, en su libro *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales*, Caracas, 1976, pp. 155 y sigts.

28. Azpurua, Pedro Pablo: "Breve historia del urbanismo y planeamiento urbano", con especial referencia a la ciudad de Caracas (1964). *Boletín* Nº 55 del CIV, y en 25 de 35. Edit. Latina, Caracas 1975.

29. Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada el 7 de agosto de 1978, sancionada el 18 de agosto de 1978 y publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 2.297 del 18 de agosto de 1978.

*planes de desarrollo urbanístico, conforme a la política de ordenación del territorio, que en el largo plazo debe establecer el Poder Público y que prevea un Plan Nacional de Ordenación Territorial que establezca un sistema de ciudades...*. Hago como míos estos planteamientos, así como muchos de los presentados por Brewer-Carías en el libro que tengo el honor de presentar. Pero al mismo tiempo es propicia la oportunidad para expresar que este Plan de Ordenación del Territorio debe ser: "El instrumento más importante para lograr el desarrollo económico y social, con un aprovechamiento racional de los recursos naturales en forma sostenida, considerando la interrelación de los elementos bióticos y abióticos, dentro de los lineamientos de un plan de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, dando cumplimiento a los fines que se establezcan a través de la armonización de las actividades"<sup>30</sup>. Me permito agregar que es ya oportuno que sea una realidad la decisión y la voluntad política de hacer cumplir los Planes de Ordenación de cualquier tipo y en especial los locales y urbanos, porque de no ser así, se tendrá el marco de referencia y las bases de un urbanismo moderno, pero seguramente sin "Urbanistas y sin Urbanismo", porque para ello es también necesario "un sistema de planificación urbanística" que "tiene que ser necesariamente imperativa, y en ella debe establecerse el contorno normal de la propiedad" en un todo de acuerdo con la ordenación del territorio. Es ello lo que en 1973 me llevó a concluir que el territorio debe ordenarse adecuadamente para lograr el desarrollo y solicitar: "Una Ley de Ordenación del Territorio, que fije las normas de la actividad que puede realizarse, en el convencimiento de que esta tierra es nuestra y que tiene que ser para todos nuestros hijos y para todos nuestros descendientes, y que por consiguiente *no podemos destruirla amparados en falsos conceptos de propiedad, ya que hace tiempo vienen siendo caducos*; para luego agregar: "También quiero hoy expresar, sin dudas y sin titubeos, que es imprescindible poner orden en nuestras ciudades; los Concejos Municipales deben participar activamente en la responsabilidad que les atañe *o habrá necesidad de limitarles seriamente su autoridad*"; y terminaba pidiendo que: "En los próximos años tendrá que sancionarse una Ley de Planificación de Ordenación Urbanística, una Ley del Régimen del Suelo, así como una Ley Orgánica del Régimen Municipal. Si no se promulgan, el país sufrirá graves conflictos y quienes estén hoy temerosos de que pueda ser *limitada su autoridad o propiedad*, podrían

---

30. Azpurua Q., Pedro Pablo; W. Corrales y C. Sosa G.: "Bases para un Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio" (multigrafiado), marzo 1979.

llegar a perderlo todo y muy justificadamente por cierto”<sup>31</sup>. Por todo ello, considero, que el esfuerzo y valentía de Brewer-Carías en este trabajo y en sus planteamientos merecen todo apoyo, aunque no lo necesita por el trabajo mismo y porque él es un luchador.

Profesor Brewer-Carías, la tarea no es fácil, como usted bien lo sabe, cuando se desea hacer cambios aunque sean sencillos. Para ello me remito a la opinión de Miguel José Sanz en 1913, con motivo del proyecto de un gobierno provisorio para Venezuela presentado por Francisco Javier Ustáriz: “Nada es tan difícil al hombre en sociedad, por ilustrado que sea, como sentar con acierto las bases de un Gobierno, o establecer con suceso las leyes fundamentales de un Estado”<sup>32</sup>. He dicho a un eminente político nacional: Soy pesimista por naturaleza y optimista por educación; por ello quiero recordar a don Miguel de Unamuno: “Crear lo que no vimos, se nos enseñó en el catecismo, que es la fe; creer lo que vemos —y lo que no vemos— es la razón, la ciencia; y creer lo que veremos —o lo que no veremos— es la esperanza”<sup>33</sup>. Es la esperanza, repito una vez más, el verlo triunfar en el tan noble empeño de que existan en Venezuela “Urbanistas y Urbanismo”.

Me llena de satisfacción el ver que no han sido vanas mis “esperanzas de verlas realizadas por algún joven que tenga oportunidad de tomar decisiones, adaptándolas a las circunstancias siempre cambiantes de nuestra dinámica social”<sup>34</sup>.

He tratado de narrar mi experiencia en casi cuarenta años de vida profesional y más de cuarenta y dos en el campo del urbanismo, compartida por la búsqueda de una administración planificada de las aguas conjuntamente con la ordenada de otros recursos naturales, pues comencé como estudiante, trabajando en 1937 en la Comisión creada en esa fecha y he sido testigo, y muchas veces actor, de todo el proceso.

Amigo Brewer-Carías, no sé si he cumplido con la tarea impuesta de dar una imagen de estos últimos cuarenta años de la Venezuela que dejó de ser rural y ahora tiene un patrón de concentración urbana, y de cómo se proyecta para el futuro que, para bien o para mal del país y sus habitantes, es un hecho cierto e irreversible, al cual hay que encarar con valentía para evitar que el general Mibelli nos recuerde

---

31. Azpurua, P. P.: *Discurso de Orden* con motivo de otorgar el “Premio Anual del Colegio de Ingenieros de Venezuela”. Caracas 1973.

32. *Simón Bolívar y la Ordenación del Estado en 1813*. Compilación y Estudio Bibliográfico por Pedro Grases, y Estudio Político Jurídico por Tomás Polanco Alcántara. Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda. Caracas 1979.

33. Unamuno, M.: *La Agonía del Cristianismo*. Editorial Azteca (1ra. edición). México 1961.

34. Azpurua, P. P.: *25 de 35*. Presentación, Editorial Latina. Caracas 1975.

que debemos evitar que “*nos reprochen nuestra desidia, así como hoy en día tienden a reprocharnos nuestra previsión*”.

Pero ya no basta sólo poner orden a nuestras ciudades, hay también que luchar para poner orden en la ocupación del territorio y de las actividades que en él se desarrollan, tratando de maximizar el aprovechamiento de nuestros recursos naturales y optimizando los financieros al mismo tiempo. Estamos a tiempo, porque hoy sólo somos la mitad de los que seremos al comenzar el siglo XXI y tenemos la posibilidad de desarrollar los instrumentos idóneos para lograr la ocupación del territorio en forma ordenada, y en especial ordenar el uso de la tierra urbana. De allí nuestra gran responsabilidad, nuestro gran reto y nuestro compromiso con las generaciones futuras, para asegurarles el bienestar social a través de un *progreso integral*. Dentro de este contexto, el urbanismo tiene especial connotación, porque en las ciudades es donde se desarrolla más intensamente el mayor número de iniciativas y las más variadas actividades.

Procuremos estar en la avanzada. No se corre riesgo, porque mayor sería el riesgo estando a la zaga de los problemas, lo cual sería un error que no nos perdonarían quienes nos sucedan. Esta es la experiencia que quisiera transmitir para evitar que se siga llamando “Caos Urbano” un fenómeno complejo que puede llevarnos a situaciones muy conflictivas en un futuro más próximo de lo que muchos puedan pensar.

Caracas, agosto 1979.

*Ing.* PEDRO PABLO AZPURUA.



## INTRODUCCION GENERAL



Uno de los signos de la Venezuela contemporánea es, sin la menor duda, su urbanización. Este es, hoy, un país urbano; más que eso, urbanizado, y que, además, sufre uno de los signos de la violencia del mundo actual: la violencia de la urbanización<sup>1</sup>.

El país ha experimentado un proceso de transformación urbana que, como tantos otros cambios, no ha sido previsto, ni canalizado ni orientado. La urbanización, por ello, no ha logrado producir en el hombre venezolano la alegría de vivir en las ciudades, sino que la vida en ellas, se ha venido convirtiendo en una pesadilla.

Y es que para que un proceso de cambio en un país, tanto en el orden físico, como en el social o económico, contribuya eficazmente a la transformación de la sociedad con miras a lograr un mayor beneficio colectivo en todos sus estratos, se requiere, sin la menor duda, de un marco jurídico-político que a la vez de servir de guía a ese proceso, lo motorice. Lo normal, sin embargo, ha sido lo contrario: los países sufren las transformaciones y el derecho y las instituciones políticas, o van a la zaga de las mismas o están ausentes. De allí las grandes contradicciones que surgen en los países en vías de desarrollo, entre las transformaciones sufridas por su economía, sus componentes sociales y su territorio, y las instituciones jurídico-políticas existentes en un momento determinado de su historia. Esta contradicción se plantea, sin duda, en el campo del desarrollo urbano: el crecimiento de las ciudades y el proceso de concentración urbana no han contado, en general, con un marco jurídico-político adecuado.

En efecto, en Venezuela, como en todos los países de América Latina, en las últimas cuatro décadas, se ha verificado lo que J. Miller

---

1. Buena parte de nuestro Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, como Individuo de Número, en el Sillón N° 10, leído el día 3 de noviembre de 1978, giró en torno a las ideas contenidas en esta Introducción General. Véase el texto en: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 75-76, Caracas 1979, págs. 75 y sigts.

califica como "su segunda era urbana", siendo la primera la de la fundación española de ciudades en el siglo XVI<sup>1 bis</sup>. En ese lapso se ha producido un proceso de urbanización sin precedentes: hemos sido testigos de un proceso de expansión física de las ciudades de carácter inusitado; de una ocupación progresiva de áreas rurales por centros urbanos; de la progresiva transformación de la estructura y contextura interna de esos centros poblados donde, por ejemplo, la circulación ha sido uno de los factores fundamentales; y hemos sido testigos, también, de una localización de población marginal en los grandes centros urbanos, con el establecimiento de asentamientos humanos miserables y no siempre consolidados, que contrastan, sin duda, con el desarrollo de las áreas urbanizadas modernamente, dentro de esos mismos centros poblados.

En cuatro décadas, el país, ha cambiado; no sólo desde el punto político y socioeconómico, sino también, por supuesto, desde el punto de vida urbano. En este campo, el crecimiento de los centros poblados se ha multiplicado enormemente, y el desarrollo de actividades económicas diferentes a la agricultura, que eran las que caracterizaban al país hace cuarenta años, han trastocado y transformado su población.

La composición de esa población ha variado radicalmente: en 1936 la población urbana equivalía a un 28,3% de los habitantes del país; en 1971 ese porcentaje llegaba al 75,5%, y se ha previsto que en 1980 ese porcentaje debe ascender al 80%<sup>2</sup>.

En cuarenta años, por tanto, Venezuela es otra; no tiene nada que ver con aquella Venezuela de la década de los treinta, y si algo caracteriza particularmente esa transformación, es este proceso de urbanización que se ha operado.

Pero ese proceso de urbanización que hemos sufrido y que quizás, a la vez, es el más grande reto y el más grave problema que tenemos en la actualidad, no ha obedecido a una concepción urbanística adecuada: hemos sufrido un proceso de urbanización acelerado, pero hemos carecido de urbanismo; hemos tenido urbanizadores pero, también, hemos carecido de urbanistas. Insistiremos en esta diferencia<sup>3</sup>, pues en torno a ella es que haremos girar estas notas introductorias al estudio del régimen urbanístico de la propiedad en Venezuela.

1. <sup>bis</sup> Véase J. Miller: "The Urban Phase", *Latin American Urban Policies and the Social Sciences*, California, 1969, cit. por Chi-Yi Chen, *Desarrollo Regional Urbano y Ordenamiento Territorial. Mito y Realidad*, Caracas 1978.
2. Véase Proyecto Ven 11 Cordiplán-Naciones Unidas, *Urbanización en Venezuela. Estado actual de la investigación*. Informe, Tomo II, Caracas, sept. 1971, pp. 221 y ss.
3. Cfr. Antonio Carceller Fernández, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid 1977, p. 37.

## I. EL URBANISMO Y LA URBANIZACION

En efecto, insistimos, hemos tenido urbanización y urbanizadores, pero hemos carecido de urbanismo y urbanistas. El urbanismo presupone, ante todo, una ordenación y una planificación del desarrollo urbano y del crecimiento de las ciudades, para garantizar una adecuada vida de los hombres; presupone, por tanto, ordenación y previsión, teniendo en cuenta no sólo los derechos particulares, sino los intereses colectivos del hombre en su relación con el entorno urbano. La urbanización representa lo contrario. Cuando la expansión de áreas urbanas y la ocupación de áreas rurales por asentamientos humanos no obedecen a una orientación global del desarrollo de la ciudad, integrada al territorio del país, hay urbanización y no hay urbanismo; cuando las grandes ciudades comienzan a ser ocupadas por asentamientos poblacionales de origen rural incontrolados, produciéndose ese proceso de ruralización de las ciudades tan característico de nuestro tiempo, hay urbanización y no hay urbanismo; en fin, cuando no es el interés colectivo el que guía el proceso de crecimiento urbano, sino los intereses particulares, hay urbanización y no hay urbanismo.

El urbanizador ocupa aisladamente áreas urbanizables; trata, inclusive, de solucionar aisladamente, el crecimiento de una ciudad y sus consecuencias, pero su perspectiva aislada, le impide tener la visión global del urbanismo. El urbanista, en cambio, regula, ordena, planifica, y necesariamente en forma global, integral y prospectivamente, y todo ello, para lograr el desarrollo de una ciudad, pero con el objeto de hacerla el lugar de habitación y vida del hombre.

Como lo decía, en 1933, la famosa *Carta de Atenas*: "El urbanismo está llamado a concebir las reglas necesarias para asegurar a los ciudadanos las condiciones de vida que salvaguarden no sólo su salud física, sino también su salud mental y la alegría de vivir que de ella deriva"<sup>4</sup>.

4. Véase en CIAM, *La Carta de Atenas*, Buenos Aires 1954, N° 32, p. 74. *La Carta de Atenas* fue el producto de las deliberaciones del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (IV CIAM), 1933.

El urbanismo y el urbanista, por tanto, tienen como norte de su acción el bienestar del hombre y conciliar, por tanto, esa alegría de vivir en las ciudades con el crecimiento urbano. Buscan, si se quiere, hasta cierto punto humanizar el crecimiento y el desarrollo urbanos.

Al contrario, los resultados de la urbanización y de la acción de los urbanizadores ha llevado, antes que a la alegría de vivir a las ciudades, a la pesadilla de vivir en los centros urbanos: el hombre no ha sido el centro de interés del proceso de urbanización ni de los urbanizadores.

En esta distinción que hemos querido destacar entre urbanización y urbanismo, y entre urbanizadores y urbanistas, hay, sin duda, un elemento clave que puede contribuir a precisarla, y es básicamente la posición que se tiene en la relación, que siempre es permanente, entre el interés colectivo y el interés privado. ¿Por qué decimos que hemos tenido urbanización y urbanizadores, y que hemos carecido de urbanismo y urbanistas? Porque en la relación interés colectivo - interés particular no ha prevalecido el primero, y en el crecimiento de las ciudades, ha sido el interés privado el que ha tenido preeminencia. Las ciudades, por tanto, se han desarrollado menos con la finalidad esencial de servir de habitación a los hombres y más por razones de interés particular y especulativo; menos por la acción efectiva de los poderes públicos, que ante todo son gestores del interés general y colectivo, y más por la acción especulativa de los particulares, pero con la complacencia del Estado y de los organismos públicos y el amparo del orden jurídico. Por ello, los urbanizadores no sólo han actuado en el campo privado sino que se han entronizado, por muchos años, en el sector público.

Y el derecho, en esta materia ¿al servicio de quién ha sido concebido?: Sin duda, el derecho que ha guiado el proceso de urbanización ha sido un derecho concebido al servicio del interés particular y de la propiedad privada, casi absoluta. Por eso, con razón, también podemos decir que en Venezuela carecemos de un derecho urbanístico; y sólo hemos tenido, a lo sumo, un derecho relativo a la urbanización.

En efecto, tenemos un derecho que ha regido el proceso de urbanización, pero no tenemos un derecho concebido para el urbanismo; los urbanizadores han tenido su derecho, tanto en el sector público como en el sector privado, pero los urbanistas no; éstos han carecido del más elemental orden jurídico para hacer prevalecer el interés colectivo, sobre el interés particular.

## II. EL DERECHO DE LA URBANIZACION Y LA AUSENCIA DE UN DERECHO URBANISTICO

No podemos olvidar que todo sistema de normas jurídicas tiene siempre una finalidad, que puede ser expresa, tácita u oculta; pero que siempre está presente. Por ello, cuando señalamos que no hemos tenido un derecho urbanístico, sino un derecho de la urbanización, planteamos que el derecho que ha guiado el proceso de urbanización y la acción de los urbanizadores en Venezuela, ha tenido por objeto y finalidad básica y fundamental, la protección de la propiedad privada y el logro, por el propietario individual, de las mayores ventajas y utilidades de los atributos que la propiedad le otorga.

En efecto, el proceso de urbanización que hemos tenido, ha estado básicamente en manos de la iniciativa privada, pero con orientaciones utilitarias. En nuestro sistema jurídico actual, eso lo sabemos bien, la ejecución del urbanismo, básicamente, corresponde a los particulares, teniendo el Estado y los órganos públicos, fundamentalmente, sólo funciones de control, pero no de ejecución y de gestión real del desarrollo urbano; y las funciones de control, en todo caso, están mal estructuradas y concebidas.

Los mecanismos de ejecución pública del urbanismo, lo sabemos, son excepcionales; y figuras como la expropiación, están también, mal reguladas.

Por otra parte, en todo el proceso de urbanización que hemos tenido y sufrido, la autoridad administrativa ha carecido de instrumentos efectivos, para hacer prevalecer ese interés colectivo sobre el interés particular. Ha carecido, insisto, de un derecho urbanístico, y en su actuación, con los pocos instrumentos jurídicos de los cuales dispone, siempre ha encontrado de frente a toda la estructura jurídica de la propiedad privada, construida con características de derecho absoluto y, por tanto, estableciendo una limitación y una barrera ante la intervención del Estado para la protección de los intereses colectivos.

Por otra parte, estos poderes de la Administración frente a la propiedad privada, no sólo han sido limitados, sino que la misma autoridad pública encargada del control del proceso de urbanización, ha

estado mal estructurada y concebida. En efecto, en las últimas cuatro décadas, a pesar de las funciones asumidas fácticamente por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y de las recientes atribuciones conferidas al Ministerio de Desarrollo Urbano, sin duda, el control básico de la actividad urbana ha estado a cargo de la autoridad municipal. Sin embargo, es claro que la Administración Municipal no ha sido, de las autoridades públicas, la que en las últimas décadas se ha destacado por su eficiencia. Los Concejos Municipales, sin la menor duda, han sido los primeros urbanizadores y los primeros alentadores de la urbanización. Representan, por tanto, el anti-urbanismo, y se tiene conciencia de que los verdaderos urbanistas, cuando han intentado penetrar y actuar en el campo municipal, han salido frustrados en estos intentos de actuación local.

Ahora bien, esta escasa acción pública relativa al proceso de urbanización y la precaria regulación jurídica que se ha dictado en relación a la actuación pública, dan origen a una situación que puede caracterizarse por dos factores.

En primer lugar, porque se trata de una acción basada sólo en el control de la actividad privada, quedando en manos del particular la ejecución básica del urbanismo; de ahí la tan grande importancia que tienen los permisos y las autorizaciones en nuestro proceso de urbanización.

En segundo lugar, porque si ha habido acción pública concreta, ésta se ha concentrado, en el campo de la ejecución, fundamentalmente en una de las funciones clásicas del urbanismo, en la circulación. En la citada *Carta de Atenas* y siguiendo las ideas de Le Corbusier, se hablaba de cuatro funciones básicas del urbanismo: habitación, trabajo, recreación y circulación. La circulación ha tenido, en nuestro país, la prioridad, y las tres primeras han sido, aun cuando con altibajos, en general postergadas.

Así, hemos visto la transformación de nuestras grandes ciudades en una autopista o en un enorme estacionamiento, y todo parece depender y converger hacia la circulación. Las ciudades, por tanto, cada vez más son hostiles al hombre, inclusive, como también, en el año 1933, lo decía la *Carta de Atenas*: "El hombre es molestado; todo lo ahoga, todo lo aplasta. Nada de lo que es necesario a su salud física y moral ha sido salvaguardado o provisto. La ciudad no responde más a su función de albergar a los hombres y albergarlos bien"<sup>5</sup>.

Por tanto, en la médula del urbanismo, contrapuesto a urbanización, y por tanto, también, en la médula de un Derecho Urbanístico,

---

5. *Idem*, N° 71, p. 117.

contrapuesto al derecho de la urbanización, está el lograr un balance adecuado entre el interés particular y la propiedad privada, por una parte, y el interés colectivo, por la otra; y esto exige que el desarrollo urbano no se vea sólo como una fuente de ganancia sino, básicamente, como una función social.

En la médula del Derecho Urbanístico, como consecuencia, está la necesidad de conciliar la propiedad privada con los intereses colectivos, y no otra cosa es la función social de la propiedad que está consagrada en la Constitución y que no ha sido aún aplicada al campo urbano.

Pero frente a eso, contrasta el régimen que ha caracterizado el proceso de urbanización hasta el presente, el cual puede identificarse en torno a dos elementos, a los cuales ya nos hemos referido: en primer lugar, en que el crecimiento y desarrollo de las ciudades ha estado librado a manos de la iniciativa privada y de los urbanizadores, tanto del sector público como del sector privado, donde la dictadura de la propiedad privada ha prevalecido y donde la acción administrativa ha sido, sólo y básicamente, de control; en segundo lugar, en una carencia o deficiencia de poder político, administrativo y jurídico de las autoridades administrativas encargadas de gestionar el interés público en ese proceso de crecimiento urbano, para poder hacer prevalecer el interés colectivo frente al interés particular. En la lucha entre ambos, interés colectivo, por una parte, e interés particular y propiedad privada, por la otra, lamentablemente, hemos visto que ha prevalecido el interés particular, y el interés colectivo ha estado siempre y a la larga subordinado a aquél.

Si hablamos, por tanto, de un Derecho Urbanístico, y de la necesidad de elaborar y establecer en Venezuela un Derecho Urbanístico, éste debe estar basado en dos aspectos centrales, vinculados a las anteriores fallas:

En primer lugar, en una regulación jurídico-urbanística del suelo; en otras palabras, en una regulación urbanística de la propiedad privada en el orden urbano, de manera que ésta pueda cumplir su función urbanística; y en segundo lugar, en una regulación de los poderes y de las atribuciones de la autoridad administrativa, para que no sólo actúe como órgano de control sino también, de gestión y ejecución <sup>5 bis</sup>; y en este campo, previéndose la necesaria delimitación de competencias

---

5. <sup>bis</sup> De allí que Antonio Carceller Fernández señale que "La legislación urbanística es para nosotros... el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración Pública y, por sí mismas o a través del planeamiento, que regulan y definen el contenido de la propiedad según su calificación urba-

entre los ámbitos nacionales y los ámbitos locales, para lograr establecer un sistema administrativo integrado que pueda guiar adecuadamente, la acción del Estado.

Hasta ahora, al contrario, prevalece un régimen casi absoluto de la propiedad privada, sobre todo en el campo urbano. El régimen de la propiedad privada en Venezuela es, básicamente, el establecido en el Código Civil; y ese régimen de nuestro Código es el mismo de los códigos civiles europeos del siglo pasado. Como tal, es un régimen concebido para regular una propiedad rural y no una propiedad urbana. En su propio campo, inclusive, la normativa del Código Civil se ha ido transformando, porque la propiedad rural ha sido objeto de regulaciones concretas motivadas por la función social que debe cumplir, y que han cambiado su régimen. De ahí todas las normas relativas a la Reforma Agraria y a la función social de la propiedad rural establecidas en la Ley de Reforma Agraria de 1960<sup>6</sup>.

Pero la propiedad urbana, en cambio, ha quedado postergada en su regulación. Ante todo, porque, básicamente, se le aplica un Código que no fue concebido para los problemas urbanos, sino para los problemas rurales. Por otra parte, porque, en general, se constata que no hay, respecto a la propiedad urbana, un adecuado régimen que la rijan y mucho menos que contribuya a una apropiada ordenación urbana, o que establezca su función social. Hemos seguido el mandato constitucional de la función social de la propiedad sólo respecto a la propiedad rural, y en esto se ha variado el régimen del Código Civil, pero no hemos seguido dicho mandato respecto a la propiedad urbana. Esta carece de una función urbanística.

Tenemos leyes aisladas, que se configuran como parches cosidos en el ordenamiento jurídico, pero que ni siquiera llegan a configurar una colcha de retazos. Esas normas aisladas parecen, más bien, islas inoperantes en el mar de la urbanización, que no logran adecuar el crecimiento urbano a las exigencias del urbanismo. Ello ha contribuido a que en dicho mar se ahoguen las mejores esperanzas e intenciones de los urbanistas contemporáneos. De allí, insisto, la gran frustración que a veces uno capta en los urbanistas, y el gran provecho que los urbanizadores han sacado de esas regulaciones inadecuadas del orden jurídico de la propiedad urbana.

---

nística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y la edificación", *op. cit.*, p. 31.

6. Véase el artículo 3º y ss. de la Ley de Reforma Agraria en *G. O.* N° 610 Extr. del 5-3-60.

Lo mismo podríamos decir del otro aspecto señalado, de la regulación de las actividades públicas y de las competencias administrativas en el campo urbano; estas competencias y regulaciones, no sólo han carecido de un fin coherente, sino que han sido inadecuadas, insuficientes e imprecisas, y en muchos casos inútiles, porque no han servido realmente para la finalidad establecida.



### III. LAS EXIGENCIAS DE UN DERECHO URBANISTICO

Se impone, por tanto, en Venezuela, si se quiere encauzar adecuadamente el proceso de desarrollo urbano, el establecimiento de un Derecho Urbanístico; entendiéndose por tal, la rama del derecho que tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbano en función de los intereses, no sólo individuales, sino colectivos del hombre, y de la salvaguarda de los recursos y de los valores ambientales; y todo eso, por supuesto, con el fin de procurar un crecimiento armónico de los centros poblados y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y de las actividades económicas.

Este Derecho Urbanístico plantea una serie de exigencias en cuanto a regulación jurídica, y que se refieren, a la necesidad de establecer un orden jurídico específico que regule, en primer lugar, la planificación del ordenamiento urbano; en segundo lugar, la organización administrativa en el campo urbano; en tercer lugar, el régimen urbanístico de la propiedad o régimen del suelo; en cuarto lugar, la ejecución y la gestión del urbanismo; y en quinto lugar, las contribuciones de carácter tributario que se exigen en el campo urbano.

A continuación insistiremos, muy someramente, en algunos de los aspectos esenciales de estas exigencias.

#### 1. *La planificación urbanística*

La primera de las exigencias de un Derecho Urbanístico frente al tradicional derecho de la urbanización, es el derecho de la planificación urbanística. Es necesario establecer y prever un sistema integrado y jerarquizado de planes de desarrollo urbanístico, conforme a la política de ordenación del territorio que, en el largo plazo, debe establecer el Poder Público, y que prevea un plan nacional de ordenación territorial, que establezca un sistema de ciudades; planes regionales de ordenación territorial y urbana; y luego, en el ámbito local, planes rectores de ordenación urbanística y de desarrollo urbano.

Tenemos que superar, por tanto, la situación actual, basada en la sola zonificación local para resolver el problema de la urbanización. En la actualidad, puede afirmarse que, en Venezuela, no existe planificación urbanística. Tenemos sólo zonificación local, y ésta no es planeamiento urbano o planificación urbanística; es, simplemente, una distribución de usos, pero sin tener en cuenta otros elementos distintos a los solos espaciales.

Necesitamos estructurar, por tanto, un sistema de planificación urbanística. Para ello, sin embargo, es necesario, entre otros aspectos, la consagración —y eso sólo puede ser en virtud de una Ley—, del carácter vinculante de los planes. La planificación en el campo urbano, por tanto, tiene que ser necesariamente imperativa, y en ella debe establecerse el contorno normal de la propiedad. En esta forma, la planificación urbanística debe trastocar el régimen jurídico tradicional de la propiedad privada, al quedar ésta vinculada al plan a través de una operación establecida con carácter general.

Entre otros aspectos, por ejemplo, una de las repercusiones básicas de la planificación urbanística sobre la propiedad urbana, será la de la mutabilidad del contenido de la propiedad; éste debe dejar de ser un derecho absoluto e inmutable, y, todo lo contrario, debe entrar a regir la mutabilidad del contenido del derecho, a medida que los planes cambien. Esto, por tanto, debe transformar totalmente la idea tradicional del derecho adquirido, al cual, como elemento básico, se enfrenta en la actualidad el urbanismo y todo intento de ordenación urbana.

Pero establecer un sistema de planificación urbanística y regular y prever la vinculatoriedad de los planes, plantea también, otra exigencia, y es la necesidad de regular las diversas competencias que en el campo de la planificación, corresponden a los entes nacionales y locales. Puede decirse que el primer intento formal de regular estas competencias, ha sido el establecido en la Instrucción N° 22, que prevé las “Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el Programa Único de inversiones en infraestructura y equipamiento”, del 30 de diciembre de 1975<sup>7</sup>, y que regula las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano en el campo del establecimiento de los Planes Reguladores de Ordenación Urbanística, y las competencias locales en el campo de los Planes de Desarrollo Urbano. Sin embargo, debemos admitir que no es precisamente una Instrucción Presidencial, el instrumento más adecuado para establecer una regulación de este tipo. No sólo se requiere una Ley Nacional que, de acuerdo a esa competencia constitucional prevista

---

7. Véase en *G. O.* N° 30.962 del 13-4-76.

en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, prevea la posibilidad de establecer normas y procedimientos técnicos uniformes en materia de urbanismo, sino que se exige que esa Ley regule y adecue todo un sistema integrado de orden administrativo, en el cual participen los diversos niveles de planificación. Las previsiones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, en este sentido, constituyen un paso de avance.

Otro de los aspectos fundamentales que deberá regularse dentro de un sistema de planificación urbanística, es el de la garantía de los particulares frente a la formulación de los planes. Actualmente, las asignaciones de uso en el campo urbano, tanto en el orden municipal como en el orden nacional, lamentablemente siguen realizándose en forma clandestina: el particular se entera posteriormente, como si se tratase de algo que hay que mantener oculto para que el particular no lo conozca. En cambio, en un sistema racional de planificación urbanística, a mayores poderes otorgados a la Administración y a mayor vinculatoriedad de los planes, debe corresponderse una también mayor protección a los particulares. Para ello, al menos, debe establecerse ese mecanismo tan usual en los países donde existe un sistema de planificación urbanística, que permite las audiencias públicas y consultas privadas en el procedimiento de elaboración de los planes, de manera que no exista clandestinidad. La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, en esto, también ha significado, en algo, un paso de avance.

El Derecho Administrativo se mueve siempre, en la búsqueda de un balance entre los poderes del Estado y la protección de los particulares; no pueden establecerse mayores poderes del Estado en el campo de la planificación con efectos vinculatorios sobre la propiedad, sin preverse, paralelamente, mayores protecciones a los particulares a través de mecanismos como éste, que aseguren la participación de los administrados en la elaboración y solución de los problemas.

## 2. *La Organización Administrativa del Urbanismo*

La segunda de las exigencias de un Derecho Urbanístico, aparte de la necesidad de regulación de la planificación urbana, es el establecimiento de una adecuada organización administrativa del urbanismo. Para ello es necesario, en primer lugar, establecer, como señalábamos anteriormente, una precisa distribución de competencias entre los órganos nacionales, regionales y locales.

No puede hablarse de organización administrativa del urbanismo, si no se establece, con precisión, esa distribución de competencias en los diversos niveles de la autoridad pública. Pero estas regulaciones de

competencia, sin duda, no pueden ser regulaciones de hecho o que surjan por vía consuetudinaria; tienen que ser previstas formalmente, en textos que las precisen. No puede suceder lo que sucedió con el Ministerio de Obras Públicas y sigue sucediendo, en gran parte, con el Ministerio de Desarrollo Urbano, el cual ejerce competencias de hecho. El Ministerio de Obras Públicas otorgaba asignaciones de uso en terrenos a urbanizar, y esta actividad la realizaba sin tener asidero legal alguno <sup>7 bis</sup>, porque no existía, ni existe, actualmente, en el ordenamiento jurídico venezolano, norma alguna que le atribuyera o le atribuya competencias a un organismo nacional, anteriormente, el Ministerio de Obras Públicas, actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano, para decidir estas asignaciones de uso en áreas no urbanizadas y que están por urbanizarse. Esta actividad era, y sigue siendo hoy, uno de los pilares del control urbanístico, pero sin asidero legal. Ciertamente que la Ley Orgánica de la Administración Central <sup>8</sup> que creó el Ministerio de Desarrollo Urbano, le atribuye una serie de competencias genéricas en relación al uso del suelo urbano, pero no bastan fórmulas legales genéricas y etéreas para fundamentar una competencia de control, tan precisa e importante, como no bastaba, para fundamentarla, el hecho de que el viejo Estatuto Orgánico de Ministerios atribuyera al Ministerio de Obras Públicas, competencia en materia de urbanismo <sup>9</sup>.

Una regulación de competencias, precisa y formal, es indispensable, y sin ella, no es posible establecer una adecuada organización administrativa. Esta organización administrativa, por tanto, deberá configurarse como un sistema administrativo donde exista un órgano central que lo comande a nivel nacional, e integrado por diversos órganos regionales y locales, teniendo como instrumento básico de acción, el sistema de planificación urbanística. Inclusive, en los centros poblados en que sea necesario prever competencias de otra naturaleza, como las de ámbito metropolitano, deberán establecerse mecanismos mancomunados que sumen las voluntades locales.

---

7. <sup>bis</sup> Cfr. la apreciación de O. Larcs, V. Fossi, A. Morales Tucker y C. de Brandt, *Tipología, Instrumentos y Procedimientos para la aplicación de planes de desarrollo urbanístico*, Caracas 1980, p. 96.

8. Véase en *G. O.* N° 1.932 Extr. del 28-12-76.

9. Artículo 23, ordinal 8°, del Estatuto Orgánico de Ministerios, del 30-12-50, en *G. O.* N° 24.162 de 13-6-53. Por supuesto, tampoco es admisible la regulación exclusivamente reglamentaria dictada, por ejemplo, en el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 sobre Normas para el desarrollo y control de urbanizaciones, cuyo contenido se comenta en este libro.

Por otra parte, sólo con una precisión de competencias administrativas, es que puede realizarse una labor de vigilancia, control, gestión y ejecución del urbanismo.

### 3. *El régimen urbanístico de la propiedad*

La tercera exigencia para el establecimiento de un Derecho Urbanístico en Venezuela, se refiere a la previsión de un régimen del suelo urbano o, si se quiere, de un régimen urbanístico de la propiedad privada del suelo urbano. No hay duda de que el mayor obstáculo al urbanismo en Venezuela, ha sido el régimen de la propiedad privada, y de que el mejor factor de facilitación del proceso de urbanización que hemos sufrido, también ha sido ese régimen de la propiedad privada, que la haga cumplir una función urbanística y que, por tanto, permita ir hacia un proceso de urbanismo y no sólo de urbanización.

En todo caso, si se habla de la necesidad de un adecuado régimen del suelo urbano, esto incide directamente sobre el régimen de la propiedad. Ante todo, resulta necesario establecer en forma general, el carácter de limitación legal a la propiedad de todas las previsiones relativas al urbanismo. Como consecuencia, el Derecho Urbanístico debe conformar el entorno y contorno normal de la propiedad, por lo que no se podrían plantear exigencias de indemnización por las regulaciones de carácter urbanístico, por ejemplo, con motivo de la determinación del uso del suelo urbano; con motivo de la previsión, a la propiedad urbana, de obligaciones de uso en un determinado sentido (por ejemplo, la obligación de edificar que existe en otros países); con motivo de la disminución en los derechos que resulten de un cambio en el sistema de planificación urbana; o con motivo de la alteración de los usos que resulten, también, de ese proceso de urbanismo.

En la actualidad no hay consagración general alguna de estas previsiones, y el principal obstáculo con el cual se enfrenta el urbanismo es, precisamente, el carácter de los derechos adquiridos que surgen de la propiedad tradicional. Ello implica el derecho, siempre, de exigir una indemnización, cuando se desmejoren en alguna forma los atributos normales de la propiedad. Este sistema de regulación del suelo urbano debe ser transformado con el establecimiento de un derecho urbanístico.

Por otra parte, en cuanto al régimen de la propiedad, no sólo está la exigencia de establecer las limitaciones legales a la misma por razón de urbanismo, sino la exigencia, también, de regular, con precisión, los actos administrativos que inciden sobre el derecho. Por ejemplo, en relación al proceso de permisos, deben determinarse sus efectos sobre

la propiedad, precisarse si confieren a sus titulares derechos adquiridos, y su revocabilidad.

Deben establecerse otra serie de regulaciones como, por ejemplo, las relativas al aprovechamiento de la propiedad en caso de parcelamientos. En este campo, el régimen actual tiene carácter incidental e indirecto, conforme a las normas de la Ley de Ventas de Parcelas<sup>10</sup>, que fue concebida, más como mecanismo de control y de protección del comprador, que como una regulación concerniente al ordenamiento urbano.

En el establecimiento de este régimen urbanístico de la propiedad también debe plantearse la búsqueda del balance señalado: a mayor limitación a la propiedad y a mayor regulación del propietario, debe corresponderse una mayor protección de sus derechos: todo un sistema del contencioso-urbanístico debe ser establecido y, por tanto, las posibilidades de recurso y de protecciones jurisdiccionales deben ir paralelas a aquella mayor regulación de la propiedad y al establecimiento de ese régimen del suelo urbano.

#### 4. *La gestión y ejecución del urbanismo*

La cuarta exigencia de un derecho urbanístico, además del derecho de la planificación urbanística, de la organización administrativa para el urbanismo y del régimen urbanístico de la propiedad o régimen del suelo urbano, es el de un derecho para la gestión y la ejecución del urbanismo. Es necesario, en efecto, que el derecho urbanístico y la futura Ley que se pueda dictar en este campo, establezcan los diversos sistemas de actuación urbanística. En la actualidad puede decirse que no hay regulación coherente en este campo.

En efecto, anteriormente señalábamos que, hasta ahora, la urbanización se ha caracterizado por el hecho de que han sido los particulares y la iniciativa privada los que han tenido a su cargo la ejecución del proceso urbano; las actuaciones públicas no están reguladas coherentemente, y las pocas normas que existen al respecto, no son las más adecuadas. Por ejemplo, no existe en la actualidad, una regulación urbanística de la expropiación o si se quiere no existe un régimen de la expropiación con fines urbanísticos. Las normas de la vieja Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social de 1947<sup>11</sup>, son también, normas guiadas por un proceso de expropiación de otras propiedades, en particular de carácter rural, y muy pocos de sus artículos están destinados, específicamente, a la expropiación con fines urbanísticos.

10. Véase en G. O. N° 26.428 del 9-12-60.

11. Véase en G. O. N° 22.458 del 6-11-47.

Por otra parte, regulaciones como, por ejemplo, las relativas a las cesiones gratuitas de la propiedad privada, en forma obligatoria, por razones urbanísticas, tan características en muchos países, deben preverse con carácter general. En la actualidad, sólo están reguladas formalmente en las Ordenanzas que regulan el urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas<sup>12</sup>. En otras jurisdicciones, aún sin regulación legal, se aplican, de hecho, en virtud de un cierto chantaje administrativo que deriva del no otorgamiento de los permisos respectivos de construcción, sin el compromiso de cesión de la propiedad.

Se hace necesaria, por tanto, cuando se habla de la regulación de los medios de ejecución del urbanismo, la previsión formal de las diversas figuras jurídicas necesarias, y entre ellas la de las cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad privada, y de la agrupación forzosa de propietarios para ciertos desarrollos urbanísticos, las cuales tampoco existen, a nivel general, en Venezuela. Por primera vez hemos visto establecida una figura conexas, en la Ordenanza de zonificación del sector Sabana Grande, del Distrito Federal, de 1977<sup>13</sup>, aun cuando inconstitucional, por no prever, paralelamente, los mecanismos de protección a los derechos de los particulares afectados<sup>13 bis</sup>. En dicha Ordenanza se establecía que ciertos usos no podrían realizarse a través de parcelas individuales, sino conjuntamente por todos los propietarios del área a la cual se había asignado el uso. Se trataba aquí, por tanto, de la búsqueda forzosa de una agrupación de propietarios para el desarrollo integrado de ciertas áreas, pero no se preveían los mecanismos de protección. Entonces, bastaba con que un propietario se negase a participar en el desarrollo conjunto, para que quedasen congeladas las propiedades comprendidas en toda el área.

Se pueden establecer mecanismos de agrupación forzosa, pero hay que prever medios que la permitan, haciendo prevalecer la voluntad del grupo de propietarios frente al disidente. Regular, simple e indirectamente, la agrupación forzosa de propietarios para ciertos usos del suelo urbano sin consagrar los mecanismos que pueden conducir a proteger los derechos de los propietarios y a la implementación de la agrupación forzosa, es, pura y simplemente, una inconstitucionalidad. No se puede, insistimos,

---

12. Véase las sendas Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, sancionadas por el Concejo Municipal del Distrito Federal el 14-9-77 y por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda el 28-4-78.

13. Véase artículo 25, ordinal 2º, de la Ordenanza, en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal, Extr., Nº 450 del 23-5-77.

13. <sup>bis</sup> Por ello, y en virtud de su impugnación ante la Corte Suprema de Justicia, el Concejo Municipal la reformó, en este aspecto, por Ordenanza sancionada el 7-7-80.

regular la propiedad privada por razones urbanísticas, sin establecer paralelamente las garantías adecuadas al derecho.

Se requieren, en el establecimiento del régimen jurídico del suelo urbano, otras normas, como, por ejemplo, las relativas a la municipalización del suelo urbano o con expectativas urbanas, y la previsión de las actividades que corresponden a los organismos respectivos, incluso en el nivel nacional, como, por ejemplo, al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano<sup>14</sup>.

##### 5. *Las contribuciones urbanísticas*

Una quinta exigencia del Derecho Urbanístico, además de las cuatro antes señaladas, es la necesidad de establecer un régimen jurídico adecuado para las contribuciones urbanísticas a las cuales debe estar sometida la propiedad privada. En Venezuela, tenemos regulaciones muy dispersas e incoherentes en esta materia; por ello se hace indispensable establecer, por ejemplo, la contribución especial por plusvalías urbanas, inclusive, como un mecanismo indirecto para lograr detener en algo la especulación del suelo urbano. Tenemos normas muy imperfectas en este campo, en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, lugar además, al menos, inadecuado para regular normas de orden tributario<sup>15</sup>. Por otra parte, dichas normas no se han aplicado en el país materialmente en casi ninguna oportunidad, por lo que muy poco han contribuido con la comunidad los propietarios que se han enriquecido por fuerza de la construcción de una obra pública.

También debe regularse, con carácter general, los impuestos municipales que inciden sobre el urbanismo, y deberá llegarse al establecimiento, con carácter general, por ejemplo, de los impuestos a las actividades insalubres, a las actividades contrarias al plan o de uso no conforme, y a los inmuebles no edificados. Las orientaciones generales respecto de estos tributos podían establecerse nacionalmente, para luego regularse y desarrollarse a nivel local.

---

14. Véase la Ley del Fondo en *G. O.* N° 30.790 del 9-9-75.

15. Véanse artículos 15 y 16 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en *G. O.* N° 22.458 del 6-11-47.

#### IV. OBJETO Y PLAN GENERAL DE LA OBRA

Ahora bien, si se analiza la realidad actual del ordenamiento jurídico venezolano en el campo de la urbanización y se confronta con las exigencias que plantea un Derecho Urbanístico, resulta clara la conclusión de que, en Venezuela, no existe un Derecho Urbanístico. Hay un Derecho que ha guiado el proceso de urbanización, pero no hay un Derecho Urbanístico. Por tanto, este libro no es un libro sobre Derecho Urbanístico. No podría serlo, salvo que nos dedicásemos a teorizar, y sobre teoría jurídica del urbanismo ya mucho se ha escrito<sup>15 bis</sup>. Este trabajo, al contrario, pretende mostrar la realidad institucional venezolana para enfrentar el problema de la urbanización, y la conclusión de esa muestra es que se trata de una deficiente realidad, tanto por lo que se refiere al régimen de la propiedad urbana, como de los poderes de la autoridad pública para adaptarla a las necesidades colectivas. El título del libro, por tanto, responde a una contradicción con su contenido. El estudio del régimen urbanístico de la propiedad privada en Venezuela, en realidad, lo que nos muestra es la insuficiencia de un adecuado régimen urbanístico de la propiedad privada, que está exigiendo una inminente reforma.

Venezuela no puede seguir a la deriva en su proceso de urbanización. Sin duda, es una tarea colectiva prioritaria el que se acometa una reforma urbana, y para ello, hay que contar con adecuados instrumentos jurídicos y políticos. Mostrando las deficiencias e insuficiencias del régimen actual, al describirlo y comentarlo, pretendemos contribuir a la orientación de esa reforma desde el punto de vista jurídico. Nuestro objetivo, por tanto, es realmente, sembrar vientos o fermentos, pues estamos conscientes de que, en todo caso, la reforma es una tarea de muchos años y que, además, no se puede limitar a la aprobación de leyes y decretos, sino a la adopción de políticas de acción concretas y efectivas, de las cuales aquéllos son una mera pieza. La responsabilidad política de nuestros

---

15. <sup>bis</sup> Aparte de las diversas obras y trabajos citados en diversas partes de este libro, dentro de lo más reciente, véase Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo Alfonso, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid 1979; y Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid 1980.

gobiernos, por tanto, sólo se demostrará si dicha tarea se inicia pronto, y antes de que el caos urbano sea insostenible.

No tiene sentido, salvo por la irresponsabilidad y falta de clarividencia de nuestros gobernantes, que tengamos que esperar que se acelere la crisis urbana, para iniciar la reforma, y esperar que ocurra lo que en *La Carta de Atenas* se vaticinaba: "...a veces, del mismo exceso del mal sale el bien, y el inmenso desorden material y moral de la ciudad moderna, tendrá por resultado hacer surgir, por fin, el estatuto de la ciudad que, apoyado en una fuerte responsabilidad administrativa, instaurará las reglas indispensables para la protección de la salud y la dignidad humanas"<sup>16</sup>.

Sin embargo, un gobierno no puede esperar las crisis, para que sirvan de estímulo a sus acciones. Debe preverlas y evitarlas. Para ello, requiere, ante todo, del conocimiento de la realidad existente. Sólo así pueden hacerse reformas. El libro, en este sentido, pretende mostrar la realidad institucional del país en materia urbanística, y proponer las bases para su reforma.

Ello lo haremos tomando como punto de referencia el régimen urbanístico de la propiedad privada, institución en torno a la cual debe girar el Derecho Urbanístico. Para ello, el libro se ha dividido en cuatro partes, desarrolladas en la siguiente forma:

En una *Primera Parte*, relativa a la Propiedad Privada y el Urbanismo se estudian, en primer lugar, las exigencias de regulación de la propiedad urbana y su evolución (Cap. I); y en segundo lugar, el régimen de la propiedad urbana en el Código Civil (Cap. II).

En una *Segunda Parte*, relativa a la Ordenación Urbanística de la Propiedad, se analizan, en primer lugar, las competencias públicas en materia urbanística (Cap. III); y en segundo lugar, la ordenación normativa de la propiedad por razones de urbanismo, con una referencia al régimen del Área Metropolitana de Caracas (Cap. IV).

En una *Tercera Parte*, relativa a la Administración del Urbanismo se analiza, en primer lugar, la organización administrativa del urbanismo (Cap. V), y en segundo lugar, la actividad administrativa relativa a la ordenación urbanística (Cap. VI).

Y en una *Cuarta Parte*, relativa a algunos instrumentos de ejecución pública del urbanismo, se estudian, en primer lugar, las expropiaciones urbanísticas (Cap. VII); y en segundo lugar, las cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razones del urbanismo (Cap. VIII).

---

16. *Loc. cit.*, N° 73, p. 199.

En el Apéndice, y como resultado del análisis anterior, se formulan algunas bases para la elaboración de un Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística.

De acuerdo a lo anterior, el plan de la obra es como sigue:

### *INTRODUCCION GENERAL*

#### *PRIMERA PARTE: PROPIEDAD PRIVADA Y URBANISMO*

##### *Capítulo I: La propiedad urbana y su función social*

- I. La importancia del fenómeno urbano.
- II. Las características de la propiedad urbana.
- III. La evolución del régimen del derecho de propiedad.
- IV. La función social de la propiedad.

##### *Capítulo II: El régimen de la propiedad urbana en el Código Civil*

- I. Las normas sobre propiedad inmobiliaria del Código Civil.
- II. La trayectoria de las normas esencialmente referidas a la propiedad inmueble urbana.
- III. Otras normas de interés particular en el ámbito urbano.

#### *SEGUNDA PARTE: LA ORDENACION DE LA PROPIEDAD URBANA*

##### *Capítulo III: Las competencias públicas en materia urbanística*

- I. Antecedentes constitucionales.
- II. El régimen de la Constitución de 1947.
- III. El régimen de la Constitución de 1953.
- IV. El régimen de la Constitución de 1961.
- V. La situación actual de las regulaciones en el campo de las competencias urbanísticas.

##### *Capítulo IV: La ordenación normativa de la propiedad por razones de urbanismo*

- I. Introducción.
- II. Los actos estatales nacionales de efectos generales relativos a la Ordenación Urbanística.
- III. Los actos estatales locales de efectos generales relativos a la Ordenación Urbanística.

- IV. La ordenación normativa por razones de urbanismo del Area Metropolitana de Caracas.

### *TERCERA PARTE: LA ADMINISTRACION DEL URBANISMO*

*Capítulo V:* La organización administrativa del urbanismo.

- I. Principales órganos de la Administración Nacional.
- II. Los órganos de la Administración Municipal.
- III. Los órganos de la Administración Metropolitana de Caracas.

*Capítulo VI:* La actividad administrativa relativa a la ordenación urbanística

- I. El carácter reglado de las actuaciones urbanísticas.
- II. La ordenación administrativa del uso del suelo urbano.
- III. Los permisos de urbanismo.
- IV. Las órdenes de urbanismo.

### *CUARTA PARTE: ALGUNOS INSTRUMENTOS DE EJECUCION PUBLICA DEL URBANISMO*

*Capítulo VII:* Las expropiaciones urbanísticas

- I. Planteamiento general.
- II. Los elementos de la expropiación.
- III. El procedimiento administrativo en la expropiación.
- IV. El procedimiento judicial expropiatorio.
- V. El justiprecio.

*Capítulo VIII:* Las cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razones de urbanismo

- I. Introducción.
- II. Las cesiones obligatorias del suelo urbano de propiedad privada a los entes municipales por razones de urbanismo.
- III. Las áreas verdes municipales (públicas) y las calles, como bienes del dominio público de uso público.
- IV. Las cesiones obligatorias de inmuebles a la República con fines educacionales en desarrollos urbanísticos.

*APENDICE: ALGUNAS BASES PARA UN PROYECTO DE LEY  
NACIONAL DE ORDENACION URBANISTICA*

- I. Objeto y alcance de la Ley.
- II. La planificación urbanística.
- III. Las autoridades urbanísticas.
- IV. El régimen urbanístico del suelo.
- V. Las actuaciones urbanísticas.
- VI. Las contribuciones por razón de urbanismo.
- VII. El control urbanístico.



Primera Parte  
PROPIEDAD PRIVADA Y URBANISMO



*CAPITULO I. LAS EXIGENCIAS DE REGULACION  
DE LA PROPIEDAD URBANA Y SU EVOLUCION*

*I. LA IMPORTANCIA DEL FENOMENO URBANO*

En el mundo contemporáneo, no hay duda de que uno de los acontecimientos que mayor influencia ha tenido en el derecho de propiedad, como típico derecho subjetivo, ha sido el fenómeno urbano<sup>17</sup>, es decir, la concentración de personas en determinadas áreas o núcleos urbanos. Esta concentración ha traído como consecuencia que, con motivo de ella, se haya producido un acentuado proceso de intervención del Estado en la propiedad, con lo cual se ha trastocado el régimen tradicional de este derecho. Este proceso intervencionista se ha caracterizado por la lucha del Estado por acomodar esa propiedad, teóricamente individualista, exclusiva y absoluta, al mejor bienestar, no sólo individual de su propietario, sino de la comunidad. Por ello, ha sido precisamente por el fenómeno urbano que, por ejemplo, desde el punto de vista del derecho civil exclusivamente, empezaron a aparecer todas esas instituciones que giran en torno a la propiedad inmobiliaria contemporánea: regulación de alquileres, propiedad horizontal, venta de parcelas y regulación de venta de viviendas.

El fenómeno urbano y, por tanto, la ordenación del urbanismo, comienzan a configurar una nueva propiedad o, al menos, a adaptar la propiedad a nuevos límites y a determinarle un nuevo contenido, distinto al tradicional; en definitiva, a redefinir la propiedad.

Pero, por supuesto, el fenómeno urbano no es reciente. Siempre ha habido núcleos urbanos en toda la historia de la humanidad. Sin embargo, lo que sí es reciente es que esta concentración de personas en núcleos urbanos en la época contemporánea, es un derivado del industrialismo; y es quizás la mezcla de urbanismo y maquinismo, lo que produce este impacto distinto del urbanismo en la propiedad.

Esta concentración urbana reciente, producto de la revolución industrial, es, en efecto, distinta cualitativa y cuantitativamente a cualquier

---

17. Cfr.: Ramón Martín Matco, "Propiedad Urbana y Planificación", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, oct-dic. 1969, pp. 13 y ss.; y *Problemas del Urbanismo Moderno*, IEAL, Madrid 1967.

otro impacto que pudo tener la urbanización, en la propiedad, en otras épocas. En efecto, el régimen de la propiedad tradicional, aun en el derecho romano, se construyó fundamentalmente, sobre un contenido económico particular: la propiedad fue siempre una institución básicamente agraria, estructurada sobre una economía de carácter agrícola. Esa institución de la propiedad rural fue, en efecto, la que se reguló en el Código Napoleón y en los diversos códigos civiles, y es la que ha estado normada en todos nuestros códigos civiles hasta el vigente.

Ahora bien, al trastocarse el sistema económico agrarista que le daba soporte al régimen de la propiedad, ello trajo consigo, también, su modificación y transformación. Por ello, en realidad, puede decirse que es el advenimiento de la sociedad industrial y de la sociedad urbana moderna, lo que ha erosionado, realmente, la institución de la propiedad, y ha provocado la transformación de ese carácter absoluto de la misma, como derecho ilimitado y exclusivo; sólo tocable para obras públicas, que era la única limitación que se admitía en el siglo pasado, y lo ha sustituido por una nueva visión de la propiedad que, sin dejar de estar regulada como un derecho subjetivo, prevé que sus poderes son limitados y que, además, está sometida a deberes y obligaciones.

Por otra parte, toda esta transformación de la propiedad y de su régimen y esto es algo que también se acepta ya en la doctrina civilista, ha trastornado el régimen único y uniforme de aquella propiedad del siglo pasado. Por eso ahora se habla tanto de una propiedad urbana, como de una propiedad rural o de una propiedad industrial; es decir, no se habla de una propiedad, sino de muchas propiedades.

## II. LAS CARACTERISTICAS DE LA PROPIEDAD URBANA

Ahora bien, en cuanto a la propiedad urbana, nos interesa referirnos a ella por contraposición a esas otras propiedades y, particularmente, al régimen de la propiedad tradicional. Si hacemos esa comparación nos encontramos, en términos generales, que esta propiedad urbana, frente a la propiedad tradicional, se identifica por una serie de características que destaca muy claramente J. Pastor Ridruejo<sup>18</sup>: como una propiedad delimitada; sometida a un destino determinado; con un *status* particular, inclusive, de carácter temporal; de carácter esencialmente expropiable y no por vías de excepción, como en el caso de la propiedad tradicional; sometida a una serie de restricciones y obligaciones; y de carácter formal.

Veamos las implicaciones de estas características.

### 1. *Es una propiedad delimitada en tres dimensiones*

En primer lugar, la propiedad urbana es una propiedad delimitada, pero, a diferencia de la propiedad tradicional, la delimitación de la propiedad urbana se produce en tres dimensiones.

La propiedad tradicional, en efecto, era una propiedad delimitada en dos dimensiones; básicamente, era una propiedad planimétrica y por eso, es que en el derecho civil y en derecho procesal<sup>19</sup> es tan importante la institución del deslinde: los linderos de la propiedad eran la sola delimitación de la propiedad inmueble. Además del deslinde, los problemas relativos a la medianería, también se basaban en una propiedad delimitada en dos dimensiones<sup>20</sup>. Por ello, en todo el régimen de la propiedad que regula el Código Civil, no se plantean problemas de ordenación respecto a la tercera dimensión, es decir, a la altura. La

18. Véase J. Pastor Ridruejo, "La Propiedad Urbanística y su Legitimación: Planes y Licencias", en *Revista de Derecho Urbanístico*, Madrid, enero-marzo 1971, pp. 45 y ss.

19. Artículo 550 del Código Civil y artículos 642 y ss. del Código de Procedimiento Civil.

20. Artículos 684 y ss. del Código Civil.

tercera dimensión quedaba un poco para recreaciones imaginarias: el propietario extendía su propiedad sobre la superficie y sobre todo lo que se encontrase por arriba, y por debajo de la superficie<sup>21</sup>.

La propiedad urbana, en cambio, se presenta como una propiedad que en vez de planimétrica, es esencialmente volumétrica<sup>21bis</sup>; regula el volumen, además de los problemas de linderos en las dos dimensiones. Por eso se acepta que en la propiedad urbana hay una tercera dimensión: la verticalidad, y precisamente es con motivo de las necesidades urbanísticas, que se la comienza a regular. Antes, con aquella propiedad de dos dimensiones, los efectos de propiedad "hacia el cielo y hacia los infiernos"<sup>22</sup>, sólo era limitable por aquella institución de origen jurisprudencial que se conoce como el abuso de derecho<sup>23</sup>. En cambio, en el régimen de la propiedad urbana, se comienza a ver esta tercera dimensión, a regularla y limitarla, siendo, quizás, el volumen y la altura, el objetivo central de la regulación.

En todo caso, esta tercera dimensión del régimen de la propiedad urbana deriva, en general, del carácter tridimensional del urbanismo. No hay que olvidar que la *Carta de Atenas* de 1933, definía al urbanismo como "una ciencia de tres dimensiones y no de dos" y agregaba que "las funciones-claves: habitar, trabajar, recrearse, se desenvuelven en el interior de volúmenes edificados sometidos a tres necesidades imperiosas: espacio suficiente, sol, aereación. Estos volúmenes no dependen solamente del suelo y de sus dos dimensiones sino, sobre todo, de una tercera, la altura. Es utilizando la altura como recuperará el urbanismo los terrenos libres necesarios para las comunicaciones y los espacios útiles al esparcimiento"<sup>24</sup>. Al contrario de las tres funciones señaladas, la cuarta función, la circulación, utiliza básicamente dos dimensiones ligadas al suelo, y la altura no interviene sino excepcionalmente. Sin embargo, al dejar la circulación de tener la prioridad en el urbanismo, adquieren toda su importancia la altura y el volumen; y a éstos es que va referido, preferentemente, el régimen de propiedad urbana.

---

21. Artículo 549 del Código Civil.

21. <sup>bis</sup> Véase Angel Sustráeta Elustiza, *Propiedad y Urbanismo*, Madrid, 1978, pp. 133 y 155 y ss.

22. *Usque ad sidera, usque ad inferos*. Véanse las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Administración de las Aguas y Otros Recursos Naturales Renovables*. Caracas 1976, pp. 62 y ss.

23. Véase, por todos, Louis Josserand, *Derecho Civil*, tomo II, vol. 1, Buenos Aires 1950, pp. 311 y ss.

24. Véase CIAM, *La Carta de Atenas*. Buenos Aires 1954, N° 82, p. 128.

## 2. *Es una propiedad teleológica*

Otro elemento que distingue la propiedad urbana de la propiedad tradicional, es que aquélla se presenta como una propiedad esencialmente teleológica, es decir, con una finalidad claramente especificada. En la propiedad tradicional, el propietario, según su criterio, y así lo reconoce el artículo 554 del Código Civil, tiene derecho a construir, plantar o sembrar en su propiedad; es decir, el propietario es libre, a su criterio, de usar su propiedad para lo que quiera. La propiedad urbana, en cambio, es esencialmente teleológica: tiene un destino, regulado en un plan o zonificación, según los usos que determine la Ley. Ese destino no es cambiante por el propietario y es limitable y regulado. En esta forma, el uso de la propiedad urbana está determinado por el plano regulador o la zonificación respectiva, y dicho uso es restrictivo y, a veces, hasta obligatorio.

Esta situación es consecuencia de otra distinción entre la propiedad urbana y la propiedad tradicional. Esta, como propiedad individual, buscaba la sola protección y beneficio del propietario, quien podía usar, gozar y disponer de ella de la forma más absoluta. En la propiedad urbana en cambio, no sólo se debe buscar la protección del propietario o su mejor beneficio, sino la mejor utilización del espacio urbano para beneficio de la comunidad. De allí que la función social de la propiedad se manifiesta, con peculiaridad específica, en la propiedad urbana, dando origen a la denominada función urbanística de la propiedad.

Este elemento teleológico, esta sujeción a un destino, implica, por tanto, que el uso de esa propiedad esté determinado por el Estado y no por la voluntad del particular. Es el Estado quien va a decidir cuál es el uso que se le puede dar a una propiedad y por tanto, cuáles son los usos a los que no se la puede destinar.

## 3. *Es una propiedad con un régimen temporal*

Otra característica distintiva de la propiedad urbana frente a la propiedad tradicional, es la temporalidad de su régimen. En efecto, el régimen de uso de la propiedad urbana se mueve dentro de un plan, es decir, dentro de una serie de vinculaciones administrativas que van a determinar su característica<sup>25</sup>. Los planes, por otra parte, son esencialmente mutables y lo que en un momento determinado, por ejemplo,

25. Véase en general, V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo. *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*. Madrid 1976.

es zona residencial, puede ser cambiado por el plan para otro tipo de uso. Por ello, puede decirse que en la propiedad urbana no hay permanencia, ni eternidad de su régimen, sino que éste se mueve dentro de la vigencia del plan, por lo que, siendo el plan modificable, los usos de la propiedad podrían también ser cambiados por el Estado.

Por ello, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 10 de agosto de 1977, ha sostenido lo siguiente:

“La propiedad inmobiliaria urbana, ciertamente, como se afirma en la doctrina frecuentemente, es un derecho elástico, proteico y abstracto, cuyos contornos y ejercicios posibles pueden variar considerablemente en el reducido espacio de un sector de la ciudad, de acuerdo con lo que al efecto dispongan las autoridades competentes, por razones de interés público o social”<sup>26</sup>.

Aquí se plantea, por supuesto, la cuestión de los derechos adquiridos. Si la ordenación urbanística de la propiedad estuviese regulada suficientemente por vía legal, y la Ley estableciera que las limitaciones urbanísticas se deben considerar como limitaciones legales a la propiedad, no podrían alegarse derechos adquiridos frente a los usos asignados por el Estado en el plan. Por tanto, si la propiedad urbana sólo estuviese afectada al uso que se le asigna en el plan conforme a la ley, la modificación del plan modificaría el uso, sin que pudieran alegarse derechos adquiridos a un determinado uso; ello, siempre que existan regulaciones legales que limiten, en este sentido, a la propiedad urbana. Sin embargo, si por deficiencias legislativas, como es el caso actual en Venezuela, no se regula legalmente esta situación, sin duda que se plantea, de acuerdo al régimen de la propiedad tradicional, el problema del derecho adquirido al uso asignado y, por tanto, el eventual derecho del propietario a ser indemnizado cuando se desmejore el uso de su propiedad.

#### 4. *Es una propiedad expropiable*

Otra característica de la propiedad urbana, frente a la propiedad tradicional, es que la institución de la expropiación, figura excepcional dentro de la propiedad tradicional, se convierte en una figura consustancial al régimen de la propiedad urbana, debido a que es uno de los medios de ejecución del urbanismo por los entes públicos.

---

26. Consultada en original.

Por tanto, ya no se puede ver a la expropiación como un apoderamiento por parte del Estado, con carácter excepcional, de la propiedad privada, sino que en materia urbanística y más, por supuesto, en otros países, esta institución de expropiación es normal dentro del régimen de la propiedad. En esta forma, un Plan de Urbanismo apareja expropiación casi automáticamente, y en algunos casos, hasta puede considerarse el plan en sí, con los efectos de un decreto de expropiación de las áreas que deben ser tomadas por el Estado para las actividades no netamente particulares.

Además, hay otra figura vinculada a la propiedad urbana que implica también la cesión de la propiedad, y ya no sólo con motivo de expropiaciones, mediando indemnización, sino en forma gratuita por razones de urbanismo. Esta figura, nueva en el régimen de la propiedad, y con motivo de desarrollos urbanísticos para vías de comunicación, áreas verdes y zonas educacionales, también caracteriza su régimen en el ámbito urbano.

##### 5. *Es una propiedad sometida a restricciones y obligaciones*

Otro punto característico de la propiedad urbana es que ésta está sometida a restricciones y obligaciones, pero con una peculiaridad distinta, también, a la propiedad tradicional y a los atributos de la propiedad general.

En la propiedad urbana, ésta se encuentra regulada y sometida a obligaciones como las de parcelar, reparcelar, vender, edificar, conservar o cercar. Por otra parte, muchos de sus atributos, en relación a estas actividades, están sometidos a regulaciones por el Estado que imponen obligaciones. Por ejemplo, no se puede vender una propiedad en parcelas si no se elabora y registra, previamente, un documento de venta de parcelas, lo que conlleva, inclusive, instituciones civilistas como la nulidad de los documentos de compra-venta de parcelas que se registren sin que se tenga protocolizado, previamente, el documento del parcelamiento<sup>27</sup>. Lo mismo sucede, por supuesto, en materia de propiedad horizontal, con el documento de condominio<sup>28</sup>.

Sin embargo, las restricciones y obligaciones que se establezcan a la propiedad urbana no pueden ser de tal naturaleza que impliquen

---

27. Véase artículo 5º de la Ley de Venta de Parcelas, en *G. O.* N° 26.428 del 9-12-60.

28. Véase artículo 26 de la Ley de Propiedad Horizontal, en *G. O. Extr.* N° 2.314 del 26-9-78.

su extinción<sup>28 bis</sup> o una limitación insoportable. De lo contrario, el propietario tendría derecho a ser indemnizado.

Tal como claramente lo ha expuesto la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 10 de agosto de 1977:

*“Sin embargo, el poder de restringir la propiedad tiene también un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales el derecho de propiedad y constituir para el propietario no una limitación razonable sino un intolerable sacrificio del interés individual al colectivo, cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización.*

La indemnización es el medio que el derecho ha creado para resolver, sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiera que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino, también, cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de ‘la pérdida o disminución de sus derechos’. Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Como antes se dijo, la actividad del Municipio en este campo tiene por objeto mejorar las condiciones de vida en un determinado lugar, orientando y dirigiendo el ejercicio del derecho de propiedad sobre los inmuebles urbanos, en forma que responda a las exigencias de la ciencia urbanística en cuanto a la salud, la seguridad, la tranquilidad, la cultura, el ornato, la pacífica convivencia y otros requerimientos que contribuyen a hacer más grata o aceptable la existencia del hombre en el sitio donde vive o ha de vivir.

En la actualidad nadie objeta ciertas restricciones inspiradas en dichos propósitos, tales como las que establecen las ordenanzas municipales en muchas de nuestras poblaciones respecto

---

28. <sup>bis</sup> Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 4-4-78 en: *Repertorio Forense*, N° 4.154 de 25-4-78, págs. 2 a 4.

al uso de los inmuebles, permisos de construcción, permisos de habitabilidad, densidad de población, área de parcelas, área de ubicación, área de construcción, altura de las fachadas, retiros, integración de parcelas, estacionamiento para vehículos, etc., porque al someterse a ellas, todos entienden que contribuyen al bienestar colectivo, y, por ende, a su propio provecho y bienestar.

Pero hay una gran diferencia entre la situación jurídica de quienes, no obstante esas restricciones, conservan plenamente el derecho de propiedad, con las ventajas o inconvenientes que él comporta, y aquellos que por una disposición del Municipio son inesperadamente convertidos en meros detentadores de un bien de su propiedad que dejará de serlo en el futuro, y sobre el cual sólo a medias siguen ejerciendo sus derechos como propietarios, al ser condenados *sine-diem* a darles un uso distinto al que ya tenían”<sup>29</sup>.

#### 6. *Es una propiedad formal*

Otro punto que distingue la propiedad urbana de la propiedad tradicional, es que la propiedad urbana, para poder ser ejercida, tiene un carácter mucho más formal que la propiedad tradicional. En el campo de la propiedad tradicional basta, para poder ejercer los derechos, el adquirir simplemente el dominio, es decir, el ser titular de la propiedad. Ello es título suficiente para poder ejercer cualquiera de los atributos de la misma: usar, gozar o disponer.

En materia urbana, sin embargo, no basta un título de propiedad para ejercer los atributos del derecho; es necesario que se precise el contenido de la propiedad, es decir, saber qué puede hacerse con ella, determinando el uso permitido. Ese contenido del derecho no está en el título registrado; es necesario que sea establecido en un acto jurídico-público de la autoridad municipal (plan de urbanismo, zonificación), para luego poder precisar cómo se encuadra esa propiedad dentro del plan que determina el uso o establece una zonificación.

Estos elementos generales dan origen, sin duda, a una nueva institución frente a la propiedad tradicional, que es esta propiedad urbana. Por supuesto, una peculiaridad como ésta también se da en otras propiedades, por ejemplo en el campo agrícola, y en la actualidad

---

29. Consultada en original.

también se puede hablar de una propiedad rural con características propias, distintas de la propiedad tradicional. En esta propiedad rural también encontramos la característica de la vinculación de la propiedad privada por el plan de uso del suelo, lo cual, por otra parte, es de la esencia de una política de ordenación territorial.

Ahora bien, en cuanto a la propiedad urbana, muchos de los elementos característicos señalados anteriormente aún no se han consolidado. Ellos son el resultado de un lento proceso de evolución del régimen de la propiedad, reacomodado sucesivamente, por el impacto de la urbanización, dando origen a la institución de la función urbanística de la propiedad. Se impone, por tanto, hacer un comentario sobre dicha función, no sin antes establecer los grandes rasgos de la evolución histórica del régimen de la propiedad en Venezuela.

### III. LA EVOLUCION DEL REGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Desde el punto de vista histórico, el análisis del régimen constitucional y administrativo de la propiedad en Venezuela, nos muestra dos grandes etapas que, en términos generales, pueden distinguirse en toda América Latina: la primera, de 1811 a 1947, muestra a la propiedad como un derecho absoluto, aun cuando en las primeras décadas de este siglo se comienzan a admitir restricciones legalmente establecidas; y la segunda, de 1947 a la actualidad, nos muestra la propiedad como un derecho constitucionalmente sujeto a limitaciones que se engloban dentro de la noción amplia de la función social que la misma debe cumplir.

Intentaremos hacer una revisión de esta evolución, no sólo a través de los textos constitucionales, sino también de las regulaciones de los códigos civiles, subdividiendo esas dos grandes etapas en cuatro <sup>29 b)9</sup>.

#### 1. *La propiedad absoluta: 1811-1864*

Las primeras formulaciones constitucionales sobre la propiedad están en las Constituciones de 1811 y 1819, en términos absolutos, como "el derecho que cada uno tiene a *gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria*" <sup>30</sup>.

Particularmente, la Constitución de 1819 marca, sin duda, la orientación general de la propiedad como tal derecho absoluto, es decir, como derecho a gozar y disponer *libremente* de los bienes; pero como derecho que podía ser tomado por el Estado por razones legales de necesidad pública o utilidad pública, mediando justa indemnización <sup>31</sup>. En las Constituciones de 1821 y 1830 se admitió también la posibilidad de que la

29. <sup>b)9</sup> Sobre esto véase Allan R. Brewer-Carías, "El derecho de propiedad y la libertad económica. Evolución y situación actual en Venezuela" en: *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, UCV., Tomo II, Caracas 1979, págs. 1.139 y sigts.

30. Artículo 155 de la Constitución de 1811 y artículo 12 del Título I de la Constitución de 1819.

31. Artículo 15.

propiedad fuera tomada por el Estado, pero para aplicarla a usos públicos, mediando justa compensación, y por acto legislativo<sup>32</sup>.

Debe destacarse, además, que la Constitución de 1830 estableció por primera vez la abolición de toda confiscación de bienes<sup>33</sup>, con lo cual se puso término a las confiscaciones militares de bienes y propiedades que tuvieron lugar durante las guerras de independencia.

En la Constitución de 1857, la fórmula anterior fue ligeramente modificada: se declaró inviolable la propiedad y se admitió que sólo por causa de interés público podía el Congreso obligar a enajenar la propiedad, previa justa indemnización<sup>34</sup>. Esta Constitución de 1857 repitió, por otra parte, la prohibición de la confiscación de bienes<sup>35</sup> y recogió el principio de la abolición de la esclavitud que había sido decretada legalmente en 1854<sup>36</sup>. Una última innovación de importancia de esta Constitución de 1857, aun cuando su duración fue bastante efímera, fue la consagración de la propiedad intelectual e industrial<sup>37</sup>.

La Constitución de 1858 volvió a la fórmula de la Constitución de 1830, ya señalada<sup>38</sup>. Sin embargo, recogió la fórmula de abolición de la esclavitud del texto de 1857, ampliándolo<sup>39</sup>.

En 1860, bajo la vigencia de la Constitución de 1858, se dictó por primera vez una ley "que determina los casos en que puede tomarse la propiedad particular para uso público"<sup>40</sup> siguiendo la terminología constitucional; y se precisó que ello procedería en los casos de necesidad o utilidad públicas<sup>41</sup>. La necesidad pública sólo tenía lugar en tiempos de guerra, y la utilidad pública se podía estimar o apreciar por el Congreso. La indemnización al propietario procedía en todo caso, aun cuando necesariamente debía ser previa al uso público de la propiedad, en caso de utilidad pública. Esta ley fue reformada en 1863<sup>42</sup>, y aun cuando

---

32. Artículos 177 y 208.

33. Artículo 206.

34. Artículo 108.

35. Artículo 109.

36. Véanse las referencias a la Ley del 25 de marzo de 1854 en F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, tomo V. Caracas 1954, pp. 338 y ss., 353.

37. Artículo 123.

38. Artículo 206 de la Constitución de 1830.

39. Artículo 13.

40. Véanse las referencias a la Ley del 13 de julio de 1860, en el prólogo de E. Pérez Olivares a la obra de Allan R. Brewer-Carías, *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social*, Caracas 1966, p. 10.

41. Artículo 1º de la Ley.

42. Véanse las referencias en el prólogo de E. Pérez Olivares, *loc. cit.*, p. 10.

guió la misma orientación que la de 1860, precisó el procedimiento a seguir en cada caso.

Por último, puede decirse que el Código Civil de 1862, de vigencia efímera debido a las guerras-federales, recogió toda la evolución anterior sobre el derecho de propiedad, al establecer lo siguiente: "El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella *arbitrariamente*, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno"<sup>43</sup>.

## 2. *La propiedad absoluta regulada: 1864-1914*

A partir de la Constitución de 1864, se consagra expresamente a la propiedad como una de las *garantías constitucionales*, en los siguientes términos: "*La propiedad con todos sus derechos: ésta sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa, a la decisión judicial y a ser tomada para obras públicas, previa indemnización y juicio contradictorio*"<sup>44</sup>.

Hasta ese momento, las Constituciones consagraban un derecho absoluto, pero no formulaban una garantía constitucional como se hizo en 1864. En este texto, además, la garantía no era absoluta: se admitía por primera vez que la propiedad estaría sujeta a *contribuciones decretadas* por la autoridad legislativa y a las limitaciones que se establecieran en virtud de decisión judicial. Por otra parte, la posibilidad que tenía el Estado de tomar la propiedad se redujo en cuanto a la causa: para obras públicas, y no por razones de utilidad pública, usos públicos o interés público, como lo admitían los textos anteriores. Esto se justifica, porque es realmente a partir de esta época cuando el Estado asume como uno de sus fines, la construcción de infraestructuras (vías de comunicación y edificaciones), lo que lo convierte en un típico Estado constructor y de fomento, variante del Estado liberal tradicional de la época, que concluye en 1864 con la instauración del Estado Federal.

Esta fórmula de la Constitución de 1864 permanecerá igual en la Constitución de 1874<sup>45</sup>, y en la Constitución de 1881<sup>46</sup> sufrirá una ligera modificación, lo cual va a permanecer igual en los textos de 1891<sup>47</sup> y de 1893<sup>48</sup>. En la Constitución de 1901 se varió la consagración de la

43. Artículo 1º del Título II, Ley 1.

44. Artículo 14, ordinal 2º

45. Artículo 14, ordinal 2º

46. Artículo 14, ordinal 2º

47. Artículo 14, ordinal 2º

48. Artículo 14, ordinal 2º

garantía constitucional, pues antes que garantizarse la propiedad, se garantizó la “efectividad” del derecho de propiedad<sup>49</sup>, pero el texto continuó con la misma redacción que el de la Constitución de 1893. En las Constituciones de 1904<sup>50</sup> y 1909<sup>51</sup> se siguió la misma consagración del derecho.

Paralelamente a las regulaciones constitucionales, el Código Civil trajo regulaciones similares, aun cuando con variaciones: el Código Civil de 1867 admitió la posibilidad de que la propiedad estuviese sometida a *limitaciones*<sup>52</sup>, y el Código de 1873 consagró, al contrario, a la propiedad, como el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más *absoluta*, eliminando la referencia a la posibilidad de limitaciones<sup>53</sup>. Los Códigos Civiles de 1880<sup>54</sup>, 1896<sup>55</sup> y 1904<sup>56</sup>, tuvieron una redacción similar al de 1873.

A nivel legislativo, la limitación constitucional de que sólo podía ser tomada la propiedad para *obras públicas*, fue objeto de regulación en la ley de 1876, que “reglamenta la garantía constitucional de la propiedad en los casos de expropiación por utilidad pública”<sup>57</sup>, donde se definió a las “obras públicas” como las que “tienen por objeto directo y permanente proporcionar a la Nación en general, o a uno o más Estados, cualesquiera usos de utilidad o beneficio común”<sup>58</sup>. Esta ley fue más precisa que las anteriores, y sentó las bases de la legislación vigente sobre expropiación por causa de utilidad pública y social. Entre otros aspectos, reguló la ocupación temporal de la propiedad, como limitación a la misma, derivada de la ejecución de obras públicas<sup>59</sup>. La ley fue modificada en 1891, 1892, 1909, 1912, 1918 y 1942<sup>60</sup>. Sin embargo, es a partir de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, del 2 de agosto de 1909<sup>61</sup>, cuando esta legislación se desarrolla, hasta el punto de que la ley vigente de 1947 sigue su misma orientación general<sup>62</sup>.

49. Artículo 17, ordinal 2º

50. Artículo 17, ordinal 2º

51. Artículo 23, ordinal 2º

52. Artículo 351.

53. Artículo 444.

54. Artículos 449 y 451.

55. Artículos 456 y 458.

56. Artículos 462 y 464.

57. Véanse las referencias a la Ley en el prólogo de Enrique Pérez Olivares, *loc. cit.*, p. 11.

58. Artículo 2º

59. Artículos 11 y ss.

60. Véanse las referencias que hace Enrique Pérez Olivares en el prólogo al libro de Allan R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, pp. 9 y ss.

61. *Idem*, p. 11.

62. Véase en *G. O.* N° 22.458 del 6-11-47.

### 3. *La propiedad limitada por razones de orden público: 1941 a 1947*

Los dos períodos anteriores, en la regulación constitucional del derecho de propiedad, muestran, en general, la consagración absoluta de este derecho, sin admitir —salvo en el Código Civil— la posibilidad de limitaciones a la misma. Solamente se admitía la posibilidad del Estado, de expropiar bienes con fines de utilidad pública o para la construcción de obras públicas, mediando justa indemnización y juicio previo.

Es el Estatuto Provisional de 1914, y posteriormente, la Constitución del mismo año, el que por primera vez admite limitaciones a la propiedad. En efecto, este texto garantizó a los venezolanos:

“La propiedad, con todos sus atributos, fueros y privilegios, sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial, *a medidas sanitarias conforme a la ley*, y a ser tomada para *obras de utilidad pública*, previo juicio contradictorio e indemnización como lo determina la ley”<sup>63</sup>.

Esta norma, repetida en la Constitución de 1914<sup>64</sup> y en la Constitución de 1925<sup>65</sup>, establece, por primera vez, la posibilidad constitucional de limitar la propiedad por razones administrativas de orden sanitario, con lo cual el entorno normal de la propiedad comienza a escapar del carácter absoluto de las regulaciones del siglo pasado y a estar condicionado por medidas administrativas.

El Código Civil de 1922, sin embargo, continuó la tradición de los códigos civiles posteriores al de 1873, al establecer la propiedad como “el derecho de gozar y disponer de las cosas *de la manera más absoluta*, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por la Ley”<sup>66</sup>.

La Constitución de 1925 amplió aun más el ámbito de las limitaciones a la propiedad, al agregar las que se refieren a la conservación de los recursos naturales renovables y otras semejanzas que establecieron las leyes en beneficio de la comunidad. Dicho texto, en efecto, garantizó a los venezolanos “La propiedad que sólo estará sujeta a las *contribuciones* legales y a ser tomada para *obras de utilidad pública*, previo juicio contradictorio e indemnización, como lo determine la ley. También estarán *obligados* los propietarios a observar las disposiciones

63. Artículo 16, ordinal 2º

64. Artículo 22, ordinal 2º

65. Artículo 22, ordinal 2º

66. Artículo 532.

sobre *higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad*"<sup>67</sup>.

Teniendo por fundamento esta Constitución de 1925, en 1928 se dicta una de las leyes de mayor importancia en el campo de las limitaciones a la propiedad, la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos<sup>68</sup>, la cual estableció una limitación a la propiedad "en beneficio de la comunidad"<sup>69</sup>, que dio origen a múltiples conflictos jurisprudenciales<sup>70</sup>.

La norma de la Constitución de 1925 se repite, con igual contenido, en las Constituciones de 1928<sup>71</sup>, de 1929<sup>72</sup> y de 1931<sup>73</sup>.

En la Constitución de 1936 se produjo otro de los grandes cambios en la evolución del derecho de propiedad en el sistema venezolano, pues se agregó una nueva posibilidad de limitaciones a la misma, además de las que procedían por razones sanitarias y por la conservación de los recursos naturales renovables, y que afectó la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad por su naturaleza, por su condición o por su situación en el territorio<sup>74</sup>. En virtud de esta norma, se estableció la prohibición, respecto de los extranjeros, de adquirir bienes inmuebles en las costas y zonas fronterizas, por razones de seguridad<sup>75</sup>; norma que ha sido restablecida en 1976<sup>76</sup>.

Debe destacarse, además, la prohibición a las confiscaciones que estableció la Constitución de 1936, pero con dos excepciones, las cuales materialmente fueron uno de los motivos que provocaron la reforma constitucional de ese año: represalias en caso de guerra internacional y confiscación de los bienes dejados por el general Juan Vicente Gómez,

---

67. Artículo 32, ordinal 2º

68. Véase en *G. O.* N° 19.382 del 4-10-37. Véase, sobre esta Ley, Absara Mariani, "Comentarios sobre la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos", en: *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 4, Caracas, octubre-diciembre 1980.

69. Artículo 1º

70. Véanse las sentencias de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa del 27-7-33, en *M.* 1934, pp. 74 y 75, y de 15-2-38 en *M.* 1939, pp. 452 y ss.

71. Artículo 32, ordinal 2º

72. Artículo 32, ordinal 2º

73. Artículo 32, ordinal 2º

74. Artículo 32, ordinal 2º

75. Véase el artículo 17 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, derogado por Decreto N° 184 del 25-4-58, en *G. O.* N° 25.642 del 25-4-58.

76. Véase el artículo 16 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, en *G. O.* N° 1.899 Extr. del 26-8-67.

ex Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, y de sus principales colaboradores<sup>77</sup>.

Otro cambio de interés introducido por la Constitución de 1936, fue la procedencia de la expropiación, no sólo para *obras de utilidad pública*, sino más ampliamente, por causa de *utilidad pública o social*, lo cual va a ser recogido en las Constituciones posteriores<sup>78</sup>. Sin embargo, a nivel de la legislación, la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social de 1942, siguió haciendo referencia a las obras de utilidad pública como causa expropiatoria fundamental<sup>79</sup>.

A pesar de que la Constitución de 1936, siguiendo la orientación de las Constituciones anteriores, admitía las limitaciones a la propiedad legalmente establecidas "en beneficio de la comunidad"<sup>80</sup>, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no fue consecuente con dichas normas<sup>81</sup>.

El Código Civil de 1942, aún vigente, contribuyó al esclarecimiento del régimen de la propiedad como un derecho limitado y limitable legalmente, en los términos siguientes: "La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la ley"<sup>82</sup>.

El mismo Código, por otra parte, estableció un Título destinado a regular las limitaciones a la propiedad, las cuales podían tener por objeto la utilidad pública<sup>83</sup>; y éstas "se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras vías públicas"<sup>84</sup>. Además, admite expresamente las limitaciones a la propiedad derivadas del transporte de energía eléctrica, mediante ley especial<sup>85</sup>.

La regulación de la propiedad privada como un derecho absoluto, aun cuando con la previsión sucesiva de limitaciones, puede decirse que culmina con el texto constitucional de 1945. Este, aun cuando la

---

77. Artículo 32, ordinal 2º.

78. Véase E. Pérez Olivares; Allan R. Brewer-Carías; H. Rondón de Sansó y T. Polanco, en Andreas F. Lowenfeld (ed.), *Expropriation in the Americas. A comparative Law Study*, 1971, pp. 209 y 217.

79. *Idem*.

80. Artículo 32, ordinal 2º.

81. Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa del 20-11-36, en M. 1937, pp. 226 y 227.

82. Artículo 545.

83. Artículo 644.

84. Artículo 645.

85. Artículo 683.

declara inviolable, la sujeta a contribuciones, restricciones, obligaciones y prohibiciones por razones de interés público o social. La Constitución de 1945, en efecto, garantizó el derecho en la siguiente forma:

“La propiedad que es *inviolable*, estando sujeta a las contribuciones que establezca la ley por razones de interés público o social. Puede la ley, inclusive, establecer *prohibiciones especiales* para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición o por su situación en el territorio nacional.

De conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o social, mediante indemnización previa y juicio contradictorio, podrá ser declarada la expropiación de la propiedad o de algún derecho. No se decretarán ni se llevarán a cabo *confiscaciones* de bienes sino contra los extranjeros y únicamente en caso de conflicto internacional con su país”<sup>86</sup>.

Esta norma tiene la importancia de haber agregado a las limitaciones que venían consagrando las Constituciones anteriores, el que la propiedad también podía estar sometida a *obligaciones* establecidas en la ley.

#### 4. *La función social de la propiedad: 1947*

Toda la evolución constitucional anterior, se consolida en la Constitución de 1947, al establecer expresamente que la propiedad tenía una *función social* que cumplir, y que en virtud de ella estaba sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que estableciera la ley por razones de utilidad pública e interés social.

En efecto, los artículos 65 a 70 de la Constitución de 1947<sup>87</sup> establecieron lo siguiente:

*Artículo 65.* La Nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su *función social*, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Todo autor o inventor tiene la propiedad exclusiva de su obra o invención, y quien ideare una marca, el derecho de explotarla; todo ello, conforme a las modalidades que establezcan las leyes y los tratados.

86. Artículo 32, ordinal 2º

87. Promulgada el 5 de julio de 1947.

La ley podrá establecer *prohibiciones especiales* para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición o por su situación en el territorio nacional.

*Artículo 66.* El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio venezolano y reglamentará el uso, goce y aprovechamiento de aquéllos, de acuerdo con los fines anteriormente citados.

*Artículo 67.* En conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago del precio, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Cuando se trate de expropiación de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria, y de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá ser diferido por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantía suficiente, en conformidad con lo que establezca la ley. No se decretarán ni efectuarán confiscaciones de bienes en ningún caso, salvo lo previsto en el segundo aparte del artículo 21 de esta Constitución<sup>88</sup>.

*Artículo 68.* El derecho de propiedad privada territorial está condicionado por las disposiciones precedentes y por la obligación de mantener las tierras y bosques, que son su objeto, en producción socialmente útil. La ley determinará los efectos de esta disposición y las condiciones de su obligación.

*Artículo 69.* El Estado realizará una acción planificada y sistemática, orientada a transformar la estructura agraria nacional.

*Artículo 70.* Las tierras adquiridas por nacionales o extranjeros en territorio venezolano, y destinadas a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad al patrimonio de la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la respectiva concesión.

De estas normas de la Constitución de 1947, se deduce, claramente, que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que, al contrario, está sometida a limitaciones, contribuciones, restricciones, obligaciones y prohibiciones con fines de utilidad pública o de interés social, con lo cual se consolida todo el proceso evolutivo anterior.

---

88. El artículo 21 de la Constitución de 1947 establecía que "La confiscación únicamente podrá ser impuesta a los extranjeros y sólo en caso de conflicto con su país".

Por otra parte, en esta Constitución se establece, por primera vez, el principio de la reversión respecto de las tierras destinadas a la explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, las cuales pasarían en plena propiedad al patrimonio de la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse la respectiva concesión. Entonces, paralelamente a la expropiación —como forma de extinción de la propiedad privada, mediando indemnización— se le dio cabida en el texto constitucional a esta forma de extinción de la propiedad, pero sin indemnización, que es la reversión<sup>88 bis</sup>.

En cuanto a la legislación sobre expropiación, en 1947 se dictó la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, reformada posteriormente en 1958<sup>89</sup>. Esta ley sigue, sin embargo, la orientación de las leyes anteriores, de regular básicamente las obras públicas como causa expropiatoria.

La Constitución de 1953<sup>90</sup>, aun cuando en forma más escueta, recogió los principios de la Constitución de 1947, en los siguientes términos:

*Artículo 35.* Se garantiza a los habitantes de Venezuela...

9º El derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, de conformidad con la cual también podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes mediante sentencia firme y pago del precio. La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, por su naturaleza, condición o situación en el territorio nacional. Las tierras adquiridas y destinadas a explotación de concesiones mineras, de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

La culminación de todo este proceso evolutivo se sitúa en la Constitución de 1961, vigente, la cual incorporó a su texto los siguientes principios:

---

88. bis Véase, Allan R. Brewer-Carías, "Adquisición de la propiedad privada por el Estado en el Derecho Venezolano", *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Caracas 1979, págs. 61 a 84.

89. Véase en *G. O.* N° 22.458 del 6-11-47.

90. Promulgada el 15 de abril de 1953.

*Artículo 99.* Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social.

*Artículo 100.* Los derechos sobre obras científicas, literarias y artísticas, invenciones, denominaciones, marcas y lemas, gozarán de protección por el tiempo y en las condiciones que la ley señale.

*Artículo 101.* Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

*Artículo 102.* No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250. Quedan a salvo, respecto de extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional.

*Artículo 103.* Las tierras adquiridas con destino a la explotación o exploración de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

*Artículo 104.* Los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y otras vías de comunicaciones o de transporte construidos por empresas explotadoras de recursos naturales, estarán al servicio del público, en las condiciones y con las limitaciones que establece la ley.

*Artículo 105.* El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente a su eliminación, y establecerá normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerlos de los medios necesarios para hacerlos producir.

*Artículo 106.* El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

*Artículo 133.* Sólo el Estado puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentados por la ley.

En relación a estas normas, debe señalarse la importancia del concepto constitucional de la función social de la propiedad, que tiene por objeto asegurar que “el derecho de propiedad no resulte incompatible con los intereses públicos”, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia<sup>91</sup>.

Ahora bien, en base a esta función social de la propiedad, este derecho no es ya un derecho absoluto, eterno, inmutable, sino todo lo contrario, un derecho sometido a limitaciones de carácter legal. La garantía constitucional de la propiedad, por tanto, no se refiere a su carácter absoluto, sino a que su régimen sólo puede ser establecido por el legislador. Es decir, es la ley la que, en definitiva, fija el ámbito y régimen de la propiedad: autoriza a las autoridades judiciales para adoptar medidas limitativas de la propiedad, por ejemplo la prohibición de enajenar y gravar que establece el Código de Procedimiento Civil<sup>92</sup> y autoriza a las autoridades administrativas para hacer efectivas las limitaciones, contribuciones, obligaciones y restricciones a la propiedad, legalmente establecidas.

En todos estos casos, las limitaciones a la propiedad presuponen la existencia y ejercicio del derecho, pero lo limitan, gravan, obligan o restringen. Es de advertir, sin embargo, que no todos los bienes son susceptibles de propiedad privada, o en otras palabras, no todos los bienes son susceptibles de apropiación, pues hay ciertos bienes que pueden ser excluidos del ámbito de la apropiabilidad por particulares. En estos casos, no se trataría de limitación a la propiedad sino, más bien, de limitaciones a la apropiabilidad de bienes, mediante su declaratoria como del dominio público<sup>93</sup>.

Ahora bien, lo que caracteriza a los textos constitucionales posteriores al de 1947, en su regulación del régimen de la propiedad, es la consagración de la función social de este derecho, noción que, sin embargo, ya había sido manejada por la jurisprudencia con anterioridad.

---

91. Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa del 3-12-74, en *G. O.* N° 1.718 Extr. del 20-1-75, p. 21.

92. Artículo 368, CPC.

93. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La declaratoria de todas las aguas como bienes del dominio público”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 3-4, Montevideo, julio-dic. 1975, pp. 157 y ss.

## VI. LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

En efecto, si bien es en la Constitución de 1947 cuando se acoge en Venezuela, constitucionalmente, la idea de la función social de la propiedad, es de destacar que en años anteriores ya la noción había sido introducida en el país. El ejemplo más característico de esto se puede situar en una sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa, de 13 de enero de 1940, en la cual, luego de admitir que “constitucionalmente es el criterio individualista el que priva en nuestro derecho, la expropiación mediante indemnización es la regla, y la expropiación no indemnizada que es la confiscación, está prohibida”, admitía lo siguiente:

“En lo referente al derecho privado, la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por la Ley (artículo 532 CC, 1922). Es la Ley, pues, la que, según esta definición, puede abrir mayor cauce en nuestro derecho civil al concepto de propiedad, considerándola *como una función social*. Si no hay Ley que lo haga, la aplicación del derecho común es impretermitible”<sup>94</sup>.

Con esto se abría la posibilidad de que, mediante ley, se transformase la teoría clásica de la propiedad absoluta, individual y como derecho natural, en una propiedad cuyos atributos individuales, en virtud de su función social, debían conciliarse con el interés colectivo. En esto, la influencia de las escuelas sociológicas del derecho del siglo XIX, van a cumplir una labor fundamental, y en particular a través de las ideas de Leon Duguit, a comienzos del presente siglo.

---

94. Véase en *M.* 1941, pp. 103-127.

## 1. *Las ideas de Duguit*

En efecto, Leon Duguit, en su célebre obra denominada *Les Transformations Générales du Droit Privé depuis le Code Napoleon*<sup>95</sup>, planteó su tesis de la necesidad de transformar la teoría clásica de la propiedad-derecho en una concepción de propiedad-función, señalando que la propiedad había dejado de ser un derecho del individuo para convertirse en una función social. Además señalaba que el detentador de una riqueza no tenía derecho sobre ella, estaba en una mera situación de hecho que le obligaba a realizar una cierta función social, y su aprobación era protegida solamente en la medida en que aquél la cumplía.

Utilizando sus propias palabras: “En cuanto a la propiedad, ella no es más, en el mundo moderno, un derecho intangible, absoluto, que el hombre detentador de la riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser la condición indispensable de la prosperidad y de la grandeza de las sociedades... Pero la propiedad no es un derecho; ella es una función social. El propietario, es decir, el detentador de una riqueza, tiene, desde el momento en que obtiene esa riqueza, una función social que cumplir; en tanto, en cuanto él cumpla esa misión, sus actos de propietario son protegidos. Si él no la cumple o la cumple mal, si, por ejemplo, él no cultiva su tierra o deja su casa caer en ruinas, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarlo a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que él detenta conforme a su destino”. En otra parte del libro señalaba: “Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función, en razón directa del puesto que ocupa en la misma. Entonces, el detentador de una riqueza, por el hecho mismo de que detenta esa riqueza, puede cumplir una cierta necesidad que él sólo puede llenar. Sólo él puede aumentar la riqueza general, haciendo valer el capital que él detenta. El está, entonces, obligado socialmente a cumplir con esa necesidad, y él no será protegido socialmente sino cuando cumpla y en la medida en que cumpla. La propiedad no es más un derecho subjetivo del propietario; ella es la función social del detentador de la riqueza”. En otra parte del libro agregaba lo siguiente: “Así como el derecho positivo no protege más al pretendido derecho subjetivo del propietario, sino que garantiza la libertad del detentador de una riqueza de cumplir la función social que le incumbe por el hecho de esa detención, es así como yo puedo decir que la propiedad se socializa. En esta forma tiendo a evitar todo malentendido. Yo no he dicho, no he

---

95. Obra editada en París (Librairie Félix Arcan) en 1912 y que recoge una serie de conferencias que dictó en Buenos Aires.

escrito jamás, que la situación económica materializada en la propiedad individual, deba desaparecer. Yo he dicho solamente que la noción jurídica sobre la cual reposa su protección social, se modifica. Sin embargo, la propiedad individual queda protegida contra todos los atentados, inclusive contra esos que vienen del Poder Público. Es más, yo diría que ella está más fuertemente protegida que con la concepción tradicional”.

Otra de las ideas básicas que maneja Duguit en su libro, es la de la interdependencia social, la cual ha sido acogida inclusive a nivel constitucional. Sobre ésta, dice lo siguiente: “Así como la libertad es el deber para el individuo de emplear su actividad física, intelectual y moral, para el desarrollo de esta interdependencia, en la misma forma la propiedad es, para todo detentador de una riqueza el deber, la obligación de orden objetivo de emplear la riqueza que él detenta para mantener y acrecentar la interdependencia social”.

Todo esto lo decía Duguit en la primera década de este siglo y, por supuesto, en esa época también encontraba objeciones que le hacían muchas personas; él mismo lo decía así: “Muchos de mis colegas me han dicho: ‘Nosotros comprendemos su opinión, nosotros admitimos inclusive que marchamos hacia un sistema de derecho donde la propiedad tendrá por fundamento la obligación del propietario de cumplir una cierta función. Pero nosotros todavía no hemos llegado a ese punto, y la prueba es que ninguna legislación impone todavía al propietario la obligación de cultivar su campo, de mantener su casa, de hacer valer sus capitales; y sin embargo, ésta sería la consecuencia lógicamente necesaria de la noción de propiedad-función’”<sup>96</sup>.

## 2. *El sentido de la función social de la propiedad*

Ahora bien, de acuerdo a la concepción de Duguit, realmente no era que la propiedad tenía una función social que cumplir, sino que la propiedad tendía a ser considerada como una función social, lo que implicaba la transformación total de la propiedad individualista, es decir, de la propiedad-derecho en una propiedad-función. Esta concepción, sin embargo, no ha sido acogida en el derecho moderno, y la concepción que recoge nuestra Constitución no es que la propiedad sea una función social, sino que la propiedad tiene una función social. Se trata, por tanto, de una propiedad individual, sin la menor duda, pero con una función social que cumplir, que consiste, como lo decía la sentencia

---

96. Véanse los párrafos citados en *idem*, págs. 21, 158, 160, 158 y 162, respectivamente.

citada de 1974, en lograr que el derecho de propiedad no sea incompatible con los intereses públicos<sup>97</sup>.

La determinación precisa de esta función social que debe cumplir la propiedad, y el ámbito de las limitaciones, restricciones, obligaciones y contribuciones que se establezcan a la misma con tal motivo, dependen de la labor legislativa para conciliar los intereses individuales del propietario con los intereses colectivos. La legislación venezolana, en este sentido, muestra toda una amplia gama de implementación de esta conciliación, que ha ido delineando esa función social en los más variados órdenes, y en concreto, que es lo que nos interesa destacar, en el campo urbano. En este sentido, la función social de la propiedad puede decirse que se ha transformado en una función urbanística de la propiedad, aún cuando todavía sin una regulación coherente.

### 3. *La función urbanística de la propiedad*

En efecto, puede decirse que en el campo urbano, la función social que debe cumplir el derecho de propiedad de acuerdo con la Constitución, se concretiza, indudablemente, en una "función urbanística" que permite al legislador el establecimiento de limitaciones, obligaciones, restricciones y contribuciones sobre la propiedad, por razón de interés urbanístico<sup>97 bis</sup>.

En esta forma, la propiedad privada del suelo urbano está muy lejos de ser una propiedad absoluta e ilimitada. Al contrario, ha sido quizás la "función urbanística" uno de los elementos que más ha contribuido en el mundo contemporáneo a la transformación radical del derecho de propiedad.

Con el establecimiento de esta función, como lo ha señalado J. Martín Blanco, se ha dado "el golpe de gracia a la tradicional dogmática del derecho de propiedad, y puede decirse que, a través de su regulación, este derecho subjetivo pierde definitivamente su rango o valor de concepto rector del mundo jurídico de los derechos reales"<sup>98</sup>. La propiedad

97. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena del 3-12-74, en *G. O.* N° 1.718 Extr. del 20-1-75. Por eso F. Spantigati señala que la función social de la propiedad constituye un equilibrio entre el interés privado y el interés público, en *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid 1973, p. 291.

97. bis Véase en general, Miguel Angel Núñez Ruiz, *Derecho Urbanístico Español*, Madrid 1967, pp. 227 y ss.; Angel Sustaeta Elustiza, *Propiedad y Urbanismo*, Madrid 1978; *Propriété et Urbanisme* (Travaux du 2ème. Colloque International d'urbanisme de Toulouse 1967), París 1968.

98. Véase José Martín Blanco, "Legislación Urbanística y Derecho Privado. Ideas sobre el Derecho Urbanístico", en *Revista de Derecho Privado*, tomo XLVI, Madrid 1962, p. 24.

del suelo urbano, en particular, ha venido sufriendo un progresivo e innegable “vaciamiento de su contenido”<sup>99</sup>, a través del establecimiento sucesivo de regulaciones, limitaciones, restricciones, obligaciones y contribuciones en diversas leyes nacionales y locales, en sus respectivos ámbitos de competencia nacional y municipal, que en muchos casos conducen, inclusive, a la cesión obligatoria de la propiedad particular a los entes públicos, sin que medie indemnización alguna.

Por otra parte, es de destacar que, dejando a un lado la posibilidad de que el Estado expropie la propiedad privada con fines urbanísticos, que indudablemente son fines de utilidad pública e interés social, en el ordenamiento jurídico venezolano todas las otras restricciones, limitaciones y obligaciones impuestas a la propiedad del suelo por razones urbanísticas, no son sino meras limitaciones legales a la propiedad, las cuales, por tanto, conforman el contenido normal de la propiedad y no dan derecho a indemnización. Por ello preferimos hablar, respecto de las mismas, de “limitaciones legales” a la propiedad, en lugar de utilizar la terminología privatista de “servidumbre” —aun cuando sea la de “servidumbre administrativa”—, pues la idea de servidumbre, de acuerdo a nuestro Código Civil, implica siempre una relación bilateral entre propietarios de dos fundos —uno dominante y otro sirviente—, relación que no existe en las limitaciones legales a la propiedad.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la servidumbre es, por esencia, una derogación del régimen normal de la propiedad, constituida en base al principio de la libertad de los fundos; mientras que la limitación impuesta por la ley a todos los predios que se encuentren en determinadas condiciones, señala los *contornos normales* del dominio y constituye, precisamente, el derecho común de la propiedad<sup>100</sup>.

En este sentido, entre las principales limitaciones legales a la propiedad privada por razón de urbanismo, se encuentran las siguientes, que conforman dicha “función urbanística” de la propiedad:

1. En primer lugar, las limitaciones que se establecen al uso del derecho de propiedad, derivadas de la política urbanística, por ejemplo, la necesidad de un permiso municipal previo para construir.

2. En segundo lugar, las limitaciones que afectan la facultad de uso del derecho de propiedad en relación a la densidad, altura y forma de las construcciones, y en relación a la proximidad del dominio público.

---

99. Véase J. L. González Berenger y Urrutia, “Nuevas intervenciones en la propiedad privada por motivos urbanísticos”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, año XXII, N° 132, Madrid 1963, p. 852.

100. Véase Alberto Tamayo, *El derecho real de servidumbre*, Barcelona 1956, pp. 99 y 100.

3. En tercer lugar, las obligaciones *non aedificandi* que se establecen a la propiedad por razón de urbanismo. Por ejemplo la que establece el artículo 122 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, al prescribir que “la construcción de edificios está permitida dentro del área acusada como área utilizable, y fuera de ésta sólo se permitirán jardines u obras de ornato de carácter accesorio o provisional, de alumbrado, de acueducto u otras obras de saneamiento”, o la que establece el artículo 4º de la misma Ordenanza, al prohibir que se levanten construcciones en “zonas de reforestación y agrícolas”, o la que se prevé en el artículo 84, letra “g” de la misma Ordenanza, que prohíbe la instalación de toldos “en el área que haya sido definida en el permiso original del edificio como estacionamiento, área de recreo infantil o área verde”<sup>101</sup>.

4. En cuarto lugar, las limitaciones al uso del derecho de propiedad, al exigirse la destinación para determinados usos (por ejemplo escuelas o campos de juego) de ciertas áreas de la propiedad.

5. En quinto lugar, las limitaciones al disfrute de la propiedad urbana, derivadas de la regulación de los cánones máximos de arrendamiento establecidos en la Ley de Regulación de Alquileres de 1960<sup>102</sup>.

6. Por último, y en sexto lugar, deben destacarse las limitaciones a la titularidad del derecho de propiedad que implican la cesión obligatoria a los entes públicos nacionales y municipales de parte de la propiedad privada, en los casos de urbanización y parcelamientos, para ser destinados a escuelas y a vías de comunicación (calles y avenidas), y a parques, plazas y jardines de carácter público.

Esta función urbanística que tiene la propiedad urbana implica, entonces, que aquélla, sin dejar de tener los poderes tradicionales, tiene una serie de deberes y limitaciones. En este campo, por tanto, ya no sólo hay una propiedad-poder sino una propiedad-poder-deber-limitación, que es lo que caracteriza hoy la propiedad urbana. Por eso, al analizar a la propiedad urbana no pueden dejarse de estudiar los poderes de la propiedad, pues la misma continúa siendo propiedad privada, pero con una función social y urbanística que cumplir. Ello implica limitaciones y deberes, pero no extinción de los poderes, ni material ni formalmente. Esos poderes de usar, gozar, disponer, abusar, poseer, vindicar, siguen existiendo, pero sometidos a limitaciones, restricciones, obligaciones y contribuciones establecidos en interés urbanístico.

---

101. Véase la última reforma de 1977 de dicha Ordenanza en *Gaceta Municipal del Distrito Federal* N° 458-A Extr. de 14-9-77.

102. Véase en *G. O.* N° 26,319 del 1-8-60.

En esta forma, en Venezuela el régimen de la propiedad que regula el texto constitucional, consagra una propiedad individual, pero, como se dijo, con una función social que cumplir, que implica la posibilidad de someterla a las restricciones, contribuciones, obligaciones y limitaciones que establezca la Ley. La función social es, en este sentido, un concepto jurídico indeterminado, cuya determinación corresponde al legislador. De tal manera, dicha función, en definitiva, consistirá en lo que el legislador establezca; y la amplitud de la misma dependerá de la concepción política que tenga el legislador para conciliar los intereses individuales del propietario con los intereses colectivos.

En otras palabras, es la Ley la que le va a dar el contenido a la función social, y en particular a la función urbanística de la propiedad. Pero si analizamos el ordenamiento legal actual, nos encontramos que aún no está precisada con nitidez la función urbanística de la propiedad. Aún no tenemos una propiedad con una real función urbanística, porque aún no contamos con una legislación coherente y adecuada para darle esa función. Tenemos normas dispersas, la mayoría de ellas muy viejas y establecidas, inclusive, intuitivamente por las Municipalidades, pero que no responden, realmente, a la concepción de la función urbanística de la propiedad.

Uno de los ejemplos más característicos de esta insuficiencia legislativa, lo tenemos en la regulación de la propiedad general inmobiliaria que trae el Código Civil, en la cual está ausente la noción de función social. El régimen del Código Civil sobre la propiedad individual está montado, no en la noción de función social, porque el Código Civil es de 1942 y, como vimos, la noción constitucional se incorpora en 1947, sino en la regulación de una propiedad inmobiliaria rural. Ciertamente, allí hay normas que pueden ser aplicables a la propiedad urbana pero que no son destinadas a ésta, entre otros factores, porque el Código Civil se monta todavía sobre una concepción agrarista de la sociedad, y no sólo por la época en que se dicta en Venezuela, en el año 1942, sino por los modelos que recoge, que son los modelos de las sociedades agrarias europeas.

Esto produce, en la actualidad, que el régimen de la propiedad en Venezuela tenga, fundamentalmente, una concepción individual en el Código Civil, destinado básicamente a regular la propiedad rural, régimen que ha comenzado a ser modificado por las regulaciones agrarias de la propiedad, a través de leyes especiales<sup>103</sup>. En el campo urbano, y salvo

---

103. Véase la Ley de Reforma Agraria, en *G. O.* N° 610 Extr. del 5-3-60.

disposiciones legales nacionales y locales aisladas, aún están por producirse dichas modificaciones.

Interesa ahora, en todo caso, estudiar el régimen de la propiedad urbana tal como está previsto en el Código Civil, antes de analizar las normas especiales que se refieren al proceso urbanístico.

## CAPITULO II: EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD URBANA EN EL CODIGO CIVIL

### I. LAS NORMAS SOBRE PROPIEDAD INMOBILIARIA DEL CODIGO CIVIL

Tal como se señaló, puede decirse que, en la actualidad, en Venezuela, el régimen legal de la propiedad es, básicamente, un régimen estructurado y concebido para regular la propiedad inmobiliaria rural del siglo pasado. Ha sido al lado de este régimen, regulado fundamentalmente en el Código Civil, que se ha venido yuxtaponiendo una serie de normas relativas a la propiedad urbana, contenidas en una legislación especial de reciente data, y que analizaremos en este estudio.

Antes, sin embargo, estudiaremos a continuación el régimen establecido en el Código Civil, para constatar el carácter rural y agrario de la propiedad que regula.

En efecto, el Código Civil, al regular la propiedad, lo hace básicamente en dos títulos: uno (Título II) referido a la propiedad y otro (Título III) referido a las limitaciones a la misma.

#### 1. *Las normas generales sobre la propiedad*

En el primero de dichos títulos, relativo a "De la propiedad", establece una serie de normas de carácter general<sup>104</sup>, que definen el contenido de los derechos que corresponden a los propietarios: la noción de la propiedad como el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de la cual se es propietario; el principio de que la propiedad no puede ser tomada forzosamente por vía de expropiación, sino por causa de utilidad pública predeterminada; el derecho del propietario del suelo a la superficie y a lo que construya sobre la misma; el derecho del propietario a obligar al deslinde, y el derecho del propietario a cercar sus terrenos.

Si se analizan con detenimiento esas disposiciones generales sobre propiedad, se constata que tienen una base agraria y rural, lo que no impide que puedan aplicarse a toda otra propiedad inmueble y, por supuesto, a la propiedad urbana. Por otra parte, estas disposiciones regu-

104. Artículos 545 a 551.

lan una propiedad fundamentalmente inmueble, y sólo excepcionalmente se refieren a la propiedad mueble. Regulan, por tanto, en principio, la propiedad inmueble, y particularmente la propiedad inmueble rural.

Pero aparte de esas disposiciones generales, el referido Título establece una serie de normas particulares que deben destacarse. Así, se encuentra la norma que consagra el derecho de accesión a los frutos civiles<sup>105</sup>, aplicable, por supuesto, además de a la propiedad rural, a la propiedad urbana. También está la norma relativa a los frutos naturales<sup>106</sup>, referida, básicamente, a la propiedad rural.

Dentro del mismo Título "De la propiedad", el Código dispone otro capítulo sobre el derecho de accesión respecto de lo que se incorpora o se une a la cosa. Casi todas sus normas se refieren, sin duda, a la propiedad rural y agraria, salvo algunas, muy pocas, que podrían ser aplicables a la propiedad urbana y que serían el derecho a construir sobre la superficie<sup>107</sup>, y las normas relativas a la presunción de propiedad sobre lo construido, y sobre construcción en terreno ajeno<sup>108</sup>. Estas normas, sobre el derecho a construir y sobre la presunción de que el propietario del suelo es propietario de lo construido sobre el mismo, son normas aplicables tanto a la propiedad rural como a la propiedad urbana.

En el caso de la norma que regula el derecho a construir<sup>109</sup>, debe destacarse la remisión que el Código Civil hace a lo que dispongan las "leyes especiales y reglamentos de policía", lo que plantea toda la problemática de que, en virtud de tal remisión legal, puedan establecerse normas limitativas de la propiedad, en disposiciones que no tengan rango ni carácter de ley (reglamentos de policía).

En el capítulo sobre el derecho de accesión se consagran, además, diez artículos<sup>110</sup> relativos a la propiedad mueble, y puede decirse que éstos son los únicos artículos del Código Civil que están destinados, exclusivamente, a la propiedad mueble.

Todas estas normas del Título II del Código Civil relativas a la propiedad, en general son, como se dijo, normas básicamente estructuradas para regular una propiedad agrícola; *algunas de ellas son, sin duda, aplicables a toda propiedad inmueble* y, por supuesto, de interés para el régimen de la propiedad urbana, pero ninguna está destinada específicamente a regular esta propiedad urbana.

105. Artículo 552.

106. Artículo 553.

107. Artículo 554.

108. Artículos 555 y ss.

109. Artículo 554.

110. Artículos 571 a 581.

## 2. *Las normas relativas a las limitaciones a la propiedad*

En el otro Título (Título III) del Código Civil, que trata “De las limitaciones a la propiedad”, nos encontramos una situación similar, aun cuando en él sí hay posibilidad de identificar normas específicas relativas a la propiedad urbana.

Este Título está dividido en dos capítulos: el primero referido al usufructo, uso, habitación y al hogar; y el segundo relativo a las llamadas limitaciones legales a la propiedad predial y a las servidumbres prediales.

El capítulo I, relativo al usufructo, uso, a la habitación y al hogar <sup>111</sup>, contiene, básicamente, toda una normativa relativa a una propiedad de carácter agrario. Algunas de esas normas, sin duda, podrían aplicarse a la propiedad urbana, pero su concepción y su tradición son, básicamente, relativas a la propiedad rural.

El capítulo II de este Título, que es el que más nos interesa destacar ahora, está destinado a regular las limitaciones legales a la propiedad predial y a las servidumbres prediales. Algunas de sus normas pueden, también, ser aplicables al campo urbano, aun cuando su concepción inicial haya sido de orden rural.

La primera de ellas <sup>112</sup> es la que dispone que las limitaciones legales a la propiedad puedan tener por objeto tanto la utilidad pública como la utilidad privada, con lo que resulta claramente estatuido que la “utilidad pública” puede servir de fundamento al establecimiento de limitaciones legales a la propiedad, entrando a formar parte, por tanto, del entorno normal de la propiedad.

A continuación, el Código <sup>113</sup> regula aquellas limitaciones que tienen por objeto la utilidad pública, y detalla una larga lista de materias que configuran, básicamente, una “utilidad pública rural”, tales como las que se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas y al paso por las orillas de los ríos y de los canales navegables. En el Código Civil vigente, de 1942, se incorporó un agregado a esta lista de objetos de utilidad pública, de orden estrictamente urbano, como es la limitación que tiene por objeto la navegación aérea, lo que no impide, por supuesto, que también se pueda aplicar al campo rural. La misma norma del Código Civil hace referencia, dentro de las limitaciones que tienen por objeto la utilidad pública, a las establecidas con motivo de la construc-

111. Artículos 582 a 643

112. Artículo 644.

113. Artículo 645.

ción y reparación de los caminos y otras obras públicas, lo cual también es aplicable a ambas propiedades, rural y urbana.

Todo cuanto concierne a estas limitaciones, dice el mismo artículo 645, se determina por “leyes y reglamentos especiales”, y de nuevo encontramos aquí una remisión del Código, no sólo a lo que dispongan otras leyes, sino también a los reglamentos especiales, con lo cual, de nuevo, se abre una autorización legal para establecer limitaciones a la propiedad por vía reglamentaria.

En este capítulo hay una serie de normas, casi todas referidas a la propiedad rural, como son las que establecen limitaciones derivadas de la situación de los lugares<sup>114</sup>; las que regulan el derecho de paso<sup>115</sup>, el derecho de acueducto<sup>116</sup> y el derecho a pasar conductores eléctricos<sup>117</sup>. Aun cuando tienen un acentuado carácter agrícola, algunas de estas normas pueden ser aplicadas a la propiedad urbana.

Algunos de dichos artículos prevén, de nuevo, remisiones a lo establecido en leyes y reglamentos especiales. El artículo 669, por ejemplo, en el caso específico de conducción de aguas que deban atravesar caminos públicos, señala que se deberán observar “las leyes y reglamentos especiales”; y el artículo 683, al regular las limitaciones a la propiedad, provenientes de transporte de energía eléctrica, también remite a lo dispuesto en “leyes especiales”.

Es de destacar que en estas dos últimas normas y en las otras antes señaladas, el Código, al disponer la remisión, utiliza indistintamente expresiones tales como: leyes especiales, leyes y reglamentos especiales, y leyes y reglamentos de policía, pero cada una con su sentido propio. Partiendo del supuesto de que el Código fue dictado en el año 1942, con base en la Constitución de 1936, creemos que no puede interpretarse que dichos términos fueran utilizados al azar por el legislador, sino que, al contrario, tienen que tener su sentido específico en el orden constitucional de esa época.

Dentro de ese mismo capítulo y en la sección relativa a las limitaciones legales a la propiedad predial, hay un párrafo que es, quizás, el de mayor importancia a los efectos urbanos, y es el que trata de la medianería. El primer artículo de este párrafo<sup>118</sup> señala que esta institución se rige por las disposiciones del Código y, además, por las “Ordenanzas y usos locales”, con lo que nos encontramos aquí, no sólo

114. Artículos 647 a 658.

115. Artículos 659 a 668.

116. Artículos 666 y ss.

117. Artículo 683.

118. Artículo 684.

con una remisión a actos normativos formales (Ordenanzas), sino también a usos locales. La expresión “Ordenanzas” sin duda también aquí tiene su sentido específico, como actos de efectos generales de nivel municipal.

En todo caso, las normas relativas a la medianería<sup>119</sup>, a la presunción de medianería<sup>120</sup>, a la propiedad de las paredes medianeras<sup>121</sup>, a la reparación de éstas<sup>122</sup>, a su aumento y conservación<sup>123</sup>, al derecho de hacer la pared medianera<sup>124</sup>, al uso de la misma<sup>125</sup> y a la limitación a dicho uso<sup>126</sup>, pueden ser perfectamente aplicables al ámbito urbano, aun cuando de la redacción de los artículos se puede apreciar su carácter de regulación rural.

Es sólo en los artículos 695 al 698, o sea en cuatro artículos, que puede constatarse una connotación urbana, de tal naturaleza, que casi podría decirse que se trata de artículos destinados al ámbito urbano.

En efecto, el artículo 695 señala que cada propietario puede compelir a su vecino a contribuir a los gastos de construcción o reparación de las paredes que separan sus casas, patios, jardines, corrales, en las “ciudades y poblaciones”. Esta expresión relativa a “ciudades y poblaciones”, nos permite identificar este artículo como una norma esencialmente destinada a las propiedades inmueble de carácter urbano. La altura de las paredes, agrega el artículo, se determinará por lo dispuesto en “reglamentos locales”, y aquí se destaca otra nueva remisión del Código a actos reglamentarios de carácter local.

El artículo siguiente, el 696, también ubicado dentro del párrafo relativo a medianería, utiliza asimismo la expresión “ciudades y poblaciones”, al establecer la regulación relativa a la pared que separe dos terrenos situados naturalmente en planos diferentes: el propietario del terreno superior debe hacer, él solo, los gastos de construcción y de reparación de la pared hasta determinadas alturas. Se trata de una norma establecida, también, con una connotación esencialmente urbana.

El artículo 697 se refiere a la propiedad por pisos, y el cual, antes de la promulgación de la Ley sobre Propiedad Horizontal<sup>127</sup>, regu-

---

119. Artículo 684.

120. Artículo 685.

121. Artículo 686.

122. Artículo 689.

123. Artículo 690.

124. Artículo 692.

125. Artículo 693.

126. Artículo 694.

127. Véase la Ley del 15 de septiembre de 1958, en *G. O.* N° 25.760 del 15-9-58, reformada por Ley de 25-9-78, en *G. O.* N° 2.314 del 26-9-78.

laba la propiedad por apartamentos. Esta norma también tiene un carácter esencialmente urbano.

El artículo 697 se refiere a la propiedad por pisos y a la reparación y construcción de los techos de una casa perteneciente a muchos propietarios, lo cual también tiene una especial connotación urbana.

Puede decirse, entonces, que sólo estos cuatro artículos, relativos a la medianería, tienen sentido y orientación urbana específica. La otra norma sobre medianería, relativa a los árboles situados en linderos comunes<sup>128</sup>, es aplicable tanto al ámbito urbano como al ámbito rural.

El párrafo siguiente del Código, relativo a “las distancias y obras intermedias”, también trae normas de interés urbano. La primera de dichas normas<sup>129</sup> puede decirse que es una de las más utilizadas en el campo de la propiedad urbana, e inclusive, en las Ordenanzas locales, al regular el urbanismo, se acude siempre a lo establecido en el artículo 700, como fundamento. Dicha norma establece que nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas, fuertes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las Ordenanzas y reglamentos especiales. Aquí, de nuevo, nos encontramos con una remisión a lo previsto en las Ordenanzas y reglamentos especiales.

Esta norma tiene una connotación importantísima en el campo urbano pero, sin duda, también puede ser aplicada a la propiedad rural, o sea, no se trata de una norma que regula exclusivamente a la propiedad inmueble urbana.

El artículo 701 también tiene una connotación urbana importante, pues establece la prohibición de construir cerca de una pared ajena o medianera, sin guardar las distancias previstas en los “reglamentos y usos del lugar”; prohibición que tiene, además, interés a los efectos de protección del ambiente, al referirse a actividades que contaminen, causen ruido o que excedan la medida de la comodidad ordinaria de la vecindad. Aquí nos encontramos con una nueva remisión del Código, no sólo a los reglamentos locales sino a los “usos del lugar”. Esta norma no sólo es aplicable al ámbito urbano, sino que también es aplicable al ámbito rural.

Los otros artículos de este Parágrafo<sup>130</sup>, se refieren a la situación de árboles entre los predios, que también pueden ser aplicados tanto al ámbito urbano como al rural.

---

128. Artículo 699.

129. Artículo 700.

130. Artículos 702 y 703.

El siguiente Parágrafo, relativo a “Las luces y vistas de la propiedad del vecino”, puede considerarse como exclusivamente referido a la propiedad urbana. En los cuatro artículos que contiene, se regula la prohibición de abrir ventanas en paredes comunes<sup>131</sup>; la apertura de ventanas en pared medianera pero contigua a la pared común<sup>132</sup>; la prohibición de abrir vistas, ventanas y balcones que permitan a un propietario asomarse y ver hacia el terreno vecino, con la excepción de que se trate de dos paredes entre las cuales exista una vía pública<sup>133</sup> y la forma como deben contarse las distancias<sup>134</sup>. Estas cuatro normas son, sin duda, básicamente urbanas.

Por último, el Parágrafo sexto, relativo al desagüe de los techos, también contiene una norma<sup>135</sup> de carácter particularmente urbano, que regula la necesidad de construir los tejados de manera que las aguas caigan en el propio suelo o en la vía pública, y no en el terreno vecino, con una remisión a lo establecido en “las ordenanzas y reglamentos” sobre la materia.

Las otras normas del Código Civil sobre propiedad se refieren a las servidumbres, y todas sus normas<sup>136</sup> son básicamente de contenido rural. Lo mismo puede decirse de las normas relativas al modo de establecerlas<sup>137</sup>, de las que regulan la manera de ejercer los derechos provenientes de limitaciones legales y servidumbres<sup>138</sup>, y de las relativas al modo de extinguir las referidas limitaciones y servidumbres<sup>139</sup>.

En esta forma, si se analizan en conjunto las normas que trae el Código Civil sobre la propiedad, puede apreciarse que el régimen que regulan es un régimen básicamente relativo a la propiedad inmueble de carácter rural. La mayoría de sus normas se refieren a la propiedad agrícola. Trae algunas normas generales sobre la propiedad, comunes para toda clase de propiedad inmueble y, por lo tanto, aplicables a la urbana, y sólo se encuentran nueve artículos relativos exclusivamente a la propiedad urbana: algunos relativos a la medianería<sup>140</sup>; otros sobre las luces y vistas de propiedades vecinas<sup>141</sup>; y la norma relativa a los

- 
- 131. Artículo 704.
  - 132. Artículo 705.
  - 133. Artículo 706.
  - 134. Artículo 707.
  - 135. Artículo 708.
  - 136. Artículos 709 a 719.
  - 137. Artículos 720 a 725.
  - 138. Artículos 726 a 747.
  - 139. Artículos 748 a 757.
  - 140. Artículos 695 a 698.
  - 141. Artículos 704 a 707.

desagües<sup>142</sup>. Por tanto, la regulación de la propiedad urbana en el Código Civil es, sin duda, pobrísima.

Debe destacarse, por otra parte, que el Código hace una serie de remisiones a leyes especiales, ordenanzas, reglamentos y usos locales, en los artículos 554, 645, 669, 683, 684, 695, 700, 701 y 708, los cuales, como se dijo, tienen sin duda un sentido determinado: en el momento en que se dicta el Código Civil estaba vigente la Constitución de 1936, y la misma establecía entre sus normas iniciales<sup>143</sup>, la garantía de la propiedad, que consistía y consiste en que ésta sólo puede ser limitada por el legislador, con lo que se establece una típica reserva legal<sup>143 bis</sup>. En esta Constitución puede decirse que hay asignación de competencia municipal<sup>144</sup> en materia de ornamentación municipal y arquitectura civil, y, por supuesto, en materia de urbanismo, aun cuando sin utilizar esta expresión.

En esta forma, la Constitución regulaba la propiedad, estableciendo una reserva legal para las limitaciones a la misma, y le daba competencias locales a las municipalidades en materia de ornamentación municipal y arquitectura civil. El Código Civil era el cuerpo normativo básico limitativo de la propiedad, a los efectos de la garantía establecida en la Constitución, y es el propio Código el que remitía y remite expresamente a otras fuentes del ordenamiento jurídico, para precisar las limitaciones que anuncia. En algunos casos remite a lo que dispongan las "leyes especiales", particularmente al regular las servidumbres de conductores eléctricos. En los otros casos utiliza diversas expresiones: leyes y reglamentos especiales, leyes especiales y reglamentos, Ordenanzas y reglamentos, Ordenanzas y usos locales, a los cuales debe dárseles su sentido específico.

Cuando remite, por ejemplo, a lo que dispongan los reglamentos, a esta expresión sólo puede dársele el sentido que tenía al momento de dictarse el Código Civil de 1942, y que abarca tanto los reglamentos ejecutivos, dictados por el Presidente de la República<sup>145</sup>, como los reglamentos municipales dictados para desarrollar las Ordenanzas locales. Aquí se puede identificar, por tanto, una habilitación legislativa dada por el Código al Poder Ejecutivo para desarrollar, por vías de reglamento, una serie de limitaciones a la propiedad.

---

142. Artículo 708.

143. Artículo 15, ordinal 14.

143. <sup>bis</sup> Sobre la reserva legal en materia de regulación de la propiedad véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 4-4-78 en: *Repertorio Forense*, N° 4.154, Caracas 25-4-78, pág. 4.

144. Artículo 18, ordinal 1º

145. Artículo 104, ordinal 11, de la Constitución de 1936.

En los casos de remisión del Código a las Ordenanzas, esto debe entenderse como remisión a los actos normativos locales que tengan el carácter de “leyes locales”, y es precisamente en estas normas en las que vamos a encontrar el mayor número de limitaciones legales a la propiedad urbana.



## II. LA TRAYECTORIA DE LAS NORMAS ESENCIALMENTE REFERIDAS A LA PROPIEDAD INMUEBLE URBANA

Como se dijo, del conjunto de normas que en el Código Civil regulan la propiedad<sup>146</sup>, puede decirse que la gran mayoría se refiere básicamente a la propiedad rural; algunas, además, son aplicables a la propiedad urbana, y sólo nueve son realmente referidas exclusivamente a la propiedad urbana inmueble.

Estas normas, sin embargo, no reflejan los problemas urbanísticos de la actualidad, ni fueron incorporados en la reforma de 1942: todas datan del siglo pasado, cuando los problemas urbanísticos de la propiedad, o no existían o eran rudimentarios. Interesa, en todo caso, insistir sobre esas normas y destacar cuál ha sido su trayectoria.

### 1. *La construcción de pared medianera*

El artículo 695 del Código Civil establece la posibilidad del propietario de obligar al propietario colindante a costear los gastos de construcción de la pared medianera y regula la altura de la misma, remitiendo a lo que determinen los reglamentos locales. El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 695.* Cada propietario puede compeler a su vecino a contribuir a los gastos de construcción o reparación de las paredes que separen sus casas respectivas, patios, jardines y corrales, situados en las ciudades y poblaciones. La altura de estas paredes se determinará por los reglamentos locales, y a falta de reglamentos locales o de convención, toda pared divisoria entre vecinos que se haya de construir en lo porvenir a expensas comunes, tendrá tres metros de altura.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil, con una redacción muy similar, en el Código Civil de 1873. La

146. En la elaboración de este punto II y en el siguiente, III, el autor contó con la colaboración de la Abogada Mary Ramos Fernández.

única diferencia radica en que en los códigos de 1873, 1880, 1904, 1916 y 1922, en lo que concierne a la altura de las paredes medianeras, se remitía a los “reglamentos particulares”, en lugar de los “reglamentos locales” como lo hizo el Código vigente de 1942. La razón de este cambio está, sin duda, en que es a partir de la Constitución de 1936 que se asigna, en forma particular, a las Municipalidades, competencia en materia de “arquitectura civil”.

En la evolución de la norma, debe advertirse que en los códigos de 1867 y 1896 aparecía una norma relativa a la reparación y reconstrucción de las paredes medianeras y el mantenimiento de los vallados, setos vivos, zanjas o acequias, los cuales se costearían por todos los dueños de las fincas que tuvieran a su favor esta medianería. El contenido de dicha norma se diferencia, entre un Código y otro, en el sentido de que en el Código Civil de 1867 aparece una segunda parte, referente a la posibilidad que tiene el propietario de dispensarse de contribuir a dicho gasto, renunciando a la medianería, salvo el caso en que la pared medianera sostenga un edificio suyo, y en el Código de 1896, en su articulado correspondiente, esta segunda parte no aparece<sup>147</sup>.

En el Código de 1862 aparece una norma similar, relativa a las cercas divisorias comunes, entre predios<sup>148</sup>, y en cuanto a la altura de las paredes medianeras, se remitía a lo que permitiesen “las ordenanzas generales o locales”<sup>149</sup>.

## 2. *La construcción y reparación de pared que separe dos inmuebles*

El artículo 696 del Código Civil establece la obligación que tiene el propietario del predio superior de efectuar los gastos de construcción y reparación de la pared que separe dos terrenos situados en planos distintos, y regula la altura de la misma.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 696.* Cuando en las ciudades y poblaciones una pared separe dos terrenos situados naturalmente en planos diferentes, el propietario del predio superior debe hacer él solo los gastos de construcción y de reparación de la pared hasta la altura de su suelo; pero la parte del muro que se eleve

147. Artículos 475 del CC 1867 y 593 del CC 1986.

148. Artículo 27.

149. Artículo 41.

del piso del predio superior hasta la altura indicada en el artículo precedente, se construirá y reparará a expensas comunes.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil, con una redacción muy similar, en el Código Civil de 1873. La única diferencia radica en la terminología usada en él, al referirse a “una pared que separe dos fundos de diferentes alturas”<sup>150</sup>.

En los Códigos de los años 1880, 1904, 1916 y 1922, se advierte que el contenido de la norma es el mismo. En cambio, en los códigos de los años 1862 y 1867 no aparece ningún texto similar.

3. *Las reglas para la contribución de los distintos propietarios de diferentes pisos en las obras necesarias y comunes*

El artículo 697 del Código Civil establece las reglas a seguir por los distintos propietarios de diferentes pisos de una casa, para la contribución de las obras necesarias, en el caso de que en los títulos de propiedad no se encuentren establecidas.

El contenido de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 697.* Cuando los diferentes pisos de una casa pertenecen a distintos propietarios, si los títulos de propiedad no arreglan los términos en que deben los dueños contribuir a las obras necesarias, se observarán las reglas siguientes:

1º Las paredes maestras, el tejado y las demás cosas de uso común, estarán a cargo de todos los propietarios, en proporción al valor de su piso.

2º Cada propietario costeará el suelo de su piso. El pavimento del portal, puerta de entrada, patio común y demás obras comunes a todos, se costeará a prorrata por todos los propietarios.

3º La escalera que desde el portal conduce al piso primero, se costeará a prorrata entre todos, excepto el dueño del piso bajo; la que desde el piso primero conduce al segundo se costeará por todos, excepto los dueños de los piso bajo y primero, y así sucesivamente.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil en el año de 1867, con una redacción igual, en todo su contenido, a la del vigente. En la evolución de la norma, en los códigos de los

---

150. Artículo 577.

años 1873, 1896, 1904, 1916 y 1922, la redacción de dicho artículo no sufre ningún cambio.

Es de hacer notar que en el Código de 1862 no aparece ningún texto similar, y ello puede explicarse, si se toma en cuenta que el tipo de construcción de la época no presentaba las características que señala dicha norma.

#### 4. *La construcción o reparación de los techos de una casa perteneciente a muchos propietarios*

El artículo 698 del Código Civil establece las reglas a seguir para la contribución a los gastos de reparación o construcción de los techos de una casa perteneciente a muchos propietarios, regulando el porcentaje de contribución a los gastos, y remitiendo al artículo precedente y a convenios particulares.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 698.* Las reglas establecidas para la contribución a los gastos de reparación o de construcción de los techos de una casa perteneciente a muchos propietarios, se observarán también en caso de reparación de los terrados o azoteas.

Si el uso de estos terrados no es común a los diversos propietarios de la casa, los que tienen su uso exclusivo deben contribuir, por este respecto, con el cuarto de los gastos de reparación y conservación, y los otros tres cuartos se pagarán por ellos mismos y los demás propietarios de la casa, en la proporción fijada en el artículo precedente, salvo lo que se establezca por convenios particulares.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil en el año 1873, presentando un contenido igual al del Código Civil vigente, de 1942. En los códigos de los años 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, conservó también la misma redacción. Es de hacer notar que en los códigos de 1862 y 1867 no aparece ningún texto similar.

#### 5. *La apertura de ventanas o troneras en una pared común*

El artículo 704 del Código Civil establece la prohibición, a los medianeros, de abrir ventanas o troneras en una pared común, sin el consentimiento del otro. El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 704.* Ningún medianero puede abrir en pared común ventana ni tronera alguna sin consentimiento del otro.

Este artículo aparece por vez primera en nuestro ordenamiento civil, con una redacción similar, en el Código Civil del año 1862, en la primera parte del artículo 58, el cual aparece dividido en cuatro partes: las otras tres restantes referidas a paredes no medianeras y al ejercicio de la servidumbre de luz.

En los códigos de los años 1916 y 1922 el contenido de la norma se presenta con una redacción igual a la de nuestro Código Civil vigente. Dicho artículo aparece en los códigos de los años 1867, 1873 y 1880, con el mismo contenido pero con la redacción invertida.

#### 6. *La apertura de ventanas o troneras en pared no medianera*

El artículo 705 del Código Civil establece la posibilidad del propietario de una pared no medianera contigua a una finca ajena, de abrir ventanas o troneras para recibir luces, y regula la altura de las mismas. En su segunda parte establece la posibilidad al dueño de la finca o propiedad contigua a dicha pared, de adquirir medianería y cerrar las ventanas o troneras, sin impedirle la construcción de una pared contigua.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 705.* El dueño de una pared no medianera, contigua a una finca ajena, puede abrir en ella ventanas o troneras para recibir luces, a la altura de dos y medio metros, por lo menos, del suelo o pavimento que se quiere iluminar, y de las dimensiones de veinticinco centímetros por lado, a lo más, y en todo caso con reja de hierro remetida en la pared y con red de alambre. Sin embargo, el dueño de la finca o propiedad contigua a la pared donde estuvieren abiertas las ventanas o troneras, podrá adquirir la medianería y cerrarlas, siempre que edifique apoyándose en la misma pared medianera.

La existencia de tales ventanas o troneras no impide al propietario del predio vecino construir pared contigua al edificio donde aquéllas estén, aunque queden las luces cerradas.

Aparece dicho artículo en nuestro ordenamiento civil, con una redacción adaptada a la época de su vigencia, en el Código Civil del

año 1867, en donde aparece la determinación de la altura y dimensiones en forma distinta “a la altura de las carreras o inmediatas a los techos, y de las dimensiones de un pie en cuadro a lo más”.

En los códigos de los años 1873, 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, su redacción es completamente igual a la del Código vigente. En el Código del año 1862 no aparece ningún texto similar.

### 7. *La prohibición de vistas*

El artículo 706 del Código Civil vigente establece la prohibición de tener vistas rectas o ventanas para asomarse, balcones u otros voladizos, sobre la propiedad del vecino, si no se siguen las distancias establecidas en él. Dicha prohibición cesa cuando haya entre las paredes una vía pública; y lo mismo se establece en el caso de vistas laterales y oblicuas sobre la misma propiedad.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 706.* No se pueden tener vistas rectas o ventanas para asomarse, ni balcones u otros voladizos semejantes, sobre la propiedad del vecino, si no hay un metro y medio de distancia entre la pared en que se construyan y dicha heredad. Esta prohibición cesa cuando hay entre dos paredes una vía lateral. Tampoco pueden tenerse vistas laterales y oblicuas sobre la misma propiedad, si no hay cincuenta centímetros de distancia. Esta prohibición cesa cuando la vista lateral y oblicua forma al mismo tiempo una vista directa sobre una vía pública.

Este artículo aparece en nuestro ordenamiento civil en el año de 1862, con una redacción bastante distinta, adaptada a la época de su vigencia. En el Código de 1867 el texto de dicho artículo tiene una redacción más parecida, pero las distancias también son distintas: en él se habla de seis pies de distancia entre la pared en que se construyen y dicha heredad, y de dos pies de distancia en el caso de vistas de costado y oblicuas. En los códigos de los años 1873, 1880, 1904, 1916 y 1922, la norma aparece exactamente igual a la vigente.

## 8. *La regulación de las distancias*

El artículo 707 del Código Civil vigente, regula las distancias de que trata el artículo 706 del mismo Código Civil. El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 707.* Las distancias de que trata el artículo anterior se cuentan desde el filo de la pared, en los huecos donde no haya voladizos, desde el filo exterior de éstos, donde los haya; y para las oblicuas, desde el filo de la pared o desde el filo exterior de los voladizos, respectivamente, hasta las líneas de separación de las dos propiedades.

Cuando por contrato, o de cualquier otra manera, se haya adquirido el derecho de tener vistas rectas sobre el predio del vecino, el propietario de este predio no podrá edificar a menos de tres metros de distancia, medidos como se ha dicho en el párrafo anterior.

Este artículo aparece por vez primera en nuestro ordenamiento civil, con una redacción adaptada a la época de su vigencia, en el Código Civil del año 1862, en la segunda parte del artículo 62. En el Código Civil del año 1867 aparece solamente la primera parte del artículo. En el año 1873 la redacción del mismo es muy similar al vigente, cambiando solamente la palabra "párrafo" por "artículo". Luego, en los códigos de los años 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, su contenido aparece exactamente igual al del Código vigente.

## 9. *Del desagüe de los techos*

El artículo 708 del Código Civil vigente, establece la obligación que tiene el propietario de un edificio, de construir sus tejados de tal manera que las aguas pluviales caigan sobre su propio suelo o sobre la calle o sitio público, remitiendo a lo que determinen las Ordenanzas y reglamentos sobre la materia.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 708.* El propietario de un edificio está obligado a construir sus tejados de tal manera que las aguas pluviales caigan sobre su propio suelo, o sobre la calle o sitio público, de acuerdo con lo que se disponga en las Ordenanzas y reglamentos sobre la materia.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil en el año de 1862, con una redacción adaptada a la época de su vigencia: en el artículo correspondiente se hablaba de la servidumbre legal de aguas de lluvia. Se diferencia del texto actual en que aquél no remitía a los reglamentos y Ordenanzas sobre la materia, sino que simplemente especificaba que las aguas de lluvia no debían verter sobre otro predio, sino con voluntad de su dueño.

En los códigos civiles de los años 1867, 1873, 1880, 1896, 1904 y 1922, tampoco se hace referencia a las Ordenanzas y reglamentos sobre la materia. En general, salvo lo anterior, la redacción es similar, agregándose también que dichas aguas pluviales no debían caer sobre el suelo del vecino.

### III. OTRAS NORMAS DE INTERES PARTICULAR EN EL AMBITO URBANO

Hemos señalado que además de las nueve normas antes comentadas y que se refieren exclusivamente a la propiedad inmueble urbana, otras normas del Código Civil, aun cuando aplicables a la propiedad rural, tienen también una particular connotación urbana. Destacaremos las de mayor interés.

#### 1. *La utilización del suelo por su propietario*

El artículo 554 del Código Civil establece la posibilidad que tiene el propietario del suelo, de hacer sobre o debajo de él toda construcción, siembra, plantación o excavación, y sacar por medio de ella todos los productos, remitiendo a lo que determinen las leyes especiales y reglamentos de policía, y refiriéndose también a las excepciones establecidas en el capítulo sobre las servidumbres prediales.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 554.* El propietario puede hacer en su suelo o debajo de él, toda construcción, siembra, plantación o excavación y sacar por medio de ellas todos los productos posibles, salvo las excepciones establecidas en el capítulo de las servidumbres prediales y lo que dispongan las leyes especiales y los reglamentos de policía.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil, en el Código Civil del año 1867, con una redacción similar en su contenido, del siguiente tenor: "Todas las obras, siembras y plantaciones ejecutadas en un terreno, se presumen hechas por el propietario y a su costa, mientras no se pruebe lo contrario"<sup>151</sup>. Como se ve, la redacción difiere de la del artículo 554 del Código Civil vigente, pues en dicho artículo, además de establecerse una presunción de pro-

---

151. Artículo 362.

propiedad mientras no se pruebe lo contrario, en el mismo no se remite a leyes especiales ni a los reglamentos de policía; tampoco se mencionan las excepciones establecidas en el capítulo referente a las servidumbres prediales.

En los códigos de los años 1873, 1880, 1896 y 1904, encontramos dicha norma con otra redacción, más similar a la vigente: en los artículos de estos códigos se habla de construcciones, siembras, plantaciones y obras verificadas sobre o debajo del suelo, y también aquí se presumían hechas por el propietario a sus expensas y le pertenecían mientras no constara lo contrario, agregándose la frase "sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros".

En los códigos de los años 1916 y 1922 aparece el texto del artículo con una idea general similar, pero en él no se remite a lo que dispusieran las leyes especiales, como en el artículo vigente, sino que remitía a lo que dispusieran las leyes sobre minas.

En el Código Civil del año 1862 aparece una norma similar, relativa a que los frutos naturales de una casa pertenecían al dueño de ella, sin perjuicio de los derechos concedidos por las leyes; asimismo le pertenecían los vegetales que la tierra producía espontáneamente o por el cultivo, y las frutas, semillas y demás productos de los vegetales, y se establecía, además, que también le pertenecían las pieles, lana, astas, leche y cría, y demás productos de los animales.

## 2. *Las limitaciones legales de la propiedad predial*

El artículo 645 del Código Civil establece las limitaciones legales a la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, remitiendo a lo que determinen las leyes y reglamentos especiales.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 645.* Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas.

Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determina por las leyes y reglamentos especiales.

Este artículo aparece en nuestro ordenamiento civil en el año de 1867, con la misma idea en su contenido pero con una redacción

distinta: la diferencia radica en que se refería a servidumbres establecidas por utilidad pública o comunes, cuyo objeto era mantener expedita la navegación de los ríos, la construcción o reparación de los caminos y las otras obras públicas o comunales. No menciona la conservación de los bosques, el paso por las orillas de los ríos y canales navegables, ni la navegación aérea, y esto último es explicable si nos remontamos a la época de su vigencia. En el Código de 1873 encontramos la norma con una redacción más parecida, al referirse al “paso por las orillas de los ríos y canales navegables o flotantes, al curso de las aguas”, pero también omite la frase “a la navegación aérea”.

En los años 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, aparece con la misma redacción que presentó en el Código del 73. En todos estos códigos se habló de servidumbres establecidas por utilidad pública. En el Código de 1862 se estableció una norma similar, referente a las servidumbres legales establecidas por la ley, las cuales tenían por objeto la utilidad pública o comunal, o el interés de los particulares.

### 3. *El derecho de paso y los fundos enclavados*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 660 del Código Civil, dentro de las limitaciones legales a la propiedad predial está el derecho de paso, en los siguientes términos:

“*Artículo 660.* El propietario de un predio enclavado entre otros ajenos y que no tenga salida a la vía pública, o que no pueda procurársela sin excesivo gasto e incomodidad, tiene derecho a exigir paso por los predios vecinos para el cultivo y uso conveniente del mismo”.

De acuerdo con este artículo, tradicional en nuestra Legislación civil, los propietarios de fundos enclavados, *ex lege* tienen un derecho de paso a través de propiedades vecinas, cuando no tengan acceso o salida directa a la vía pública; y los titulares de este derecho de paso, lo tienen respecto de cualquier vecino o propiedad, sea que se trate de inmuebles de particulares o de los entes públicos, incluso, cuando sean del dominio público. Por otra parte, debe señalarse que además de ser un principio y derecho elemental consagrado por la legislación civil, el derecho de paso e interconexión entre desarrollos urbanísticos es también de la esencia del proceso de urbanización. En efecto, es la trama urbana y la interconexión entre los diversos desarrollos la que le da sentido a la ciudad y a la circulación. Además, es una obligación ur-

banística establecida en la legislación local. La Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General del mismo Distrito Sucre del Estado Miranda, de 18-08-78, por ejemplo prevé en su artículo 57 que “los urbanizadores deberán contemplar en los planos de las Urbanizaciones que proyecten, las vías de interconexión con urbanizaciones o terrenos vecinos, y estarán obligados a construir dichas vías al obtener el permiso de ejecución de las obras de urbanismo”.

Los otros artículos del Código Civil sobre el derecho de paso, por supuesto, también tienen una connotación urbana, a pesar de su sentido rural original.

#### 4. *La conducción de las aguas*

El artículo 669 del Código Civil, remite a lo que determinen las leyes y reglamentos en el caso de que para la conducción de las aguas deban atravesarse caminos públicos, ríos, riberas o torrentes. El contenido de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 669.* Cuando para la conducción de las aguas deban atravesarse caminos públicos, ríos, riberas o torrentes, se observarán las leyes y reglamentos especiales.

Este artículo aparece en nuestro ordenamiento civil, con una redacción igual, en el año de 1867, pero dicha redacción está invertida. En los códigos de los años 1873, 1880, 1896 y 1904 se estableció una norma similar, relativa a la remisión a los reglamentos y Ordenanzas locales cuando no se oponían al Código, en lo referente a la conciliación en el caso de que se suscitasen controversias sobre el uso de las aguas y en cuanto al derecho a tomar aguas de los ríos, arroyos, torrentes, lagos u otros receptáculos. También se estableció que debía evitarse todo perjuicio proveniente de la estagnación, rebosamiento o derivación de las aguas contra los fundos superiores e inferiores. En caso de que se diera lugar a ello, se debían pagar esos perjuicios y debían sufrirse las penas establecidas por los reglamentos de policía.

En los códigos de los años 1916 y 1922 el texto aparece muy similar; la única diferencia radica en lo que se refiere a la remisión a los reglamentos, pues en esos códigos se remitía a los reglamentos especiales sobre los caminos y aguas.

5. *Las limitaciones de la propiedad por el transporte de energía eléctrica*

El artículo 683 del Código Civil establece las limitaciones de la propiedad provenientes del transporte de energía eléctrica, remitiendo a leyes especiales.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 683.* Las limitaciones de la propiedad provenientes del transporte de energía eléctrica se regirán por leyes especiales.

Aparece este artículo en nuestro ordenamiento civil, con una redacción muy similar a la actual, en el Código Civil del año 1916, cambiando solamente la expresión “Las limitaciones de la propiedad”, tal como aparece en el Código Civil vigente, de 1942, por “Las servidumbres provenientes”.

En el Código del año 1922 aparece con la misma redacción antes mencionada. En los códigos de los años 1862, 1867, 1873, 1880, 1896 y 1904 no aparece, por supuesto, ningún texto similar.

6. *Las disposiciones legales sobre medianería*

El artículo 684 del Código Civil establece las disposiciones legales que rigen la medianería, remitiendo también a las Ordenanzas y usos locales.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 684.* La medianería se regirá por las disposiciones de este párrafo y por las Ordenanzas y usos locales, en cuanto no se le opongan o no esté prevenido en él.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil, con una redacción similar, en el Código Civil del año 1867. La diferencia radica en que en dicho Código se hablaba de “servidumbres de medianería”, en cambio en el Código Civil vigente, de 1942, se hace referencia solamente a la medianería.

En los códigos de los años 1873, 1880, 1896, el contenido del artículo aparece con una redacción muy similar a la del artículo vigente, pero utilizando la expresión “título” en vez de “párrafo”, la cual aparece en los códigos de los años 1904, 1916, 1922. En el Código del año 1862 se encuentra una norma similar, relativa a la medianería,

considerándose a la misma como una servidumbre legal y sujetando a los dueños de los predios vecinos a las obligaciones recíprocas.

#### 7. *La prohibición de edificar y plantar*

El artículo 700 del Código Civil establece la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, remitiendo a lo que determinen las Ordenanzas y reglamentos especiales sobre esta materia.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 700.* Nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, fortalezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las Ordenanzas y reglamentos especiales de la materia.

Aparece este artículo por primera vez en nuestro ordenamiento civil, con una redacción exactamente igual a la vigente, en el Código Civil del año 1873. En los códigos de los años 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, la redacción de los correspondientes artículos continúa siendo la misma.

En el Código Civil del año 1867 aparecen dos artículos referentes a esta materia: el primero de ellos se refiere a la prohibición de edificar y plantar cerca de las plazas y fortalezas, sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las Ordenanzas y reglamentos particulares de la materia; el otro se refiere a la prohibición de edificar en las inmediaciones de los templos, sujetándose a la distancia que determinasen los reglamentos particulares y, en el modo, a los usos recibidos en la materia.

El Código de 1862 no estableció nada al respecto.

#### 8. *La prohibición de construir cerca de la pared medianera*

El artículo 701 del Código Civil regula la prohibición de construir cerca de una pared ajena o medianera, cierto tipo de construcciones que causen ruido o que excedan la medida de las comodidades ordinarias de la vecindad, sin guardar las distancias exigidas por los reglamentos y usos del lugar, o sin construir las obras de resguardo necesarias, remitiendo, para su construcción, a lo que determinen los reglamentos.

El texto de dicho artículo es el siguiente:

*Artículo 701.* Nadie puede construir cerca de una pared ajena o medianera, aljibes, pozos, cloacas, letrinas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos o caballerizas, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se mueven por vapor u otra fuerza, fábricas destinadas a usos peligrosos o nocivos, ni poner establecimientos industriales o de cualquier otra especie, que causen ruido que exceda la medida de las comodidades ordinarias de la vecindad, sin guardar las distancias exigidas por los reglamentos y usos del lugar, o sin construir las obras de resguardo necesarias, y sujetándose, en el modo de construirlas, a todas las condiciones que los mismos reglamentos ordenen. A falta de reglamentos, se ocurrirá al juicio de peritos.

Este artículo aparece por primera vez en nuestro ordenamiento civil, con una redacción similar adaptada a los usos y costumbres de la época de su vigencia, en el Código Civil del año 1862. En los códigos de los años 1867, 1873, 1880, 1896, 1904, 1916 y 1922, presenta una redacción más similar a la del Código Civil vigente.



Segunda Parte  
LA ORDENACION DE LA PROPIEDAD  
URBANA



### CAPITULO III: LAS COMPETENCIAS PUBLICAS EN MATERIA URBANISTICA

#### I. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

A pesar de las deficiencias anotadas en la regulación civilista de la propiedad urbana, ésta ha sido objeto de una amplia pero imperfecta regulación, a través de leyes especiales y de Ordenanzas locales. El objeto de esta parte es analizar las modalidades de dicha ordenación, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local, con una especial referencia al régimen urbanístico de la propiedad en el ámbito del Area Metropolitana de Caracas. Antes, sin embargo, estudiaremos el problema siempre vigente de la distribución de competencias para dicho ordenamiento, entre el Poder Nacional y las Municipalidades.

El problema de las competencias urbanísticas es, sin duda, uno de los problemas jurídicos todavía en discusión. Por ello resulta imprescindible tratar de clarificar dónde podemos situar las competencias públicas en el campo de la regulación urbanística <sup>151 bis</sup>.

Para ello debemos partir de la Constitución de 1925, ya que este texto constitucional es el primero que asigna competencia específica al ámbito municipal, en materias vinculadas al urbanismo. En efecto, hasta ese momento el régimen constitucional de los Municipios estaba basado en el sistema del Pacto de los Estados, llamado en las Constituciones "Bases de la Unión", y en los textos constitucionales sólo se establecía una norma, dentro de estas bases, en la cual los Estados se comprometían a organizar un Poder Municipal que tenía autonomía, particularmente en materia rentística. En la Constitución de 1925, por primera vez, se incorporan unos artículos donde, además de preverse el compromiso de los Estados de establecer las Municipalidades, se indican expresamente los servicios y actividades que los entes locales realizarían, y es a partir de este texto que se incluye, dentro de esos servicios, a la "ornamentación municipal" y a la "arquitectura civil". En efecto, el artículo 18, ordinal 1º, de esa Constitución, estableció lo siguiente:

---

151. bis Véase, en general, Nelson Geigel Lope-Bello, *Autonomía Municipal y Urbanismo*, Caracas 1972.

“Es de la competencia de las Municipalidades... organizar sus servicios de policía, abastos, cementerio, *ornamentación municipal, arquitectura civil*, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal”.

Esta norma se repite en las Constituciones de 1928, 1931 y 1936, pero el artículo, en todos esos textos constitucionales, tenía una segunda parte de enorme importancia, que establecía:

“El servicio de higiene lo harán las Municipalidades sujetándose a las leyes y reglamentos federales sobre sanidad y bajo la suprema inspección del servicio sanitario federal”.

En esta forma, las Constituciones señaladas, en este artículo, asignaban competencias específicas a las Municipalidades en una serie de servicios que eran *competencia exclusiva* del ámbito local, pero en cuanto a los servicios de higiene, la competencia local se limitaba, al señalarse que competía a las Municipalidades, pero sujetándose a lo dispuesto en las leyes y reglamentos federales sobre sanidad, y bajo la suprema inspección del servicio sanitario federal. Es decir, a partir de 1925 se establece un elemento de competencia concurrente entre el ámbito local y el ámbito nacional, en cuanto a los servicios de higiene, pero con la peculiaridad de que la organización de estos servicios quedaba sujeta a lo establecido en las leyes y reglamentos nacionales. Se establece, entonces, una jerarquía del ordenamiento, de manera que las competencias locales sólo podían ejercerse con sujeción a lo que a nivel nacional se estableciera, y no sólo en leyes, sino en reglamentos. Esto tiene mucha importancia en materia urbana, pues desde el texto constitucional de 1947 tal sujeción se va a extender a las actividades en el campo de la regulación urbanística.

Interesa retener ahora, por tanto, que en el momento en que se consagran en la Constitución las primeras competencias que tienen relación con lo urbano, que son la “ornamentación municipal” y la “arquitectura civil”, éstas se prevén como competencias exclusivas del ámbito municipal, y los casos de competencias concurrentes con sujeción al ámbito nacional son reducidas al campo de los servicios de higiene, conforme a la misma norma de la Constitución.

En estos textos constitucionales, desde 1925 a 1936, hay otras normas que insisten en la competencia municipal en el ámbito urbano; por ejemplo, cuando se reservan al Poder Nacional competencias en materia de transporte terrestre<sup>152</sup> con excepción de lo relativo a los “tranvías

152. Artículo 15, ordinal 16.

y cables de tracción urbana”, que correspondían exclusivamente a las Municipalidades. Esta es otra norma que contribuye a pensar que la intención del constituyente en la época, fue la de establecer un ámbito municipal sobre las actividades urbanas, distinto a las competencias nacionales, que en el caso del transporte abarcaban sólo los caminos y carreteras extraurbanas e interestatales.

Con motivo del golpe de Estado del 18 de octubre de 1945, la Junta Militar de Gobierno dictó un Decreto-Ley de enorme importancia para el ámbito urbano, el Decreto-Ley N° 387 del 10 de agosto de 1946, dictado por la Junta en base a su Acta Constitutiva<sup>153</sup>. Este Decreto-Ley creó la Comisión Nacional de Urbanismo como unidad dependiente del Ministerio de Obras Públicas<sup>154</sup> y le asignó diversas competencias, y entre ellas:

“El estudio de los proyectos de urbanismo de las regiones y poblaciones de Venezuela, recopilará los datos necesarios para dichos estudios y estudiará los sistemas para poder llevar a efecto estos planes”<sup>155</sup>.

El Decreto-Ley fue reglamentado por una Resolución del Ministerio de Obras Públicas, N° 5 del 26 de noviembre del mismo año 1946<sup>156</sup>, la cual precisa las atribuciones de la Comisión Nacional de Urbanismo. En su artículo 2º le asignó competencias de enorme importancia, en la siguiente forma:

“Estudiar y aprobar los anteproyectos, normas, proyectos de ordenanzas, planes de ejecución y financiamiento de urbanismo”.

Debe destacarse que la idea de la Resolución reglamentaria de las competencias de la Comisión Nacional de Urbanismo era sujetar, en materia de urbanismo, el ámbito local al ámbito nacional, hasta el punto de prever, como competencia de la Comisión, no sólo estudiar y aprobar anteproyectos, lo que abarcaba anteproyectos de construcción de edificaciones y parcelamientos, sino también estudiar y aprobar los proyectos de Ordenanzas en materia urbanística. Esta reglamentación, sin duda, extralimitaba la previsión del Decreto-Ley, al regular supuestos no previstos en el mismo<sup>156 bis</sup>.

153. Véase en *Compilación Legislativa de Venezuela*, tomo II, p. 939.

154. Artículo 1º

155. Artículo 3º

156. Véase en *Compilación Legislativa de Venezuela*, tomo II, p. 940.

156. <sup>bis</sup> Véase la crítica a dicha reglamentación formulada por Leopoldo Borjas, “Competencia del Poder Nacional y del Poder Municipal sobre Urbanismo”, en *Repertorio Forense*, tomo 8, 3er. trimestre 1968, p. 17.

El mismo artículo 2º de la Resolución agregó como competencia de la Comisión, la siguiente:

“Someter para su aprobación a las autoridades competentes, por intermedio del Ministro de Obras Públicas, todo lo resuelto con relación al urbanismo de las regiones de Venezuela”.

Fácil es constatar que esta resolución reglamentaria del Decreto 387, le dio una competencia amplísima al Ejecutivo Nacional en materia urbanística, de manera que, materialmente, la transitoriedad de la vida institucional provocada por la actuación de la Junta Militar de Gobierno, cambió el régimen de las Constituciones anteriores y dio la pauta para el establecimiento, en la Constitución de 1947, de una normativa diferente.

## II. EL REGIMEN EN LA CONSTITUCION DE 1947

En efecto, el texto constitucional de 1947 estableció una distribución de competencias en materia urbanística, distinta a la prevista en las Constituciones anteriores, en el sentido de que previó competencias de ejercicio concurrente entre el ámbito nacional y el ámbito local, pero con la peculiaridad de que las de orden municipal se ejercían con sujeción al ámbito nacional. Aquella orientación que en materia de higiene se estableció en la Constitución de 1925, la Constitución de 1947 la extendió a toda la materia urbanística, siguiendo la línea del señalado Decreto N° 387 de 1946. En efecto, el artículo 112, ordinal 1º, de la Constitución de 1947, precisa lo siguiente:

“Es de la competencia del Poder Municipal:

1º) Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, transportes urbanos, institutos de crédito y demás de carácter municipal”.

El texto, hasta aquí, sigue la orientación de lo previsto en las Constituciones anteriores, pero en este artículo de la Constitución de 1947 se agrega un nuevo ordinal, que es el que va a establecer la sujeción del ámbito local al nacional, en la forma siguiente:

“Es de la competencia del Poder Municipal...

4º) Fomentar y encauzar el urbanismo, con arreglo a las normas que establezca la Ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales”.

La Constitución de 1947, entonces, atribuyó competencias en materia urbana al ámbito local, pero con sujeción a lo que estableciera la Ley Nacional y en coordinación con los organismos técnicos nacionales, que en ese momento era la Comisión Nacional de Urbanismo, la cual acababa de crearse el año anterior.

En la Constitución de 1947 se estableció, además, en el artículo 138, ordinal 15, dentro de las atribuciones del Poder Nacional, lo siguiente en materia urbana:

“Todo lo relativo al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para el proyecto y ejecución de obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo, y a la creación y funcionamiento de los organismos correspondientes”.

En esta forma se estableció, además, una norma que reservó al Poder Nacional la organización administrativa de la ordenación urbanística, a todos los niveles.

Del análisis de las normas del texto de 1947, se puede deducir que se previó una competencia concurrente en materia de urbanismo, con la peculiaridad de que la competencia local se sujetó a la nacional y, más precisamente, a lo que estableciera la Ley Nacional, y que, en todo caso, la competencia local debía ejercerse en coordinación con los organismos técnicos nacionales, reservándose además el ámbito nacional la organización de la ordenación del urbanismo.

En la secuencia histórica de los textos, después de la Constitución de 1947 debe destacarse lo establecido en el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950<sup>157</sup>, vigente hasta 1977, que atribuyó al Ministerio de Obras Públicas<sup>158</sup> competencia en lo concerniente al “urbanismo”.

---

157. Véase en *G. O.* N° 24.162 del 13-6-53.

158. Artículo 23, ordinal 8°

### III. EL REGIMEN EN LA CONSTITUCION DE 1953

El texto constitucional de 1953 puede decirse que recoge la orientación del de 1947, en cuanto al establecimiento de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el ámbito municipal, pero sujetando el ejercicio de las competencias locales a lo dispuesto en el nivel nacional. Pero este texto va más allá, pues profundiza la tendencia de sujeción de lo local a lo nacional, dado su carácter centralista.

En efecto, el artículo 21, ordinal 1º, de la Constitución de 1953, establece lo siguiente:

“Es de la competencia de las Municipalidades... Organizar, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales, sus servicios de abastos, acueductos, de pesas y medidas, alumbrado público, arquitectura civil, asistencia social, cementerios, educación, mataderos, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal”.

Este artículo, al ampliar considerablemente la enumeración de las competencias municipales, como contrapartida, somete el ejercicio de las mismas a lo dispuesto en “las leyes y reglamentos”. Así, vemos que la orientación de la Constitución de 1925 en materia de higiene, que se sigue en el texto de 1947 en materia urbanística, se extiende en el de 1953 a todas las competencias locales, las cuales sólo pueden ejercerse con sujeción a lo dispuesto en las leyes y reglamentos nacionales.

El mismo artículo 21, ordinal 1º, de la Constitución de 1953, además establece como competencia de las Municipalidades la misma norma ya prevista en el texto de 1947:

“Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la ley, en coordinación con los organismos técnicos nacionales”.

Aquí encontramos, también, el mismo elemento de sujeción del ámbito local al ámbito nacional, en materia urbanística.

La misma Constitución de 1953 previó, además, en materia urbanística, la misma atribución de competencias concurrentes, pero con sujeción al ámbito nacional, en su artículo 60, ordinal 21, que establecía:

“Es de la competencia del Poder Nacional... el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y de urbanismo, y la creación y funcionamiento de los órganos correspondientes”.

En definitiva, el texto de 1953 siguió la orientación del de 1947 al sujetar, en materia de urbanismo, las competencias de ámbito municipal a las previsiones nacionales. Se trata, en todo caso, del momento histórico en que la autonomía local ha estado más atenuada en la evolución institucional del país.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1953, se dictó un Decreto de gran importancia en el campo urbanístico, el Decreto N° 547, de 21 de junio de 1957<sup>159</sup>, mediante el cual se declaró inexistente la Comisión Nacional de Urbanismo, que venía funcionando hasta ese momento como el máximo organismo nacional ordenador del urbanismo, y sus funciones y atribuciones pasaron a ser desempeñadas por el Ministerio de Obras Públicas, organismo que desde el año 1950, de acuerdo al Estatuto Orgánico de Ministerios, tenía atribuciones en materia de urbanismo. De acuerdo a ello, correspondía directamente a dicho Ministerio, a partir de 1957, ejercer aquellas competencias, entre las que estaba la de aprobar previamente proyectos, anteproyectos y hasta proyectos de Ordenanzas, lo cual venía reforzado por la distribución de competencias que la Constitución de 1953 establecía, y que le daban al ámbito nacional prevalencia en materia de urbanismo respecto al ámbito local o municipal.

Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1961, entonces, puede decirse que el urbanismo era una competencia concurrente entre el ámbito nacional y el ámbito local, pero estando el ejercicio local de la misma sujeto a lo que establecieran las leyes y reglamentos del ámbito nacional. De acuerdo a ello, fue tradicional la posición del Ministerio de Obras Públicas, de que los anteproyectos y proyectos en materia de urbanismo, en cualquier parte del territorio nacional, debían ser aprobados previamente por dicho Ministerio, inclusive los proyectos de Ordenanzas Municipales en la materia.

---

159. Véase en G. O. N° 25.392 del 27-6-57.

#### IV. EL REGIMEN DE LA CONSTITUCION DE 1961

##### 1. *La normativa nacional*

Todo este sistema de distribución de competencias entre el ámbito nacional y el local o municipal, así como, en general, todo el régimen constitucional relativo a la autonomía municipal, que fue progresivamente atenuada en 1947 y 1953, va a ser cambiado radicalmente en la Constitución de 1961.

En efecto, en este texto, en su artículo 30, se establece como competencia local, básicamente, la siguiente:

“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, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”.

Esta redacción de la norma atributiva de competencias al ámbito local, por su puesto, varía sustancialmente respecto de la redacción que tenía en los textos constitucionales anteriores. Estos atribuían a los Municipios la competencia para “organizar” determinados servicios, es decir, una competencia de organización de servicios de policía, de ornamentación municipal, arquitectura civil, etc. Podía entenderse, por supuesto, que dentro de la organización de los servicios estaba también la competencia normativa, es decir, de regular los servicios. En forma distinta, la Constitución de 1961 elimina totalmente la expresión tradicional de “organizar” y utiliza, al atribuir la competencia a las Municipalidades, una expresión más amplia: el *gobierno y administración* de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como *urbanismo...*”; y es de destacar que es ésta la primera “materia” que se considera como propia vida local, entre las que, a título ejemplificativo, enuncia el referido artículo 30 del texto constitucional.

Pero la norma, además, no sujeta en ninguna forma el ejercicio local de esas competencias a lo que se disponga en el ámbito nacional. Es más, dentro de la noción de autonomía municipal que consagra el artículo 29 de la Constitución, se señala que ésta comprende la “libre gestión de las materias de su competencia”. Por tanto, es propio de la autonomía local la libre gestión del urbanismo como materia propia de la vida local, y no creemos que pueda llegarse a otra conclusión. Sin embargo, en la propia Constitución de 1961 se prevé una atribución de competencia al ámbito nacional en materia de urbanismo, que da origen a una competencia concurrente. En efecto, el artículo 136, ordinal 14, atribuye competencia al Poder Nacional para:

“El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”.

Hay, por tanto, una competencia concurrente entre el ámbito nacional y local, pero en ninguna parte de la Constitución aparece la orientación de las dos Constituciones anteriores, de 1947 y 1953, en el sentido de la sujeción del ámbito local al ámbito nacional. Sólo se le da al ámbito nacional competencia en el establecimiento, la coordinación y la unificación de *normas y procedimientos técnicos para obras* de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo. Una interpretación estricta de esta norma, conduce a destacar que la misma habla de establecimiento, coordinación y unificación “de normas y procedimientos para obras”, con lo cual se hace referencia, en realidad, a las normas generales de construcción (sanitarias, antisísmicas, estructurales, etc.) y no al desarrollo urbano en general. Sin embargo, teniendo en cuenta que el mismo artículo 136, ordinal 25, atribuye al Poder Nacional competencia en “toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza”, es fácil advertir que las competencias nacionales en materia de ordenación urbana, tienen que ir más allá que las solas normas y procedimientos para la construcción de obras, dado el carácter nacional que tiene actualmente la problemática urbanística del país.

En todo caso, puede señalarse que en la Constitución de 1961 se establece una competencia concurrente en materia de urbanismo, pero radicalmente distinta a la competencia concurrente que establecían las Constituciones de 1947 y 1953. La única sujeción local al ámbito nacional en la materia, se refiere a las normas y procedimientos técnicos que establezca, coordine y unifique el Poder Nacional, y tratándose de una atribución al Poder Nacional, debe entenderse que ha de ser re-

gulada por el Poder Legislativo, mediante Ley <sup>159 bis</sup>, sin perjuicio de que éste le asigne al Poder Ejecutivo, en los casos en que no se afecte la reserva legal. En esta forma, habría sujeción siempre que una Ley Nacional estableciese o regulase la forma de dictar estas normas, en cuyo caso los entes locales, en su libre gestión del urbanismo que tienen conforme a su autonomía, deberían ajustarse a estas normas nacionales para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo. Se puede, por tanto, admitir que en esta concurrencia de competencias habría una atenuación de la autonomía municipal, pero esta sujeción a las normas y procedimientos técnicos nacionales sólo podría lograrse cuando, mediante una Ley, se establezca o se determine la forma como el Ejecutivo Nacional las pueda dictar. De allí que con tanta urgencia e insistencia, desde hace ya muchos años, se venga planteando la necesidad de la promulgación de una Ley Nacional de Ordenación Urbanística, que es la que debería establecer estos elementos para instrumentar las normas y procedimientos técnicos en materia de obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo.

Recientemente, ha sido la Ley Orgánica de la Administración Central del 18 de diciembre de 1976 <sup>160</sup>, la cual, al crear el Ministerio de Desarrollo Urbano, le ha atribuido a éste íntegramente, en su artículo 37, ordinal 6º, la competencia que el señalado artículo 136, ordinal 14, de la Constitución, atribuía al Poder Nacional.

En efecto, dicho artículo 37, ordinal 6º, de la Ley Orgánica de la Administración Central, establece lo siguiente:

*Artículo 37.* Corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector del urbanismo que comprende los programas de desarrollo urbano, financiamiento y construcción de viviendas y, en particular, las siguientes actividades:

...*ordinal 6º.* El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones.

En esta forma, la atribución que la Constitución de 1961 asignaba al Poder Nacional en su artículo 136, y que debía ser ejercida por el Poder Legislativo, éste la ejerció asignándosela totalmente al Poder Ejecutivo, y particularmente al Ministerio de Desarrollo Urbano. Sin embargo, esta transferencia no conlleva la posibilidad de que por vía

159. <sup>bis</sup> Cfr. Leopoldo Borjas, *loc. cit.*, p. 19.

160. Véase en *G. O.* N° 1.932 Extr. del 28-12-76.

ejecutiva, por ejemplo, se dicten normas, fuera de las de carácter técnico, para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, que limiten el derecho de propiedad<sup>160 bis</sup>.

## 2. El régimen en las Constituciones estatales

Este régimen de la Constitución de 1961, se recoge en todo el ordenamiento de los Estados, que rige a las Municipalidades. En efecto, del análisis de las Constituciones de los Estados de la República, surge la siguiente situación: muchas Constituciones remiten al artículo 30 de la Constitución Nacional cuando regulan el régimen de los Municipios; otras Constituciones utilizan la expresión tradicional de las Constituciones nacionales anteriores, en el sentido de atribuir al Poder Municipal competencia para "organizar los servicios de urbanismo", y muy pocas Constituciones no mencionan el urbanismo como ámbito propio de la local.

La situación, a nivel de las Constituciones de los Estados en particular, es la siguiente: la Constitución del Estado *Apure* atribuye a las Municipalidades competencia para organizar los servicios de urbanismo<sup>161</sup>; la Constitución del Estado *Anzoátegui*, al regular las competencias locales, no menciona el urbanismo<sup>162</sup>; la Constitución del Estado *Aragua*, remite a lo previsto en el artículo 30 de la Constitución Nacional<sup>163</sup>; la Constitución del Estado *Barinas*, atribuye a las Municipalidades competencia para organizar los servicios de ornamentación municipal y de urbanismo<sup>164</sup>, y en igual forma se establece en la Constitución del Estado *Bolívar*<sup>165</sup>; la Constitución del Estado *Carabobo* no hace mención, en ningún momento de sus normas, al urbanismo como competencia local; la Constitución del Estado *Cojedes* atribuye a las Municipalidades competencia para organizar sus servicios de urbanismo<sup>166</sup>, y lo mismo hacen las Constituciones de los Estados *Falcón*<sup>167</sup> y *Guárico*.

---

160. <sup>bis</sup> Por ello, claramente, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa estableció en su sentencia citada de 4-4-78 que el derecho de propiedad solo puede ser afectado por una "ley nacional, estatal o municipal (ordenanza), estas dos últimas con carácter de leyes locales", en: *Repertorio Forense* N° 4.154, 24 de abril de 1978, pág. 4.

161. Artículo 82, ordinal 1º

162. Artículo 89, ordinal 1º

163. Artículo 120.

164. Artículo 93, ordinal 1º

165. Artículo 82, ordinal 1º

166. Artículo 88, ordinal 1º

167. Artículo 86, ordinal 1º

co<sup>168</sup>; las Constituciones de los Estados *Lara*<sup>169</sup> y *Mérida*<sup>170</sup>, transcriben el texto del artículo 30 de la Constitución Nacional; la Constitución del Estado *Miranda*, asigna a las Municipalidades competencia para organizar sus servicios de urbanismo<sup>171</sup>, y lo mismo hace la Constitución de los Estados *Nueva Esparta*<sup>172</sup>, *Portuguesa*<sup>173</sup>, *Sucre*<sup>174</sup> y *Trujillo*<sup>175</sup>; la Constitución de *Yaracuy* no detalla las competencias de los Municipios<sup>176</sup>; la Constitución del Estado *Monagas* no hace mención al urbanismo, y las Constituciones de los Estados *Táchira*<sup>177</sup> y *Zulia*<sup>178</sup> copian el texto del artículo 30 de la Constitución Nacional. En cuanto al *Distrito Federal*, la Ley Orgánica del mismo, del año 1936<sup>179</sup>, atribuye al Municipio de dicho Distrito competencia en cuanto a los servicios de ornamentación municipal y arquitectura civil<sup>180</sup>.

En cuanto a las Leyes o Códigos Orgánicos del Poder Municipal de los Estados, éstos regulan, en general, atribuciones variadas de los Municipios que tienen relación con el ámbito urbano, como la limpieza de calles, por ejemplo. El texto más explícito es el del Código Orgánico del Poder Municipal del Estado Miranda, el cual, al definir las funciones municipales<sup>181</sup>, engloba “los servicios de arquitectura civil, urbanismo y construcciones en general; parques, jardines públicos; ornato de las poblaciones... ingeniería municipal”, etc.; y luego, recogiendo la remisión del artículo 701 del Código Civil al cual se hizo referencia, también define como función municipal el “determinar las distancias que deben guardar los propietarios de predios contiguos para construir pozos, cloacas, letrinas, acueductos, depósitos de sal, materias corrosivas, maquinarias movidas a vapor o electricidad, instalaciones de fábricas o establecimientos peligrosos para la seguridad, tranquilidad, solidez o salubridad de los edificios destinados a reuniones o espectáculos públicos, para garantizar sus condiciones de seguridad e higiene, asesorándose para ello con el Director de Ingeniería Municipal o con peritos, según el caso”.

168. Artículo 99, ordinal 1º

169. Artículo 81.

170. Artículo 107.

171. Artículo 94, ordinal 1º

172. Artículo 104, ordinal 1º

173. Artículo 82, ordinal 1º

174. Artículo 80, ordinal 1º

175. Artículo 121, ordinal 1º

176. Artículo 9.

177. Artículo 110.

178. Artículo 110.

179. Véase en *G. O. Extr.* del 28-7-37.

180. Artículo 29, ordinal 1º

181. Artículo 24.

### 3. *El sentido de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1961*

Ahora bien, no existiendo una Ley Nacional en materia urbanística, y dejando a salvo el análisis que se hará posteriormente de las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 y de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, se hace necesario interpretar la Constitución de 1961, y particularmente el sentido de su Disposición Transitoria Primera, vigente hasta 1978, lo cual estableció lo siguiente:

“Mientras se dictan las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”.

El Capítulo IV del Título I de la Constitución es el que regula a “Los Municipios” y a ese es al cual afectaba la norma transitoria. Una primera forma de interpretación de dicha norma, podría conducir a pensar que la misma había suspendido totalmente la vigencia del referido Capítulo de la Constitución de 1961 y que, como consecuencia, había remitido la regulación de los Municipios, íntegramente, al sistema constitucional de 1953. Esto conduciría a sostener, por tanto, que en materia de urbanismo regía *el citado artículo 21* de dicha *Constitución de 1953* que estableció, como competencia municipal, el “organizar, con sujeción a las *leyes y reglamentos nacionales*, sus servicios de arquitectura civil, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal”. Esta interpretación, en nuestro criterio, sería absurda.

En efecto, ante todo debe señalarse que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1961, en nuestro criterio, *no abarcaba en absoluto la materia de urbanismo*. En efecto, si se lee con detenimiento esta Disposición Transitoria Primera de la Constitución, se puede observar que lo que se mantenía en vigencia del ordenamiento jurídico anterior a 1961, era el “régimen y organización municipal de la República” establecido en las leyes dictadas conforme a la Constitución de 1953, mientras no se dictasen las leyes que podían modificar ese régimen. De manera que era, sin duda, una remisión a un régimen anterior mientras se dictaban unas leyes y, por tanto, en el ámbito concreto en que esas leyes podían modificar dicho régimen. En los casos en que no existía la necesidad de una Ley destinada a regular el régimen local, no se justificaba la remisión sino que regía directamente la Constitución de 1961. Por tanto, la Constitución lo que hacía era indicar que mientras un aspecto que requería regulación legal no se normase por una Ley, quedaba vigente la anterior; pero en las materias que no requerían expresa-

mente de una regulación por Ley, el texto constitucional entró en vigencia de inmediato.

En nuestro criterio, por tanto, la interpretación racional de dicha Disposición Transitoria tenía que ser la siguiente: *el mantenimiento del "régimen y organización"* regulado por la Constitución de 1953 y las leyes dictadas conforme a ella, en cuanto ese régimen y organización podían ser modificados por las leyes que prevé el Título I, Capítulo IV de la Constitución de 1961. Si se analiza el articulado de este Capítulo, se observa que allí está prevista la emisión de las siguientes leyes: la Ley que determine qué órganos ejercerán la representación de los Municipios<sup>182</sup>; las Leyes Orgánicas nacionales y las disposiciones legales de los Estados que desarrollen los principios constitucionales sobre organización de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia<sup>183</sup>; la Ley que determine la forma como pueden ser impugnados los actos de los Municipios por ante los órganos jurisdiccionales<sup>184</sup>; la Ley que atribuya a los Municipios competencias exclusivas en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios<sup>185</sup>; la Ley que atribuya a los Municipios la posibilidad de imponer multas<sup>186</sup>; la Ley que atribuya a los Municipios la posibilidad de crear impuestos, tasas y contribuciones especiales, distintas a las ya establecidas en la Constitución<sup>187</sup>; la Ley que determine la enajenación de ejidos con fines de reforma agraria<sup>188</sup>, y la Ley que establezca los requisitos y limitaciones para el uso del Crédito Público por los Municipios<sup>189</sup>.

Por tanto, estando previstas *expresamente* esas leyes en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, es evidente la interpretación que debía dársele a la Disposición Transitoria Primera: "*Mientras se dictan... (esas) leyes... se mantienen en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República*", en lo que podían esas leyes afectar.

Por ejemplo, conforme a ello, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 que prevé el artículo 25 de la Constitución, es la que determina cuál es el órgano de representación y cuántos miembros lo compone (Concejo Municipal, etc.). Mientras esa Ley se dictaba, regía el régimen

- 
182. Artículo 35.  
183. Artículo 27.  
184. Artículo 29.  
185. Artículo 30.  
186. Artículo 31, ordinal 4º  
187. Artículo 31, ordinal 6º  
188. Artículo 32.  
189. Artículo 33.

anterior que, uniformemente en las Constituciones de los Estados y en las leyes o Códigos Orgánicos del Poder Municipal de los mismos preveía un Concejo Municipal de siete miembros en los Distritos y no en los Municipios.

El mismo razonamiento debe seguirse en los otros casos citados de leyes previstas en el Capítulo señalado. Por tanto, aquellas otras materias y atribuciones reguladas en la Constitución de 1961 para las cuales ella misma no ha previsto expresamente en dicho Capítulo desarrollo alguno mediante Ley, están en plena vigencia, conforme a sus normas, y no hay razón para señalar que se regulan por la Constitución de 1953. La norma de derecho intertemporal, por tanto, sólo se refería a las materias para las cuales la Constitución preveía su regulación y desarrollo por Ley, no abarcando aquellas materias que la Constitución no sometía a dicha regulación. En otras palabras, “una norma de derecho intertemporal dispone que hasta la promulgación de las leyes anunciadas, continúe en vigencia la parte de la Constitución de 1953 y los preceptos legislativos complementarios concernientes a tal extremo”<sup>190</sup>.

Ahora bien, no estando prevista expresamente en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, una Ley que deba regular el urbanismo, no hay duda en considerar que este era y es de la competencia de las Municipalidades dentro de las materias propias de la vida local, y que la ejercen sin sujeción a lo establecido en leyes y reglamentos nacionales, como se establecía en la Constitución de 1953<sup>190 bis</sup>.

Esta interpretación, sin embargo, no es pacífica. Tomás Polanco ha sostenido una interpretación contraria, en la siguiente forma:

“Hemos insistido repetidas veces en la doble atribución de la materia urbana tanto al Poder Nacional como al Poder Municipal. A éste tanto la Constitución de 1953 como la de 1961, atribuyen como materia propia de la vida local el urbanismo.

“Debe recordarse que la Disposición Transitoria Primera de la actual Constitución de 1961, mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República hasta tanto se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la misma Constitución.

“Esas leyes, previstas por el referido Capítulo IV del Título I, atenderán, para las Municipalidades, a su organización, gobierno, administración, clasificación, agrupación, mínimo de servicios

---

190. Véase Antonio Moles Caubet, “Los límites a la autonomía municipal”, en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 26, Caracas 1963, p. 10.

190. <sup>bis</sup> Coincide con nuestra opinión, aun cuando por razones diferentes, Nelson Geigel Lope-Bello, *Autonomía Municipal y Urbanismo*, cit., pp. 30 y ss.

obligatorios, competencia exclusiva, creación de contribuciones, uso de crédito público, etc. Es decir, el constituyente quiso dejar al legislador prácticamente toda la materia municipal, señalando únicamente principios que no podrán ser alterados, como el carácter funcional del Municipio como unidad política autónoma y primaria de la vida nacional, la enumeración de las materias propias de su autonomía, etc.

“Por mandato del constituyente se recurre temporalmente a la Constitución de 1953, para determinar el régimen y organización municipal vigentes hasta que no se dicten las leyes a que venimos aludiendo. Según dicha Constitución (artículo 21, numeral 2º), las Municipalidades podían y pueden ‘encauzar y fomentar el urbanismo con arreglo a las normas que establezca la Ley, en coordinación con los organismos técnicos nacionales, debiendo además organizar sus servicios en todas las materias propias de carácter municipal, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales’ (mismo artículo 21, numeral 1º). ‘Está fuera de toda duda que las Municipalidades en materia urbanística *deben*: a) Sujetarse a las normas nacionales para encauzar y fomentar el urbanismo; b) Actuar en forma coordinada con los organismos técnicos nacionales; c) Organizar sus servicios urbanísticos con arreglo a las normas legales y reglamentos nacionales’.

“Con base a lo anterior, las Municipalidades, hasta que una Ley no diga lo contrario, tienen que *someterse* a los lineamientos generales que en materia urbanística hubiere propuesto Cordiplán y aceptado el Presidente de la República en Consejo de Ministros; deben coordinar su acción con las de los otros organismos urbanísticos, en base a las normas de Cordiplán, y acatar las normas de unificación que en base a los lineamientos presidenciales determine el Ministro de Obras Públicas.

“A este respecto, es conveniente advertir que, conforme a la vigente regulación derivada de los Decretos 387, de 1946, y 547, de 1957, es de la competencia del Ministerio el ‘estudiar y aprobar los anteproyectos, normas, proyectos de ordenanzas, planes de ejecución y de financiamiento de urbanismo’. Quizás no es adecuada esta concentración de atribuciones en el Ministro de Obras Públicas, que es el principal ejecutor de obras del Estado y quien también tiene, a su vez, que estar sometido a la norma urbanística, pues puede traer como consecuencia que el Ministro se vea tentado de únicamente aprobar

lo que convenga para sus planes de acción, que pueden o no tomar en cuenta los intereses urbanísticos de la República; esta situación puede, además, fomentar una pugna inútil entre las autoridades nacionales y las municipales”<sup>191</sup>.

Una opinión similar ha sido mantenida recientemente por Armando Rodríguez García, quien sostiene que “si se decidió incorporar la norma del derecho intertemporal (Disposición Transitoria Primera), era para suspender la aplicación de *todo* el Capítulo IV, y precisamente, dentro de él, aquellos casos en que el propio texto no suspendía su aplicación hasta la vigencia de una Ley que lo desarrollara. Es por ello que puede afirmarse en forma absoluta, que en lo relativo al régimen y organización local, está vigente el régimen constitucional previsto en la Constitución de 1953, y no el de la Constitución de 1961”<sup>192</sup>.

Por su parte, Antonio Moles Caubet ha mantenido un criterio que, en nuestra opinión, no puede identificarse con lo afirmado por Tomás Polanco y Armando Rodríguez. Moles, en su trabajo sobre *Los límites de la autonomía Municipal*, señala lo siguiente:

“La primera de las Disposiciones Transitorias de la Constitución prescribe que mientras no se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la misma, ‘se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República’... Así se hace posible ‘la adaptación del sistema actual al nuevo sistema establecido por la Constitución de 1961’, según se advierte de la Exposición de Motivos.

“Dicho en otras palabras: una norma de derecho intertemporal dispone que hasta la promulgación de las leyes anunciadas, continúen en vigencia *la parte* de la Constitución del 53 y los preceptos legislativos complementarios concernientes a tal extremo”<sup>193</sup>.

191. Véase Tomás Polanco, “Las limitaciones urbanísticas a la propiedad”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 35, Caracas 1961, pp. 39 y 40. Coincide con esta opinión, Omer Lares, *Legislación Urbanística Comparada*, Caracas 1971, pp. 128 y 129.

192. Véase Armando Rodríguez García, *Proceso Urbano y Municipio*, Caracas 1978, pp. 74 y 75.

193. Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 26, Caracas 1963, p. 10.

## V. LA SITUACION ACTUAL DE LAS REGULACIONES EN EL CAMPO DE LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS

### 1. *La situación antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (1977)*

En nuestro criterio, por tanto, y conforme a lo argumentado anteriormente, en materia de urbanismo, para la cual aún no se ha dictado la Ley Nacional permitida en la atribución contenida en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, es evidente que desde 1961 están en su plenitud de vigencia los artículos 29 y 30 de la misma, correspondiendo, entonces, a los Municipios la libre gestión de dicha materia, sin interferencia del Poder Nacional, como la consagraba el artículo 21 de la Constitución de 1953, salvo en la forma prevista por el artículo 136, ordinal 14, de la propia Constitución, en cuanto al “establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”, es decir, en cuanto al establecimiento de normas para la elaboración y ejecución de planes de Ordenación Urbana cuya aplicación corresponda a los Municipios, lo cual sólo podía ser regulado mediante Ley.

Por tanto, y mientras no se dictasen dichas normas, el Poder Nacional no podía intervenir en las competencias municipales. De allí que, en nuestro criterio, las normas del Decreto N° 387 de 1946 y de la Resolución N° 5 del Ministerio de Obras Públicas de 1946, referentes a la Comisión Nacional de Urbanismo y que posteriormente se atribuyeron al propio Ministerio por el Decreto N° 547 de 1957, y que establecían que correspondía a la misma “estudiar y aprobar los anteproyectos, normas, proyectos de Ordenanzas, planes de ejecución y financiamiento de urbanismo”, desde el 23 de enero de 1961 dejaron de tener el valor condicionante de la actividad municipal que tenían, en el sentido de que implicasen que, necesariamente, los anteproyectos, proyectos y planes de urbanismo, y los proyectos de Ordenanzas sobre urbanismo debían ser aprobados previamente por el nivel nacional para que pudiera haber la actuación municipal. Ello porque, como quedó dicho, el urbanismo no estaba abarcado dentro de la norma de derecho intertemporal de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1961, y porque, en todo caso, no sería razonable, jurídicamente, que una norma de derecho intertemporal permitiera la aplicación priori-

taria de Resoluciones Ministeriales o Decretos Ejecutivos frente a la propia Constitución.

Al contrario, en esta materia de las competencias urbanísticas, la Constitución de 1961 fue de aplicación inmediata: se trata de una materia propia de la vida local, y mientras no se dictasen las normas nacionales previstas en el artículo 136, ordinal 14 de la Constitución, contenidas en la necesitada Ley de Ordenación Urbanística, correspondía a las Municipalidades la libre gestión de dicha materia. Por supuesto, las propias Ordenanzas Municipales podían exigir que antes de la aprobación por ellas de un proyecto de urbanismo o antes de que otorgasen un permiso de construcción, se les presentase a las Municipalidades el criterio del antiguo Ministerio de Obras Públicas. En este caso, sería en virtud de lo que las propias Ordenanzas dispusieran, que debía obtenerse previamente la opinión de dicho Ministerio, opinión que no necesariamente —y depende de lo que establecieran las Ordenanzas— tenía que ser vinculante para la autoridad municipal.

En este sentido, por ejemplo, la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda<sup>194</sup> establece, en su artículo 4º, lo siguiente:

“Los planes de zonificación de las nuevas áreas, así como las modificaciones que se hicieren a los ya aprobados, que previo el visto bueno de la Dirección Nacional de Urbanismo del Ministro de Obras Públicas, o de cualquier otro organismo de planeamiento urbano que se cree, sancione el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, inmediatamente que se verifique dicha aprobación forman parte del Plano de Zonificación”.

En este caso, y en virtud de la exigencia de la misma Ordenanza, la intervención previa de la Dirección de Planeamiento Urbano del antiguo Ministerio de Obras Públicas podría tener carácter vinculante, aun cuando ello se discute.

En otros casos, las Ordenanzas Municipales remiten al cumplimiento de disposiciones nacionales de observancia obligatoria, tal como sucede en materia sanitaria<sup>195</sup>.

Como conclusión, por tanto, puede señalarse que antes de que se dictase la Ley Orgánica de la Administración Central, regía la siguiente situación en materia de competencias urbanísticas:

---

194. Promulgada el 15-9-66.

195. Véase, por ejemplo, el artículo 12 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda.

1. Mientras se dictase la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de carácter nacional, constitucionalmente las Municipalidades tenían las competencias básicas en materia de urbanismo; y particularmente, la competencia para determinar los usos del suelo urbano correspondía exclusivamente a las Municipalidades <sup>195 bis</sup>.

2. La opinión previa que podía emitir la Dirección de Planeamiento Urbano del Ministerio de Obras Públicas en materia de uso del suelo urbano, no tenía, en ningún caso, el carácter de acto administrativo definitivo, obligatorio y vinculante. Si la Ordenanza Municipal respectiva no exigía la opinión previa del organismo nacional, ésta, en realidad, no tenía otro valor que el de una opinión técnica, no vinculante para la Municipalidad.

3. Aun para el supuesto de que las Ordenanzas Municipales establecieran la necesidad de que la autoridad municipal, antes de decidir sobre el uso de la tierra urbana, obtuviera previamente la opinión del organismo nacional, dicha opinión, a pesar de ser obligatoria, no tendría tampoco carácter definitivo, sino de trámite, pues el acto definitivo en la materia sería la decisión municipal.

## 2. *La situación después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central*

Con fecha 28 de diciembre de 1976, fue publicada la Ley Orgánica de la Administración Central <sup>196</sup>, la cual entró en vigencia el 1º de abril de 1977. Mediante dicha Ley se creó el Ministerio de Desarrollo Urbano, al cual se le asignaron las siguientes competencias, la mayoría referentes a materias urbanísticas:

*Artículo 37.* Corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector del urbanismo, que comprende los programas de desarrollo urbano, financiamiento y construcción de viviendas, y, en particular, las siguientes actividades:

1º *La formulación y ejecución de la política de desarrollo urbano* orientada al bienestar colectivo y al mejoramiento de la calidad de la vida humana.

2º *La formulación de la política habitacional, la de renovación urbana, la de servicios comunales, la de servicios urbanos y la de recreación, vialidad y otros inherentes al desarrollo del medio urbano, en coordinación con las políticas de ordenamien-*

195. <sup>bis</sup> Cfr. Luis Torrealba Narváez, *Aspectos jurídicos del Urbanismo en Venezuela*, Caracas 1970, p. 7.

196. Véase en *G. O.* N° 1.932 Extr. del 28-12-76.

to territorial y de transporte dictadas por los organismos competentes.

3º La formulación de la política para el desarrollo y promoción de la comunidad.

4º La formulación, administración, control y ejecución de la política de financiamiento a la vivienda, y la coordinación del crédito suministrado por el Estado, sus dependencias y los particulares para el financiamiento de viviendas y para el desarrollo urbano, en concordancia con la política financiera nacional.

5º *La ejecución del desarrollo urbano*, de acuerdo con las políticas de ordenación, acondicionamiento y desarrollo del territorio.

6º *El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones.*

7º La coordinación, control y vigilancia de las actividades que los organismos públicos y los particulares realicen en el campo del Desarrollo Urbano y Habitacional.

8º *Las relaciones entre los organismos públicos nacionales y los entes municipales para el desarrollo de las políticas de Desarrollo Urbano y Habitacional, y de desarrollo y promoción de la comunidad.*

9º La administración, control y ejecución de la política habitacional, con especial énfasis sobre las viviendas de interés social.

10. La *programación*, los estudios, los proyectos y la construcción de viviendas, conjuntos residenciales, urbanizaciones y demás *obras del desarrollo urbano.*

11. *La definición del uso de la tierra urbana, la planificación del desarrollo de los centros poblados*, tomando en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes. La *planificación, administración y adquisición de tierras para el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano. Las autorizaciones, coordinación, control y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal.*

12. La *programación, el diseño, la construcción, la administración y control de obras de renovación urbana y de las nuevas ciudades.*

13. La programación, los estudios, los proyectos y la construcción de toda clase de edificaciones de interés público, tales como las de carácter asistencial, educacional, cultural, recreativas, turísticas, deportivas, de administración, seguridad y otros servicios.
14. La programación, los estudios, los proyectos, la construcción y la promoción de edificaciones para usos habitacionales, comerciales, artesanales o industriales, que sean requeridas con fines de Desarrollo Urbano.
15. La coordinación, supervisión y evaluación de los servicios públicos necesarios para el Desarrollo Urbano y Habitacional.
- 16° La programación, el diseño, la construcción, la reforma, la ampliación y la administración de *áreas verdes, campos deportivos, parques, plazas y similares, en coordinación con las municipalidades.*
- 17° La programación y el establecimiento de prioridades de las obras de vialidad urbana, en coordinación con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y la ejecución de las obras menores de vialidad urbana.
18. La *ejecución de las obras de desarrollo urbano* de los centros poblados con la participación de la comunidad.
19. La investigación en materia de *urbanismo*, de ingeniería de servicios, de arquitectura y de construcción, y de sus respectivos regímenes administrativos.
20. La promulgación, preparación y capacitación del personal técnico requerido para el cabal cumplimiento de sus funciones.
21. Las estadísticas del *urbanismo*.
22. Las demás que le señalen las leyes.

Al dictar la Ley Orgánica de la Administración Central, y regular en esa forma las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano, el Legislador Nacional, indudablemente, ha ejercido las competencias que le asigna el artículo 136, ordinales 14 y 25 de la Constitución, que establecen lo siguiente:

*Artículo 136.* Es de la competencia del Poder Nacional...  
...*ordinal 14.* El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo.

...ordinal 25. Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza.

La atribución contenida en el citado ordinal 14 del artículo 136, el legislador la ha repetido, literalmente, en el ordinal 6º del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central, transfiriéndola *in totum* en una Ley Orgánica a la cual, inclusive, deben sujetarse todas las leyes ordinarias, al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Las otras múltiples competencias atribuidas a este Ministerio en el citado artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central, no lo fueron, por tanto, en base a la competencia del Poder Nacional proveniente del artículo 136, ordinal 14, de la Constitución, por lo que el fundamento constitucional de esa asignación de competencias por la Ley Orgánica, no puede ser otro que el del ordinal 25 del artículo 136 de la Constitución, al estimarse que el urbanismo, sin dejar de ser una competencia propia de la vida local por su naturaleza e índole, ha pasado a ser también una competencia de orden nacional, pero dentro de los límites de los artículos 30 y 136, ordinal 14.

En efecto, entre las atribuciones referidas previstas en el artículo 37 de la Ley Orgánica, y que se asignan al Ministerio de Desarrollo Urbano, se destacan las siguientes, por su incidencia en las competencias urbanísticas tradicionales de las Municipalidades:

1. La formulación y ejecución de la política de desarrollo urbano;
2. La formulación de la política de renovación urbana y de las otras políticas inherentes al desarrollo del medio urbano;
3. La ejecución del desarrollo urbano;
4. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones;
5. *Las relaciones entre los organismos públicos nacionales y los entes municipales* para el desarrollo de las políticas del desarrollo urbano;
6. La programación de las obras de desarrollo urbano;
7. La definición del uso de la tierra urbana;
8. La planificación del desarrollo de los centros poblados;
9. La planificación, administración y adquisición de tierras para el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano;

10. Las autorizaciones, coordinación, control y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, *sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal*.
11. La programación, el diseño, la construcción, la administración y control de obras de renovación urbana y de las nuevas ciudades;
12. La programación, el diseño, la construcción, la administración y control de áreas verdes, plazas, parques, etc., en coordinación con las municipalidades.
13. La ejecución de las obras de desarrollo urbano de los centros poblados con la participación de la comunidad.

De la simple lectura de estas atribuciones del Ministerio de Desarrollo Urbano, fácilmente se deduce que no queda actividad alguna que tenga que ver con el urbanismo en Venezuela, que no competa a dicho Despacho. Sólo en una ocasión, se dejan a salvo las competencias constitucionales de los Concejos Municipales: en el otorgamiento de autorizaciones y en el control y vigilancia de las actividades de los particulares que comporten uso de la tierra urbana; en otra ocasión se establece que la competencia debe ejercerse en coordinación con las Municipalidades: en la programación, diseño, construcción, reforma, ampliación y administración de áreas verdes, campos deportivos, parques, plazas y similares; y en otro caso, se le asignan al Ministerio las relaciones entre los organismos nacionales y los entes municipales, para el desarrollo de las políticas de desarrollo urbano.

En todos los demás casos, la Ley Orgánica asigna competencias directas al Ministerio de Desarrollo Urbano, pero cuyo ejercicio no parece posible sin que se dicte una regulación adicional. Tomemos un ejemplo: la definición del uso de la tierra urbana. ¿Qué significa esto? O se trata de que la zonificación de las ciudades y centros poblados la hará directamente el Ministerio de Desarrollo Urbano, lo cual no tendría sentido, pues no sólo se llegaría a un extremo centralizador inaceptable, sino que vaciaría de contenido la atribución constitucional en materia de urbanismo que trae el artículo 30 del texto fundamental para las Municipalidades; o se trata de que, simplemente, el Ministerio definirá los diferentes tipos o formas de uso de la tierra urbana que deberán ser adoptados uniformemente por las Municipalidades al dictar sus Ordenanzas de zonificación. En ambos casos, la norma no es de aplicación inmediata, sino que requeriría de una regulación adicional que esta-

bleciera cómo se van a zonificar todos los centros poblados, o cuáles son los diferentes usos que habrían de adoptar los entes locales.

Tomemos otro ejemplo: corresponden al Ministerio de Desarrollo Urbano las autorizaciones, el control y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal. ¿Qué significa esto? ¿Que se ha establecido una competencia concurrente plena entre el Ministerio y las Municipalidades, en materia de otorgamiento de permisos de construcción y de control y vigilancia de actividades que impliquen uso de la tierra? Sin embargo, ¿cuál será la compatibilidad en el ejercicio de estas competencias? Esto no está establecido. ¿Quién otorgaría primero el permiso, la Municipalidad o el Ministerio? Eso será necesario regularlo, así como los procedimientos para la obtención de las autorizaciones por el Ministerio. ¿O es que se trata, sólo, de la facultad del Ministerio de establecer las normas generales y los requisitos conforme a los cuales los Municipios deben otorgar dichas autorizaciones? En definitiva, en este caso estamos en presencia, también de una norma atributiva de competencias al Ministerio, que requerirá de una regulación adicional para poder ejercerse efectivamente.

En esta forma, por tanto, puede decirse que la Ley Orgánica de la Administración Central ha ampliado considerablemente las competencias del Ejecutivo Nacional en materia de Urbanismo, al asignarle una serie de competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano. Esas competencias se han superpuesto y son concurrentes con las competencias de orden municipal asignadas por la Constitución y reguladas en los ordenamientos locales; sin embargo, para su ejercicio efectivo la mayoría requiere de una regulación legal o reglamentación administrativa que precise en qué consisten, cómo se ejercen, cuáles son los procedimientos administrativos necesarios y cómo se compatibilizarán con las competencias locales.

Una última observación respecto de las competencias asignadas al Ministerio de Desarrollo Urbano: ellas han de ser ejercidas con arreglo al principio de la legalidad, lo que implica el sometimiento a lo establecido en la Constitución. Este texto establece que la propiedad sólo puede ser limitada por Ley<sup>197</sup> aun en aplicación de la función urbanística que debe cumplir; y en esa expresión se engloba tanto las Leyes Nacionales como las Ordenanzas Municipales. Por tanto, las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano encontrarán, en su ejercicio, una limitación general: no podrán implicar el establecimiento de una limi-

---

197. Artículo 99.

tación a la propiedad no prevista en Ley o en Ordenanza<sup>197 bis</sup>. Esta es la consecuencia de la garantía constitucional de la propiedad. Para actualizar debidamente las competencias asignadas al Ministerio de Desarrollo Urbano, hacerlas realmente efectivas y compatibilizarlas adecuadamente con las competencias municipales, sigue siendo necesario, por tanto, el que se dicte la Ley de Ordenación Urbanística, tan proyectada y esperada. Mientras ésta no se dicte, la ordenación legal básica de la propiedad por razón de urbanismo, seguirá estando en manos de las Municipalidades, a través de las ordenanzas respectivas.

### 3. *La interpretación jurisprudencial de las competencias urbanísticas*

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 10 de agosto de 1977, dictada con motivo de la impugnación de la Ordenanza de Rezonificación del sector El Paraíso del Concejo Municipal del Distrito Federal, entró a examinar el problema de la distribución de competencias en materia urbanística entre el Poder Nacional y las Municipalidades, para determinar si “*podía el Concejo Municipal de Caracas destinar los terrenos de los propietarios a un uso como el que les fue asignado, al decidir dicho cuerpo cambiar en el plano la zonificación, el área concreta que ellos ocupan*”.

Al analizar dicha cuestión, la Corte expuso lo siguiente:

“El examen de dicha cuestión entraña en primer término el de la *competencia* de las Municipalidades en cuanto se refiere a la *reglamentación del urbanismo*, competencia que deriva entre nosotros de la propia Constitución, pues, al definirla globalmente en su artículo 30, aludiendo a sus actividades, menciona ‘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, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal...’.

”...‘La Ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios...’

197. <sup>bis</sup> Véase la señalada sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa de 4-4-78 en: *Repertorio Forense*, N° 4.154, Caracas 25-4-78, pág. 4.

"El 'urbanismo', en una de sus acepciones, es una *ciencia que proclama la necesidad de prever y planificar con suficiente antelación, la creación, remodelación y ensanche de las poblaciones, a fin de asegurar a quienes las habitan, mediante el buen uso de la tierra, de la ciencia y de la tecnología, el más alto grado de seguridad, comodidad y bienestar.*

"Un conocido autor, después de definir el concepto en referencia, dice que los 'ensanches de las ciudades que crecen horizontalmente, la construcción de grandes vías en el centro de las antiguas poblaciones, la regulación del vertiginoso y complicado tránsito moderno, la necesidad sentida de mayores espacios abiertos para fines deportivos y garantías sanitarias, las preocupaciones estéticas, son *manifestaciones del urbanismo en formas variadas, a cargo de los respectivos Municipios...*'.

"Y la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, en su artículo 287, expresa que urbanizar es '*...convertir o transformar en habitable una región o zona, siguiendo las normas y leyes dictadas al efecto, como son: las relativas al saneamiento de la misma, al ornato, facilidad de tránsito en sus calles y avenidas, a la higiene, comodidad y estética de su edificio, y, en general, a todos los preceptos establecidos por la seguridad y comodidad de sus habitantes...*'.

"Por lo tanto, cuando cualquiera de las Municipalidades de la República *ejerce el poder de legislar en esta materia, dentro de los límites que configuran la vida local y respetando la competencia del Poder Nacional en lo que respecta a la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, no hace más que desarrollar una de las actividades que le son propias y que más interesan a la vida local, y al hacerlo mediante Ordenanzas y planos reguladores, utiliza los únicos medios idóneos de que legalmente dispone con tal fin.*

"En tal virtud, la Corte *comparte* el criterio expresado por el Procurador General de la República, al rechazar como improcedentes los alegatos del abogado actor, en los capítulos II y III del libelo de demanda, y en los cuales sostienen que los actos recurridos han sido dictados 'con manifiesta incompetencia legal' y 'falta absoluta de base legal'.

"Por otra parte, aunque *la propiedad continúa siendo la piedra angular del sistema económico nacional y constituye, aun en nuestros días, el derecho real más absoluto, pleno y exclusivo que puede tener el hombre sobre una cosa, nadie puede desconocer que en nuestro derecho, la propiedad inmobiliaria está sometida a considerables limitaciones legales, que tienen por objeto la utilización pública y están regidas por leyes y reglamentos especiales, según lo que dispone el Código Civil en su artículo 643, el cual, a manera de ejemplo, cita, 'las que se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas'*. Dichas limitaciones pueden también tener por objeto la utilidad privada y, según el artículo 646 del mismo Código, se rigen por las disposiciones de éste 'y por las leyes y ordenanzas de policía'. En el lenguaje del constituyente, esas limitaciones consisten en *contribuciones, restricciones y prohibiciones* que impone la Ley a la propiedad, en virtud de su función social y con fines de utilidad pública o de interés general.

"La importancia del derecho *municipal* en esta materia, en lo que se refiere concretamente a la propiedad inmueble en las áreas urbanas o semi-urbanas, es por tanto evidente, no sólo por las frecuentes remisiones que hace el Código Civil a las Ordenanzas y reglamentos locales, sino también por el *volumen y desarrollo adquirido por esa rama del derecho positivo, debido a la falta de leyes nacionales, y principalmente* por la *jerarquía constitucional* que tienen actualmente en nuestro derecho *los entes locales* y las normas que regulan en su esencia la competencia del Municipio.

"Para el constituyente, el Municipio no es sólo un ente autárquico en lo económico y administrativo, sino la *célula o 'la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional'*, y por ello puede afirmarse que los Concejos Municipales *comparten con el Congreso y las Asambleas Legislativas el poder de legislar*, aunque en un ámbito territorial *más reducido*, y restringido a las materias concernientes a la vida local, esfera dentro de la cual su voz tiene aun más resonancia y su voluntad más fuerza que la del Congreso o la de la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, en cuanto respecta al orden y la disciplina de su vida interior.

”En tal sentido cabe notar que en nuestro régimen constitucional sólo los entes locales pueden gravar con impuestos los inmuebles urbanos, y que el *urbanismo como actividad normativa y administrativa concreta, dirigida a regular el uso de la tierra en los centros urbanos y sus alrededores, es, como ya se dijo, una típica actividad municipal la cual, desde el punto de vista jurídico, se traduce en restricciones y prohibiciones que constituyen otras tantas limitaciones del derecho de propiedad*. Tales contribuciones, restricciones y prohibiciones tienen que ser establecidas en Ordenanzas Municipales y no en Leyes Nacionales, a las que son equiparables aquéllas por muchos conceptos, porque ni lógica ni constitucionalmente es posible pretender que las normas de éstas descendan hasta los múltiples y diversos detalles y particularidades que caracterizan el urbanismo en cada localidad. Por ello el constituyente ha reducido, con acierto, la competencia del Poder Nacional en este campo al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”.

Del análisis de esta decisión se deducen los siguientes criterios jurisprudenciales:

1. El urbanismo es una competencia asignada a las Municipalidades, conforme al artículo 30 de la Constitución, norma que tiene plena vigencia y aplicación, sin que quepa pensar que ha sido suspendida su vigencia en virtud de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución.

2. Las Municipalidades pueden ordenar el desarrollo urbanístico mediante “Ordenanzas y Planos Reguladores”, únicos medios idóneos de que legalmente disponen con tal fin; es decir, tienen potestad para regular el urbanismo mediante el ejercicio del poder de legislar.

3. El límite que tienen las Municipalidades en el ejercicio de tal competencia, está en que deben regular el urbanismo en cuanto se configure como una materia propia de la “vida local” y respetando la competencia del Poder Nacional en lo que respecta a la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo”.

4. En el ámbito de lo que se considere como vida local, el poder de legislar de las Municipalidades tiene más fuerza “que la del Congreso o la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, en cuanto respecta al orden y la disciplina de su vida interior”.

5. En el ordenamiento constitucional venezolano sólo los entes locales pueden gravar con impuestos los inmuebles urbanos.

6. El urbanismo, como actividad normativa y administrativa concreta dirigida a regular el uso de la tierra en los centros urbanos y sus alrededores, es “una típica actividad municipal, la cual, desde el punto de vista jurídico, se traduce en restricciones y prohibiciones que constituyen otras tantas limitaciones del derecho de propiedad”.

7. Las contribuciones, restricciones y prohibiciones a la propiedad por razón de urbanismo, “tienen que ser establecidas en Ordenanzas Municipales y no en Leyes Nacionales”... “porque ni lógica ni constitucionalmente es posible pretender que las normas de éstas desciendan hasta los múltiples y diversos detalles y particularidades que caracterizan el urbanismo de cada localidad”.

8. Por ello, el constituyente ha reducido, con acierto, la competencia del Poder Nacional en este campo al “establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”.

Conforme a esto, la Corte Suprema, por tanto, entiende que el urbanismo es una competencia municipal en lo que aquélla configura lo estrictamente perteneciente a la vida local; y en este sentido es que señala que el Poder Nacional, en leyes nacionales, no podría limitar la propiedad por razón de urbanismo. Sin embargo, este criterio debe ser adecuadamente entendido.

Se trata de que las leyes nacionales no puedan limitar la propiedad por razones de urbanismo en aquellos aspectos que entran dentro de lo estricto de la “vida local” (disciplina y orden de la vida interior de una Municipalidad); pero de ello no puede deducirse que el Poder Nacional no pueda limitar la propiedad por razones de urbanismo en todos aquellos aspectos en que, por su “indole o naturaleza”<sup>198</sup>, hayan adquirido o tengan carácter nacional. Es en este sentido que, por ejemplo, como lo hemos dicho, tendrán que ser interpretadas y aplicadas las normas de la Ley Orgánica de la Administración Central, referidas a las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano, y debe ser en este sentido que tendrán que orientarse las normas de la futura Ley Nacional de Ordenación Urbanística.

---

198. Artículo 136, ordinal 25, de la Constitución.

#### 4. *La situación después de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978)*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978<sup>198 bis</sup>, ha confirmado la situación anteriormente descrita de distribución de competencias entre los niveles nacionales y municipales en materia de urbanismo, pero al confirmar la competencia municipal para la planificación urbanística, sujeta la vigencia de los planes a la aprobación de las autoridades nacionales. Se regula así, expresamente y por primera vez en una Ley Nacional, la competencia nacional para aprobar los planes de desarrollo urbano de carácter local. Por la importancia de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en cuanto a sus regulaciones urbanísticas, debemos detenernos en su estudio.

##### A. *La competencia municipal en materia de urbanismo*

La Ley Orgánica, en su artículo 7º, ordinales 3º y 4º, incluye dentro de las competencias propias de los Municipios los “planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional”, así como la “Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución”.

Por otra parte, la Ley Orgánica incluye, en su artículo 10, literal n), como un servicio obligatorio en los núcleos urbanos de más de cinco mil habitantes, el “Plano de Desarrollo Urbano local”.

Además, la Ley atribuye a los Concejos Municipales, en el artículo 36, ordinal 9º, la facultad de “aprobar los planes de desarrollo urbanístico”, y al Administrador Municipal la facultad y el deber de “cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico”, tal como se indica en el artículo 64, ordinal 7º de la Ley.

En esta forma, la Ley Orgánica ratifica la competencia municipal en materia de urbanismo, pero ejercida con sujeción a las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 136, ordinal 14 de la Constitución, y a lo atribuido al Ministerio de Desarrollo Urbano por el artículo 37, ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Administración Central.

---

198. bis Véase en G. O. N° 2.297 del 18-8-78.

### B. *La aprobación previa de los planes por el Poder Nacional*

Pero la Ley Orgánica de Régimen Municipal precisó la forma en la cual los niveles nacionales pueden asegurarse de que los planes de desarrollo urbano local se ajusten a las normas y procedimientos técnicos establecidos nacionalmente, estableciendo el requisito de aprobación previa de dichos planes por el Ministerio de Desarrollo Urbano para que puedan entrar en vigencia.

En efecto, el ordinal 3º del artículo 7º de la Ley establece lo siguiente:

*Artículo 7º* Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

...*ordinal 3º* Planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados de 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 nacional al cual compete.

Conforme a lo establecido en el artículo 37, ordinal 6º, es al Ministerio de Desarrollo Urbano a quien compete, a nivel nacional, “el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, y para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones”, por lo que corresponderá a sus unidades correspondientes, la aprobación previa de todos los planes de desarrollo urbano local. Una vez aprobados, estos planes deben ser publicados en la respectiva Gaceta Oficial Municipal.

El problema radica, sin embargo, en la ausencia de una Ley Nacional de ordenación urbanística, en la determinación de qué ha de entenderse por “planes de desarrollo urbano”. Pensamos que en esta expresión no debe abarcarse todo plan que, en concreto, asigne usos al suelo urbano específico de una ciudad. Sin duda, allí están comprendidos el Plan General de Desarrollo Urbano previsto en las Ordenanzas relativas al Área Metropolitana de Caracas, así como los Planes de Desarrollo Urbanístico que deben dictar las Municipalidades, conforme a lo previsto en el Instructivo N° 22 del 30 de diciembre de 1975, contentivo de las “Normas que regirán para la política de incorporación

de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones en infraestructura y equipamiento”<sup>199</sup>. Pero ¿acaso están comprendidas en esa previsión las Ordenanzas y planos o mapas de zonificación urbana en áreas específicas, o los planos de zonificación de parcelamientos y urbanizaciones?

Aparentemente, no ha sido la intención del legislador la de incluir en la expresión “planes de desarrollo urbano” todas las formas de asignación de uso del suelo urbano, particularmente las tradicionalmente utilizadas en Venezuela a través de la zonificación urbana. Más bien, pareciera que la intención del legislador es reducir la intervención aprobatoria previa del Ministerio de Desarrollo Urbano a los planes de desarrollo urbano propiamente dichos, que además de los elementos físico-espaciales (zonificación de uso), incluyen programas de desarrollo económico y social de la ciudad, y de los cuales deben ser desarrollo, los planos de zonificación. En todo caso, queda claro que todo plan que asigne uso concreto al suelo urbano debe ser dictado por las Municipalidades; que algunos de ellos son los que deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano antes de que sean puestos en vigencia por aquellas; y que en ningún caso puede el Ministerio de Desarrollo Urbano aprobar un plan que asigne uso concreto al suelo urbano, sin la intervención de la autoridad municipal.

C. *La determinación del área de expansión de las ciudades y la competencia municipal en materia de planificación urbanística*

De las normas antes comentadas resulta claro que conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, corresponde a las autoridades locales la competencia en materia de planificación del desarrollo urbanístico, quedando los planes de desarrollo urbano local sujetos, para su eficacia, a la aprobación de las autoridades nacionales. La Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978), la cual es posterior a la Ley Orgánica de la Administración Pública (1977), en esta forma, no atribuye competencias en materia de planificación urbanística, sino a los Municipios, quedando el Ministerio de Desarrollo Urbano como una instancia de aprobación de lo que se haga localmente.

Ello, sin embargo, nos plantea un interrogante: ¿Hasta dónde llega lo urbano? es decir, ¿hasta dónde llega la competencia municipal y la aprobación consiguiente del Ministerio de Desarrollo Urbano? ¿Qué

---

199. Véase en G. O. N° 30.962 del 13-4-76.

libertad tienen los Municipios para cambiar el uso de un inmueble, e incorporarlo a las áreas urbanas?

Las ciudades deben tener, ciertamente, un área de máximo crecimiento y expansión, y ello debe ser delimitado: dentro de esa área, la competencia urbanística queda en manos de la autoridad pública municipal y nacional (Ministerio de Desarrollo Urbano); fuera de esa área, la competencia para indicar el uso del suelo corresponde a otras autoridades nacionales (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables). Sin embargo, la determinación del área urbana no puede quedar a las solas autoridades urbanísticas, sino que compete, realmente, a la autoridad de ordenación del territorio.

Dentro de esta orientación se dictó el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio mediante Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977 publicado en *Gaceta Oficial* N° 31.363 del 17-11-79, en cuyo artículo 1° se estableció expresamente que “la ocupación de las áreas rurales, mediante construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, deberá ser autorizada por el Ministerio del ambiente y de los Recursos Naturales Renovables”.

En cuanto a las áreas urbanas se estableció que “los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, definirían, mediante resolución conjunta, las áreas de expansión de las ciudades. Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio del Desarrollo Urbano elaboraría el Esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (art. 3). Por supuesto, este esquema del uso del suelo urbano sólo tenía carácter indicativo pues, como se dijo, la planificación urbanística compete a los Municipios, correspondiendo a dicho Ministerio de Desarrollo Urbano la aprobación, para su vigencia, de los planes de desarrollo urbano local. Este artículo 3 del Reglamento, en todo caso fue derogado por el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980 sobre Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, que se comenta más adelante.

Sin embargo, este espíritu del legislador y del Reglamento N° 3, no ha sido respetado por las Resoluciones conjuntas mencionadas. Tal como se evidencia de las dictadas para las ciudades de Los Taques, Amuay, Punto Fijo y su área metropolitana; San Juan de los Morros; Barcelona y Puerto La Cruz; y para Cumaná de fecha 15 de diciembre de 1978 publicadas en *Gaceta Oficial* N° 2471 Extr. del 7-3-79, en estas, ade-

más de fijarse los límites del área de expansión de las ciudades, se indicaron, en un plano, los diversos usos de la tierra dentro de dicho límite, que debían ser seguidos por el Ministerio de Desarrollo Urbano para la elaboración del Plan Rector de Desarrollo Urbanístico, clasificados así: I. Área de vocación residencial; II. Área de vocación industrial; III. Área de vocación agrícola y pecuaria; IV. Área de vocación recreacional; V. Área de interés específico; VI. Área con limitantes físico-naturales.

En esta forma, las autoridades nacionales han invadido la competencia municipal para planificar el desarrollo urbano, al asignar, en concreto, los diversos usos de la tierra urbana. El Ministerio de Desarrollo Urbano, conforme al artículo 37, ordinal 11º de la Ley Orgánica de la Administración Central tiene competencia para definir el uso de la tierra urbana, es decir, *para establecer las diversas categorías* de uso de la tierra urbana, pero *no puede asignar esos usos, en concreto*, en el área urbana de una ciudad determinada. Al hacer esto, como lo ha hecho en las mencionadas Resoluciones conjuntas, el Poder Ejecutivo Nacional ha incurrido en una violación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en una inconstitucionalidad.

Otros comentarios sobre estas disposiciones del Reglamento Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio se hacen más adelante, al comentar las regulaciones concernientes a la ordenación del territorio, y que afectan el ordenamiento urbanístico.

5. *La situación derivada de la publicación de las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones* (Decreto Nº 668 del 3 de julio de 1980)<sup>200</sup>.

A. *Antecedentes*

Las sucesivas regulaciones derivadas de los problemas originados por la expansión de las áreas urbanas y del proceso de urbanización, desarrollado sin un marco jurídico-administrativo adecuado, han provocado una acumulación progresiva de permisos e intervenciones administrativas, que han complicado tremendamente las relaciones entre la Administración urbanística y los particulares. Ha sido una necesidad sentida, la de la simplificación de los trámites y la de la necesaria coordinación de todos los órganos administrativos nacionales que intervienen

200. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 32.019 de 4-7-80. Véanse los comentarios al Decreto en Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios a las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones" en: *Revista de Derecho Público*, EJV., Nº 3, Caracas julio-septiembre 1980, cuyo texto seguimos en esta parte.

en los procedimientos urbanísticos, lo que ha motivado el que varias disposiciones se hayan dictado, en ese sentido, en los últimos años.

Tal como se señala más adelante, la primera de las regulaciones coordinadoras de las actividades administrativas nacionales, en este campo, se dictó en materia de desarrollo turístico en 1974, mediante el Decreto N° 1618 del 20 de febrero de 1974, por el cual se creó la Comisión de estudios de proyectos turísticos (CEPTUR) integrada por representantes de los diversos organismos con competencias en la materia, la cual debía centralizar la tramitación para la obtención de todos los permisos nacionales para la construcción de instalaciones turísticas (hoteles, etc.). Esta Comisión funcionó en la Corporación de Turismo de Venezuela, hasta 1978, al ser derogado el Decreto N° 1618 por el Decreto N° 2614 del 7 de marzo de 1978.

Mediante este último Decreto se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, integrada por representantes de todos los Ministerios con competencias conexas con el urbanismo, vinculada administrativamente al Ministerio de Desarrollo Urbano, con el objeto de centralizar, coordinar y agilizar los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanísticos. Esta Comisión Nacional fue dotada de sendas Oficinas Nacionales situadas en todos los Estados de la República, y cumplió funciones centralizadoras hasta 1980, cuando mediante el Decreto N° 668 que comentamos se derogó expresamente el mencionado Decreto N° 2614, quedando en consecuencia eliminada la mencionada Comisión.

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

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

#### B. *Observaciones formales*

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

a. *Fundamento del Decreto y naturaleza de sus normas*

El Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 se ha dictado “de conformidad con lo previsto en los artículos 28, ordinal 2; 30, ordinales 9 y 15; 33, ordinales 1 y 7; 36, ordinales 6 y 7; 37 y 38, ordinales 14 y 17; y 47, ordinal 6° de la Ley Orgánica de la Administración Central”. Estos ordinales y artículos, en realidad, definen competencias específicas de los Ministerios de Fomento; Sanidad y Asistencia Social; Transporte y Comunicaciones; Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Desarrollo Urbano; e Información y Turismo, los cuales quedaron encargados de ejecutar el Decreto (art. 25). Además, el artículo 47 de la Ley Orgánica, define competencias de la Oficina Central de Coordinación y Planificación.

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

Ahora bien, ¿qué se ha querido hacer con el Decreto N° 668? ¿Reglamentar la Ley Orgánica de la Administración Central en cuanto a la forma en la cual los Ministerios respectivos y Cordiplán deben ejercer las competencias que tienen legalmente asignadas? Si esto es así, ¿por qué no se denomina “Reglamento sobre el Desarrollo y Control de Urbanizaciones” y se introduce la denominación genérica de “Normas”? Norma es todo acto jurídico estatal de efectos generales, es decir, de contenido normativo, y aquellas “Normas” emanadas del Ejecutivo Nacional mediante Decretos o Resoluciones, se denominan Reglamentos. Si estos ejecutan o desarrollan una Ley se denominan Reglamentos Ejecutivos, los cuales sólo puede dictar el Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a lo establecido en el artículo 190, ordinal 10 de la Constitución. Si los Reglamentos no ejecutan o desarrollan específicamente a una Ley se denominan Reglamentos Autónomos.

Ahora bien, en el caso del Decreto N° 668, aparentemente, tiene por objeto, desarrollar la Ley Orgánica de la Administración Central. De lo contrario, no tendría sentido la referencia a todas las normas de la misma que le sirven de fundamento. ¿Por qué, entonces, no se lo denominó “Reglamento” y no se fundamentó en el artículo 190, ordinal 10 de la Constitución? Pero el Decreto 668 va más allá: prescribe normas que no desarrollan los artículos citados de la Ley Orgánica de la Administración Central, restringe competencias tradicionales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y asigna nuevas competencias al

Ministerio de Desarrollo Urbano, no previstas en Ley alguna. ¿Puede hacer esto el Presidente de la República? Sin duda que sí, siempre que no se vulnere la Constitución o una Ley determinada. Sería entonces un Reglamento Autónomo. ¿Por qué, sin embargo, no se lo denominó “Reglamento”? Aparentemente ha prevalecido en los proyectistas un criterio superado hace varias décadas por la doctrina y la práctica administrativas: la posibilidad de dictar Reglamentos Autónomos, que no desarrollan específicamente una Ley, pero que no por ello, dejan de ser Reglamentos. No puede sostenerse válidamente en la actualidad, que los únicos Reglamentos que pueden dictarse por el Ejecutivo Nacional, sean los Reglamentos Ejecutivos dictados conforme al artículo 190, ordinal 10, de la Constitución.

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

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

#### b. *Ambito de regulación del Decreto*

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

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

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

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

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

### *c. Efectos derogatorios del Decreto*

El artículo 24 del Decreto deroga expresamente, los artículos 64 al 69 del Decreto N° 2117 del 12 de abril de 1977, los artículos 3 y 4 del Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977 y el Decreto N° 2614 del 7 de marzo de 1978.

#### *a' La derogación de normas del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas*

El Decreto N° 2117 del 12 de abril de 1977 (*Gaceta Oficial* N° 2022 de 28-4-77) en efecto, contiene el Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, cuyos artículos 64 a 69 relativos a “Los Parcelamientos Urbanísticos” (Capítulo VI del Título V), establecían el requisito de ob-

tención del permiso del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para la realización de “actividades de remoción de tierras o deforestación, con fines urbanísticos”. Esta derogatoria significa, que ya no será necesario solicitar el permiso del MARNR para desarrollos urbanísticos, y como el artículo 41 de la Constitución dispone que “las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso”, los procedimientos administrativos derivados de las solicitudes de permiso que estuviesen en curso de decisión ya no tenían que continuar y cesarían. Si se trata de urbanizaciones, los interesados deberán solicitar una autorización del MINDUR quien debe remitir los recaudos al MARNR para que establezca las condiciones bajo las cuales se realizarán las actividades correspondientes (art. 10).

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

Debe recordarse, por otra parte, que las normas del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas ahora derogadas, eran idénticas a las contenidas en el Decreto-Ley N° 497 del 30 de diciembre de 1958 (*Gaceta Oficial* N° 25.850 de 30-12-58). Dado el rango de Decreto-Ley dictado por la Junta de Gobierno en 1958, y ese carácter surge, por ejemplo de normas de evidente rango legal como la contenida en el artículo 7° de dicho Decreto-Ley, cabría preguntarse, primero, si el mismo fue derogado por el Reglamento dictado por el Decreto N° 2117, lo que parece tener una respuesta negativa; y segundo, si a pesar de la derogación de los artículos citados del Decreto N° 2117, aquellas normas del Decreto-Ley N° 497 no quedan aún con vigencia. Esto plantea un grave problema de interpretación que quedaría resuelto al argumentarse que el Decreto-Ley de 1958 contenía normas legales y reglamentarias, habiendo sido derogadas las de rango reglamentario por el Reglamento de 1977, las cuales, a su vez, se derogan por el Decreto N° 668.

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

El Decreto N° 668, en su artículo 24 derogó, en segundo lugar, los artículos 3 y 4 del Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977 (*Gaceta*

*Oficial* N° 31.363 del 13-11-77) mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio. El artículo 3° de dicho Reglamento N° 3 exigía que el área de expansión de las ciudades se determinase mediante Resolución conjunta de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura y Cría y del Desarrollo Urbano. Conforme al Decreto N° 668, su artículo 6° dispone que la Resolución conjunta sólo se adopta con la participación de los Ministerios del Ambiente y de Desarrollo Urbano, con prescindencia del Ministerio de Agricultura y Cría. De allí la derogación del artículo 3°. En cuanto al artículo 4° del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, también derogado, establecía una limitación, mal regulada, en relación al cambio de uso de áreas que tuviesen o hubieran tenido el carácter de zonas verdes, de recreación o destinadas a servicios comunitarios. Quedó también derogado.

*c' La derogación del Decreto regulador de la  
Comisión Nacional de Coordinación del  
Desarrollo Urbanístico*

El Decreto N° 668 derogó, en tercer lugar, el Decreto N° 2614 del 7 de marzo de 1978 (*Gaceta Oficial* N° 31.452 del 21-3-78) mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, y mediante el cual se buscaba centralizar, coordinar y agilizar los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanísticos.

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

Ahora bien, conforme al artículo 22 del Decreto, las solicitudes introducidas antes de la promulgación del Decreto N° 668 (3-7-80) y las que se introdujeran antes de la entrada en vigencia del correspondiente plan rector de desarrollo urbano, se debían tramitar de acuerdo a lo previsto en el Decreto N° 2614 del 7 de marzo de 1978. Por tanto, si bien la Comisión Nacional y sus Oficinas desaparecieron, en este lapso transitorio, las normas procedimentales del Decreto N° 2614 continuaron vigentes.

C. *Comentarios al régimen de la planificación urbanística y las competencias municipales*

a. *El régimen de la planificación urbanística*

El Decreto N° 668 contentivo de las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones destinó su Capítulo II a regular los Planes Rectores de Desarrollo Urbano. Interesa destacar, por tanto, en primer lugar, cómo inciden estos Planes Rectores en el régimen de la planificación urbanística; en segundo lugar, qué son estos Planes Rectores, y en tercer lugar, quién los elabora y aprueba.

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

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

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

Ciertamente la Constitución (art. 190, ord. 16) y la Ley Orgánica de la Administración Central (art. 37, ord. 6°) atribuyen al Poder Nacional y al Ministerio de Desarrollo Urbano, respectivamente, la competencia para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo; pero ello no puede llevar a los órganos nacionales a elaborar y poner en vigencia los planes de desarrollo urbanístico. Los órganos nacionales pueden establecer las normas técnicas conforme a las cuales deban las autoridades locales elaborar sus planes de desarrollo urbanístico, e inclusive, conforme a la ley Orgánica de Régimen Municipal, el MINDUR

tiene competencia para aprobar los planes locales antes de que entren en vigencia (art. 7, ord. 3), pero de allí a consagrar, como lo ha hecho el Decreto N° 668, que los Planes Rectores de Desarrollo Urbano deban elaborarse y ponerse en vigencia, íntegramente, por la autoridad nacional hay una gran diferencia, pues en este último caso, no sólo estamos en presencia de un exabrupto sino de una grave inconstitucionalidad.

b. *El contenido de los Planes Rectores*

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

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

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

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

nes locales de desarrollo urbano, sin incurrir en una ilegalidad e inconstitucionalidad como la reseñada.

En todo caso, debe señalarse que nada autoriza en nuestra legislación hacer una pretendida distinción entre los “planes rectores de desarrollo urbano” previstos en el Decreto N° 668 y los “planes de desarrollo urbano local” previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. *Si asignan en concreto usos específicos al suelo urbano, ambos son planes locales de desarrollo urbano, y su elaboración compete a los Municipios.* Es sólo el Instructivo N° 22 de 30 de diciembre de 1975, sobre Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones de infraestructuras y equipamiento (*Gaceta Oficial* N° 30.962 de 13-4-76) el que establece una distinción entre Planes Rectores de Ordenación Urbanística y los Planes de Desarrollo Urbano, peso sólo a los efectos de la afectación de tierras a los fines expropiatorios. En ese Instructivo, además, los Planes Rectores de Ordenación Urbanística tienen por objeto determinar “los límites de las áreas urbanas actuales y de las zonas de incorporación futura” y constituir “el esquema básico bajo el cual se precisen las normas y directrices necesarias para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico” (numeral 12 de la Instrucción).

Por supuesto, en todo caso, el Plan Rector de Desarrollo Urbano previsto en el Decreto N° 668 va mucho más allá de aquel Plan Rector de Ordenación Urbanística previsto en el Instructivo N° 22, pues establece usos del suelo urbano y demás elementos que sólo pueden ser previstos en el plan local de desarrollo urbanístico a cargo de los Municipios.

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

Tal como se ha indicado, el Decreto N° 668 establece que el Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará los planes rectores de desarrollo urbano de acuerdo con el Decreto y las disposiciones dictadas por el Ejecutivo Nacional (art. 4) y que serán puestos en vigencia por el Ministro de Desarrollo Urbano mediante Resolución que se publicará en *Gaceta Oficial* (art. 9). Estos Planes Rectores, los cuales, entre otros aspectos, delimitan las áreas urbanas y las de expansión de las ciudades y definen el uso del suelo urbano y sus intensidades, son elaborados y puestos en vigencia sin intervención de los Municipios. ¿Para qué sirve, entonces, la atribución de competencia a los Municipios en materia de “planes de desarrollo urbano local”? En ninguna norma legal de nuestro ordenamiento se autoriza al Poder Nacional a elaborar y poner en vigencia directamente, los planes locales de desarrollo urbano, y al con-

trario, la ley Orgánica de Régimen Municipal es la que le atribuye tal competencia a los Municipios, aun cuando los planes deban ser aprobados por el MINDUR. Una cosa es aprobar los planes locales antes de que se pongan en vigencia por los Municipios, y otra cosa es elaborarlos y ponerlos en vigencia con prescindencia de la autoridad municipal, por el MINDUR.

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

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

Por último, la iniciativa de los proyectos de planes de desarrollo urbano, no sólo le corresponde al MINDUR pues el Decreto N° 668 establece que los particulares y cualquier organismo público, donde cabrían estar los Municipios, podrán proponer proyectos de planes rectores de desarrollo urbano ante el Ministerio de Desarrollo Urbano (art. 8). Quedan así los Municipios, como cualquier particular, con la sola posibilidad de proponer proyectos de planes rectores al MINDUR. ¿Podría encontrarse mayor inconstitucionalidad? De organismo competente en materia de urbanismo conforme a la Constitución (art. 30); de organismo competente en la elaboración y puesta en vigencia de planes de desarrollo urbano local conforme a la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 7, ord. 3); el Municipio ha quedado relegado por un Decreto Presidencial a la sola posición de poder ser consultado por el MINDUR en los planes rectores que este elabore, y de poder tener la iniciativa de proponer un proyecto del Plan Rector al MINDUR para que este lo apruebe.

#### *D. Comentarios sobre la ordenación normativa de la propiedad*

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

Tal como se señaló, la imprecisión del artículo 1º del Decreto N° 688 lleva a interpretar que todos los “desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos” cualquiera que ellos sean, “sólo podrán realizarse en áreas urbanas”, es decir que sólo pueden desarrollarse actividades residenciales, comerciales, industriales, deportivas, recreacionales y turísticas en áreas urbanas. ¿Qué significa esto? Ni más ni menos que sólo pueden realizarse actividades de construcción en áreas urbanas ¿y qué son tales áreas urbanas? Ahora bien, conforme el Decreto las áreas urbanas son aquellas que se han calificado como tales en los Planes Rectores de Desarrollo Urbano (art. 2º), los cuales deben contener la “delimitación” de las mismas (art. 5º, literal 2). Por tanto, si no hay Plan Rector de Desarrollo Urbano no hay área urbana, y en principio no podría realizarse ninguna de las actividades señaladas. La propiedad inmobiliaria, en general, quedaría congelada hasta que se pongan en vigencia los Planes Rectores.

El Decreto, sin embargo, subsana esta situación al prever que mientras se ponen en vigencia los planes rectores de desarrollo urbano, las solicitudes de desarrollo de áreas no urbanas deben tramitarse conforme al Decreto N° 2614 de 7 de marzo de 1978 (art. 22), mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico.

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

Pero esta prohibición absoluta ha pretendido ser corregida por el propio Decreto al establecer que “cuando las solicitudes para urbanizar se refieran a un área no contemplada en los planes rectores de desarrollo urbano vigentes, y por sus características especiales se consideren convenientes a juicio del Ministerio de Desarrollo Urbano, se procederá a la elaboración y aprobación del respectivo plan rector de acuerdo con lo previsto en el Decreto, antes de decidir sobre la solicitud (art. 14). Sin

embargo, la solución es relativa en los casos en que no se trate de “urbanizaciones” en sentido estricto: si lo que se va a construir es un complejo turístico en una zona aislada de la costa, no urbana, o de un complejo recreacional o club campestre en una zona precisamente no urbana, ¿qué sentido tiene declararla urbana mediante la elaboración de un plan rector?

E. *Observaciones sobre las competencias del Mindur en los casos de desarrollo de urbanizaciones*

Además de las competencias del MINDUR en materia de planificación urbanística, el Decreto N° 668 destina su parte medular a regular el desarrollo de urbanizaciones, asignando competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano.

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

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

a. *La autorización para urbanizar*

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

En esta forma, el artículo 10 del Decreto N° 668 establece lo siguiente:

*Artículo 10º* El procedimiento para el otorgamiento de la autorización para urbanizar, se iniciará con la presentación del anteproyecto de urbanización ante las Oficinas de la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Desarrollo Urbano, la cual remitirá los recaudos relativos a la deforestación y movimiento de tierra al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el establecimiento de las condiciones bajo las cuales se realizarán estas

actividades de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas. La aprobación del anteproyecto de urbanización emitida por el Ministerio de Desarrollo Urbano, permitirá la realización de las deforestaciones y movimientos de tierra preliminares en las condiciones que se establezcan.

De esta norma resulta claro, entonces, el siguiente procedimiento:

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

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

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

b. *Las exigencias de zonas destinadas a servicios comunes*

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

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

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

c. *Los otros permisos en relación a proyectos de ingeniería*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### F. *Conclusiones*

Analizado globalmente, no cabe duda en considerar que el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1978 sobre Normas para el desarrollo y control de urbanizaciones, configura un completo desacierto. El proyecto de Decreto originalmente emanado del Ministerio de Desarrollo Urbano (mayo 1980) era muy superior, a pesar de que sus normas podrían ser objeto de varias observaciones fundamentales. Lo que resultó de las discusiones de aquel Proyecto original, en todo caso, fue

un conjunto de normas poco claras, incongruentes, incompletas y confusas, y cuya aplicación requerirá de la elaboración de un capítulo más de la ciencia que caracteriza nuestra administración urbanística: la permisología. Tuvimos conocimiento, así, que en septiembre de 1980 estaba en proceso de elaboración, una resolución del MINDUR *aclaratoria* del mencionado Decreto.

A través de las páginas precedentes hemos formulado una serie de comentarios y observaciones a las normas del Decreto N° 688, sugeridas por la sola lectura del mismo, antes de conocer las modalidades prácticas y concretas de su aplicación. Sin duda, la aplicación sucesiva del Decreto, dará origen a otros problemas o a la solución de los planteados, lo cual es por demás deseable.

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

## CAPITULO IV: LA ORDENACION NORMATIVA DE LA PROPIEDAD POR RAZONES DE URBANISMO

### I. INTRODUCCION

Determinadas las competencias públicas en materia urbanística, y precisada la exigencia de que las limitaciones a la propiedad por razones de urbanismo están reservadas al legislador, tanto nacional como local, corresponde ahora iniciar el estudio de la ordenación urbanística de la propiedad, es decir, del conjunto de actos estatales que regulan urbanísticamente la propiedad en Venezuela. Para ello debemos partir de tres supuestos:

En primer lugar, que en materia urbanística, como lo hemos visto, existe una competencia concurrente entre el Poder Nacional y el ámbito Municipal, por lo que las fuentes de la ordenación urbanística de la propiedad están distribuidas entre normas y actos estatales de orden nacional y de orden municipal.

En segundo lugar, que no todas las regulaciones referentes a la ordenación urbanística de carácter normativo están en Leyes y Ordenanzas, sino que, como hemos visto, tanto el Código Civil así como multitud de leyes remiten con frecuencia, en materia de regulaciones urbanísticas de la propiedad, a lo que establezcan los reglamentos y demás actos normativos dictados por autoridades ejecutivas.

En tercer lugar, que al estudiar la ordenación urbanística de la propiedad, debe tenerse en cuenta la naturaleza de los actos estatales que afectan su régimen. Ese estatuto de la propiedad, desde el punto de vista urbanístico, o la ordenación urbanística de la propiedad, están contenidos no sólo en actos estatales de efectos generales, es decir, de contenido normativo, sino también en actos estatales de efectos particulares, es decir de carácter no normativo.

Y es precisamente esta clasificación entre actos estatales normativos o de efectos generales, y actos estatales no normativos o de efectos particulares, la que vamos a utilizar a fin de estudiar todas estas fuentes de la ordenación urbanística de la propiedad en Venezuela. Ello nos obliga, sin embargo, a puntualizar cuál es el sentido de esta distinción entre actos estatales de efectos generales y actos estatales de efectos particulares; puntualización que, por supuesto, hay que relacionarla con

las normas que establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia <sup>200 bis</sup>, normas que tienen una importancia determinada y destacable en relación a las actividades urbanísticas.

### 1. *La clasificación de los actos estatales*

En efecto, en nuestro criterio pueden hacerse dos clasificaciones de los actos estatales, tomando en cuenta, o sus destinatarios, o sus efectos. La primera clasificación de los actos estatales según sus destinatarios, nos conduce a la distinción entre actos generales y actos individuales. El segundo criterio de clasificación, según los efectos de los actos estatales, nos conduce a otra clasificación, distinta, entre actos estatales de efectos generales y actos estatales de efectos particulares.

La primera de las clasificaciones, es decir la clasificación de los actos estatales según sus destinatarios, atiende exclusivamente a los destinatarios del acto, sea que se trate de una pluralidad de sujetos o de un solo sujeto de derecho. Bajo este ángulo, la clasificación de los actos estatales puede realizarse así:

Por una parte, actos estatales generales, que serían aquellos dirigidos a un número determinado o indeterminado de personas; estos actos estatales generales pueden ser, o actos (generales) de efectos generales, es decir, de contenido normativo dirigido a un número indeterminado de personas, o actos (generales) de efectos particulares, es decir, de carácter concreto y no normativo, dirigido a un grupo determinado o al menos determinable de personas.

El segundo tipo de acto según sus destinatarios sería el acto individual, y es aquel que está dirigido a un solo sujeto de derecho y que tiene, por tanto, siempre efectos particulares.

La clasificación entre acto estatal general y acto estatal individual, como consecuencia, no apunta a los efectos del acto sino al número de sus destinatarios. Un acto general es el que está dirigido a un número indeterminado de personas o a un grupo determinado o determinable de sujetos; un acto individual, por el contrario, sería el que tiene por destinatario a un sujeto de derecho.

Pero según sus efectos, los actos estatales pueden ser clasificados en otra forma distinta. Se distinguen así los actos estatales de efectos generales, es decir, de contenido normativo y que, por tanto, crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas generales, y los actos estatales de efectos particulares, que serían aquellos de contenido

200. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 1.893 Extr. del 30-7-76. Sobre esta distinción, véase, Allan R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, EJV., Caracas 1977, págs. 8 y sigts.

no normativo, es decir, que crean, declaran, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares.

Bajo este ángulo, la clasificación de los actos estatales puede realizarse así:

Por una parte, actos estatales de efectos generales, que serían aquellos de contenido normativo dirigidos, por tanto, a un número indeterminado de personas.

Por la otra, actos estatales de efectos particulares, que serían aquellos de contenido no normativo, y que pueden ser actos generales cuando están dirigidos a un grupo determinado o determinable de personas, o actos individuales, siempre de efectos particulares, dirigidos a un solo sujeto de derecho.

Se trata de dos puntos de vista para clasificar los actos estatales, que son distintos y que no son identificables, pues no tiene nada que ver el uno con el otro. Por tanto, estimamos que no es posible identificar el acto estatal general, con el acto estatal de efectos generales, ni el acto estatal individual con el acto estatal de efectos particulares<sup>201</sup>. Por

---

201. Lamentablemente, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 (publicada en *G. O.* N° 1.893 Extr. del 30-7-76), ha desconocido las diferencias apuntadas, mezcla los criterios y establece una incorrecta identificación entre estas diversas categorías, utilizando indistintamente las expresiones de acto general y acto de efectos generales, y acto individual y acto de efectos particulares, como si se tratase de lo mismo. Estimamos que, frente a esta confusión de términos, debe desentrañarse cuál es la razón de la distinción entre los dos tipos de procedimientos que regula la Ley Orgánica en la impugnación de los actos estatales. Consideramos que la Ley distingue los procedimientos, de acuerdo a su contexto general, partiendo del contenido normativo o no normativo de los actos, es decir, atiende a la clasificación entre actos según sus efectos: efectos generales o efectos particulares; y, en este sentido, la Ley identificó, en nuestro criterio, a los actos de efectos generales con los de contenido normativo y a los actos de efectos particulares con los de contenido no normativo. Lamentablemente, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica confunde las nociones y recoge un criterio que no sólo no es correcto, sino que sería contradictorio con la médula de la distinción legal de los procedimientos, entre aquel destinado a la impugnación de actos de efectos generales y el destinado a la impugnación de actos de efectos particulares. La distinción legal tiene gran importancia porque, para iniciar el recurso contra los actos de efectos generales, no hay lapso de caducidad y la legitimación es la de un simple interés. En cambio, si se trata de un recurso para impugnar un acto de efectos particulares, existe un lapso de caducidad de seis meses y una legitimación activa reservada al titular de un interés legítimo, personal y directo; y precisamente la justificación de la acción popular en el recurso contra los actos de efectos generales, sólo se justifica por el contenido normativo, *erga omnes*, de los mismos. Por tanto, identificar la expresión acto de efecto general con acto general, que puede ser normativo o no, como lo hace la Ley Orgánica, im-

ejemplo, en este sentido la Corte Suprema de Justicia, en una sentencia del 2 de noviembre de 1967, ha sido clara en la distinción entre los actos de efectos generales y los actos particulares. Dijo la Corte que "la circunstancia de que la situación jurídica creada por el acto cuya validez se discute, esté dirigida a más de una persona, en virtud del número de ellas, no modifica su individualidad, motivo por el cual continúa siendo un acto de efectos particulares"<sup>202</sup>. Por ello, es correcta la afirmación de que hay actos de efectos particulares que son generales, porque están destinados a un grupo de sujetos de derecho.

Esta distinción básica entre actos de efectos generales, de contenido normativo, y actos de efectos particulares, de contenido no normativo, tiene una enorme importancia en materia urbanística. Todo el ordenamiento de la propiedad urbana puede decirse que está regulado y distribuido entre actos normativos contenidos en leyes, Ordenanzas o reglamentos, y actos de efectos particulares, algunos de carácter general y otros de carácter individual. Y precisamente, por esto es que queremos hacer la distinción básica de las fuentes que regulan la ordenación urbanística de la propiedad en Venezuela, entre actos de efectos generales, o sea normativos, y actos de efectos particulares, es decir, de contenido no normativo.

Antes, sin embargo, debemos insistir en esta distinción entre actos de efectos generales o normativos, y actos de efectos particulares o no normativos, distinción que se fundamenta, en última instancia, en el tipo de situación jurídica que esos actos crean, modifican o extinguen. En efecto, los actos de efectos generales crean, modifican, extinguen o declaran situaciones jurídicas generales; en cambio, los actos de efectos particulares crean, modifican, extinguen o declaran situaciones jurídicas particulares. Es conveniente insistir en la distinción entre estas dos situaciones jurídicas generales e individuales.

## 2. *Los actos de efectos generales y las situaciones jurídicas generales*

En cuanto a las situaciones jurídicas generales, debe tenerse presente que, en primer lugar, son de carácter impersonal, es decir, pertenecen a todos, son comunes a todos y están destinadas, precisamente por eso, a un número indeterminado de sujetos. Piénsese, por ejemplo,

---

plicaría abrir el recurso de inconstitucionalidad contra un acto general no normativo, es decir, de efectos particulares, lo cual no se ha admitido jamás en Venezuela.

202. Véase en *Gaceta Forense*, N° 58, 1967, pp. 38-39.

en la situación de propietario: ésta es una situación jurídica general que corresponde a todo sujeto que sea propietario de algún bien, conforme a la cual, por ejemplo, tiene derecho de construir.

Pero además de ser impersonal, la situación jurídica general subsiste indefinidamente, sin que el ejercicio del poder legal correspondiente, por el sujeto de derecho, agote la situación. Por ejemplo, el derecho a votar que surge de la situación general del ciudadano, no se extingue por el hecho de que, en un momento determinado, se ejerza el derecho al sufragio.

Pero además de ser impersonal y permanente, la situación jurídica general es mutable, es decir, modificable por otro acto de efecto general. Esto acarrea consecuencias de gran importancia en materia urbanística. No pueden alegarse derechos adquiridos frente a los actos de efectos generales; las situaciones jurídicas generales que tienen su fundamento en actos de efectos generales, son modificables, al modificarse estos actos, y, por tanto, quien se encontraba ubicado en una situación jurídica general, no puede alegar derechos adquiridos frente a las modificaciones de la misma. Piénsese, por ejemplo, en la situación jurídica del funcionario público. El funcionario público está colocado en una situación jurídica general, que es la del estatuto del funcionario público, y para colocárselo en ella ha sido necesario un acto de efectos particulares, que es el acto de nombramiento (acto condición). Pero aun cuando se lo haya colocado mediante un acto de efectos particulares en la situación jurídica general del estatuto del funcionario, esa situación jurídica no puede pretenderse que deba ser inmutable y que el funcionario tenga derecho adquirido frente a la norma. La situación jurídica general puede ser modificada, por lo que los derechos del funcionario pueden modificarse: por ejemplo, puede eliminarse la estabilidad, reducirse los salarios e, inclusive, eliminarse los derechos a prestaciones sociales o disminuirlas. En estos casos, no habría derecho adquirido a una determinada situación laboral de salarios, o de estabilidad prevista en la Ley anterior modificada, y no podría el funcionario, por más certificado de carrera y nombramiento que tenga, alegar que tiene un derecho adquirido que no podría ser modificado por una Ley. La situación jurídica general, por tanto, es esencialmente mutable.

Pero además de ser impersonal, permanente y mutable, la situación jurídica general es también irrenunciable en forma general. Ya el Código Civil, en su artículo 5º, lo establece expresamente: "La renuncia de las leyes en general no surte efecto"; de manera que no puede, por tanto, renunciarse con carácter general al derecho de construir o al derecho de ejercer el comercio o al derecho de votar. Ello no implica,

por supuesto, que quien tiene el poder legal de ejercer un determinado derecho o actividad que deriva de una situación jurídica general, no pueda abstenerse de ejercerlo en un caso concreto. Por ejemplo, un propietario puede decidir dejar de construir en su terreno, aun cuando tenga la situación jurídica general de poder hacerlo. El ciudadano puede abstenerse de votar; sin embargo, en este último punto es de destacar que el ordenamiento jurídico ha organizado de tal manera el ejercicio de este poder legal, que no sólo es una potestad del sujeto, sino también una obligación<sup>203</sup>, y en algunos supuestos se establece expresamente que el sujeto que tiene el poder legal, basado en la situación jurídica general, no sólo no puede abstenerse de ejercerlo sino que si se abstiene, se establecen sanciones para la falta de ejercicio del derecho. Esto sucede, por ejemplo, en cuanto a la obligación de votar<sup>204</sup>.

En todo caso, debe destacarse también que si bien estas situaciones jurídicas generales son irrenunciables en general, esto no implica que no pueda haber una renuncia relativa a ejercer el derecho, en ciertos casos concretos: por ejemplo, es perfectamente admisible que un propietario renuncie a ejercer su derecho de construir hasta una altura determinada, en beneficio de un vecino. Puede también un particular renunciar a ejercer el comercio en determinadas áreas de la ciudad, para evitar la competencia desleal. En estos casos no estaríamos en presencia de renuncia de carácter general a la situación jurídica general.

### 3. *Los actos de efectos particulares y las situaciones jurídicas individuales*

En cuanto a los actos de efectos particulares, de carácter no normativo, en cambio, éstos implican la creación, modificación, extinción o declaración de situaciones jurídicas individuales y subjetivas.

Al contrario de las situaciones jurídicas generales, las situaciones jurídicas individuales son de contenido determinado en relación a uno o varios sujetos de derecho, es decir, el contenido aparece determinado de manera particular en favor o en contra de determinado o determinados sujetos. En este sentido, es claro que la Ley o el Reglamento, es decir los actos de efectos generales, jamás podrían dar origen y nacimiento a una situación jurídica individual, que sólo puede surgir por un acto de efectos particulares.

---

203. Artículo 110 de la Constitución.

204. Artículo 183 de la Ley Orgánica del Sufragio, del 13 de agosto de 1977, en G. O. N° 31.406 del 17-1-78.

Pero además de su contenido particular y concreto referido hacia una persona, la situación jurídica individual creada por el acto de efectos particulares, normalmente es de carácter temporal, es decir, el poder jurídico que tiene su origen en el acto de efectos particulares o en la situación jurídica particular, normalmente se extingue por el hecho de ejercerse.

En tercer lugar, la situación jurídica particular no es modificable por Ley o reglamento, es decir, no es modificable por un acto de efecto general. Si es una situación que declara o constituye un derecho para el particular beneficiario del acto, ese derecho se configura como un derecho adquirido y, por tanto, en caso de modificación por la Ley o el Reglamento del mismo, tiene derecho a que se le aplique la Ley derogada. Es el supuesto de la supervivencia de la Ley derogada respecto a las situaciones jurídicas particulares creadas dentro del marco de leyes anteriores. Esto trae como consecuencia, por tanto, que las situaciones jurídicas particulares no puedan ser modificables por actos unilaterales del Estado, y que los particulares puedan alegar derechos adquiridos frente a esas situaciones particulares creadas por actos de efectos particulares, y que las mismas no puedan ser afectadas por Ley y Reglamento.

Por último, también respecto a las situaciones jurídicas particulares, puede decirse que éstas pueden ser renunciadas: el acreedor puede renunciar a cobrar a su deudor y cualquier particular puede renunciar a ejercer el derecho que le confiere o declara un acto de efectos particulares.

#### 4. *La importancia de la distinción en materia urbanística*

Esta distinción entre actos de efectos generales y actos de efectos particulares o, bajo otro ángulo, actos que se refieran a situaciones jurídicas generales o a situaciones jurídicas particulares, tiene una enorme importancia para el ordenamiento urbanístico, por los efectos de carácter jurisdiccional-contencioso. Los recursos que puedan intentarse contra los actos estatales que afecten la ordenación urbanística, en efecto, dependen de esta distinción.

En tal virtud, el análisis de la normativa que se refiere a la ordenación urbanística en Venezuela, se hará clasificando las fuentes de dicha ordenación en dos grandes grupos: en primer lugar, los actos estatales de efectos generales relativos a la ordenación urbanística; y en segundo lugar, los actos estatales de efectos particulares relativos a la misma ordenación urbanística. En ambos casos, analizaremos tanto los que existen a nivel nacional como los que son de carácter local.

En el presente Capítulo, referido a la ordenación normativa de la propiedad por razones de urbanismo, se analizarán los actos estatales nacionales y locales de efectos generales, relativos a la ordenación urbanística<sup>205</sup>. En este campo, tratándose de una competencia concurrente, por supuesto que existen tanto actos nacionales como municipales que regulan la propiedad con motivo de la ordenación urbanística, y en cada uno de estos niveles, tanto nacional como municipal, hay no sólo leyes sino reglamentos.

---

205. El primer intento de recopilación de normas nacionales en materia urbanística se hizo en el libro de Luis Torrealba Narváez, *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*, Caracas 1970. Recientemente ha sido publicado por el Ministerio de Desarrollo Urbano, un *Texto Ordenado de la Legislación Urbanística de Venezuela*, Caracas, 1978. Véase además, A. J. Macris, *Texto Ordenado de la Legislación Urbanística de Venezuela*, Caracas 1980. (Actualizado al 31-1-80).

## II. LOS ACTOS ESTATALES NACIONALES DE EFECTOS GENERALES RELATIVOS A LA ORDENACION URBANISTICA

### 1. *El Código Civil*

Por supuesto, a nivel nacional la primera normativa que se refiere al urbanismo está en el Código Civil, tal como se analizó anteriormente. En ese cuerpo normativo existen diferentes normas que aun cuando son de origen agrario o rural, se aplican en algunos casos también a la propiedad urbana. Por otra parte, como se señaló, hay nueve normas que regulan exclusivamente la propiedad urbana, y en ellas, en general, se remite a lo que se establece en leyes especiales, reglamentos u Ordenanzas. En esta forma, el propio Código Civil subsana, hasta cierto punto, su deficiencia de regulación en materia urbana, al remitir a leyes nacionales especiales, a los reglamentos del Ejecutivo o a lo establecido en las Ordenanzas Municipales.

### 2. *Las regulaciones sanitarias*

A nivel nacional, y dejando aparte la normativa del Código Civil, la primera regulación, desde el punto de vista histórico, de carácter urbanístico que hay que destacar, es la establecida en la Ley de Sanidad Nacional. Esta normativa es, por otra parte, tal como lo señalamos anteriormente, la primera que se permitió constitucionalmente, para establecer limitaciones a la propiedad<sup>206</sup>, por lo que, en el campo urbano, puede decirse que las primeras limitaciones a la propiedad surgen por estas razones sanitarias.

En la actualidad, la Ley de Sanidad Nacional del 21 de julio de 1938, reformada parcialmente por Ley de 7 de julio de 1942<sup>207</sup>, establece las siguientes normas concernientes a la propiedad urbana:

*Artículo 14.* La construcción, reparación o reforma, total o parcial, de las obras, edificios, casas, urbanizaciones, bien sean

---

206. Artículo 32, ordinal 2º, de la Constitución de 1925.

207. Véase en *G. O.* N° 20.846 del 11-7-42.

públicos o privados, quedan sometidos a la vigilancia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en todo cuanto se refiere al cumplimiento de las disposiciones sanitarias contenidas en las leyes y reglamentos de Sanidad.

Las autoridades municipales no otorgarán el permiso requerido para la ejecución de dichas obras, sin que antes sean aprobados, por la autoridad sanitaria de la localidad, los proyectos de construcción, reparación o reforma.

Cuando las obras a que se refiere este artículo no se ejecuten en conformidad con las Leyes y Reglamentos de Sanidad, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social podrá ordenar la paralización de las obras, la modificación y hasta su destrucción cuando ello fuere necesario.

*Artículo 15.* Cuando de acuerdo con las leyes y reglamentos sanitarios, se ordenare la reparación o reforma de una propiedad o parte de ella, o el cumplimiento de determinados requisitos sanitarios a cargo del propietario, del agente de casas de alquiler, inquilino u ocupante de aquélla, y dicho propietario, inquilino u ocupante, no cumplieren el mandato en el plazo señalado, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social podrá, a su elección, imponer multas al transgresor, ordenar la clausura de la propiedad o establecimiento, o bien ejecutar los trabajos ordenados. En este último caso, los responsables estarán obligados a reembolsar al Tesoro Nacional el valor de las obras ejecutadas, sin perjuicio de la pena correspondiente. Si el incumplimiento de lo ordenado por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social se debiere a imposibilidad debidamente justificada, no habrá lugar a sanción, pero el responsable quedará siempre obligado a reembolsar al Tesoro el valor de los trabajos. El crédito por razón de estos gastos se considerará, para su cobro, privilegiado.

*Artículo 17.* Cuando los propietarios no observaren en sus propiedades las disposiciones de la Higiene Pública, o existan viviendas en condiciones de insalubridad, fuentes de agua contaminadas o cualesquiera otras circunstancias que a juicio de las autoridades sanitarias, puedan constituir una amenaza para la salud pública, o fuere preciso prevenir o extinguir una enfermedad o combatir una epidemia, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social podrá ordenar todas las medidas que crea necesarias a los fines indicados, incluso la ocupación temporal de la propiedad y hasta su destrucción. Si las medidas tomadas

y ejecutadas dieren lugar a indemnización, ésta se determinará en la forma que lo establezca la Ley respectiva.

*Artículo 18.* La visita sanitaria, la ocupación temporal, la reparación o destrucción de la propiedad por causa de salubridad pública, se ejecutarán de conformidad con las Leyes y Reglamentos, levantándose un Acta por duplicado de todas las actuaciones, en la cual podrá el propietario reservarse los derechos que a su juicio le correspondan.

La regulación de mayor importancia en esta normativa, se refiere a la necesidad de que, antes de que las autoridades municipales otorguen permisos de construcción, los proyectos respectivos deban ser aprobados por la autoridad sanitaria correspondiente. Además, deben destacarse los amplios poderes sancionatorios que se otorgan al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, para ordenar la paralización de obras, reforma, reparación, modificación o destrucción en aquellos casos en que las mismas no se ajusten a los requisitos establecidos por vía reglamentaria.

Ahora bien, en cuanto a la necesidad de aprobación de los proyectos de construcción por parte de la autoridad sanitaria, con anterioridad y como requisito previo para la obtención de los permisos de construcción municipal, debe señalarse que recientemente el Ejecutivo Nacional ha reglamentado parcialmente la Ley de Sanidad Nacional, con el objeto de agilizar la tramitación de dichos permisos. En tal sentido, mediante Decreto N° 2868 de 19 de septiembre de 1978<sup>207 bis</sup>, se dictó el Reglamento parcial de la Ley de Sanidad, y se estableció lo siguiente:

*Artículo 1º* Las autoridades sanitarias competentes que tengan a su cargo la vigilancia de todo cuanto se refiere al cumplimiento de las disposiciones sanitarias en materia de construcción, reparación y reforma parcial o total de edificaciones, bien sean públicas o privadas, sometidas a la vigilancia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, tendrán un plazo máximo de 10 días hábiles, a partir de la fecha en que se introduzcan los proyectos para pronunciarse, aprobando o denegando, en forma razonada, el respectivo proyecto para el otorgamiento del permiso de construcción, reparación o reforma parcial o total de edificaciones. Vencido este plazo sin que hubiere pronunciamiento sobre el proyecto, se entenderá a todos los efectos legales que el permiso ha sido concedido.

---

207. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 31.577 de 21-9-78.

*Artículo 2º* Para la construcción de conjuntos de edificaciones se exigirán los requisitos necesarios para cada tipo de edificaciones que forman el conjunto, y se otorgará un permiso integral para todo el proyecto.

Es de destacar la consagración de la figura del silencio administrativo positivo, en el sentido de que transcurrido el lapso señalado se entiende que el permiso respectivo fue concedido, con lo cual se pone remedio a las graves irregularidades ocasionadas por el retardo en la actuación administrativa.

Ahora bien, la Ley de Sanidad Nacional es una Ley muy escueta, de sólo 24 artículos, por lo cual la misma ha consagrado una amplia potestad reglamentaria a favor del Ejecutivo Nacional para desarrollar sus principios. Entre esas normas se destacan las de los artículos 9º y 10:

*Artículo 9º* El Ejecutivo Federal, en el Decreto Reglamentario de la presente Ley, señalará los deberes y atribuciones que corresponden a los distintos funcionarios de sanidad.

*Artículo 10.* El Ejecutivo Federal dictará, además, los *Reglamentos y Resoluciones que fueren necesarios para la mejor organización y el mejor funcionamiento del Servicio de Sanidad en el país.*

Las competencias del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social conexas con el ordenamiento urbanístico de la propiedad, se ejercen, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976<sup>208</sup>, conforme a las siguientes atribuciones:

*Artículo 30.* Corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector de la salud, que comprende la protección, promoción y recuperación de la salud, los programas de saneamiento y contaminación ambiental referidos a la salud pública, la atención médica y la asistencia social, y en particular las siguientes actividades:...

4º La aprobación de los programas y proyectos de construcción, remodelación o ampliación de edificios destinados a servicios de salud y de asistencia social, públicos o privados.

7º El establecimiento de normas técnicas sanitarias y la vigilancia de su cumplimiento, en todo lo referente al suministro de agua potable...

---

208. Véase en G. O. N° 1.932 Extr. del 28-12-76.

- 9º El establecimiento de normas técnicas sanitarias en materia de edificaciones e instalaciones para uso humano, y en general sobre higiene pública y social.
15. El establecimiento, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de normas técnico-sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que implique la realización de los procesos de industrialización, de desarrollo agrícola, de desarrollo urbanístico y otros.

Ahora bien, en ejercicio de esta amplia potestad reglamentaria atribuida al Ejecutivo Nacional en materia sanitaria, se ha venido estableciendo un conjunto de normas de importancia. Las de mayor interés, sin duda, son las *Normas sanitarias para proyecto, construcción y reforma de edificios*, dictadas por Resolución N° 4 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental<sup>209</sup>.

Entre las Disposiciones Generales de estas normas, dictadas conforme a lo autorizado en el artículo 10 de la Ley de Sanidad Nacional, se destacan particularmente, por su importancia urbanística, las siguientes:

*Artículo 1º* ...La construcción, reparación y reforma total o parcial de edificios, bien sean públicos o privados, quedan sometidas a la vigilancia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en todo cuanto se refiere al cumplimiento de las disposiciones sanitarias. Cuando las obras no se ajusten a estas Normas o cualquier otra disposición dictada por la autoridad sanitaria competente, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley de Sanidad Nacional, podrá ordenar la paralización de las obras o su modificación o demolición si fuere necesario.

*Artículo 2º* Las oficinas de Ingeniería Municipal y los Concejos Municipales no otorgarán permiso para la ejecución de las obras indicadas, sin que la autoridad sanitaria correspondiente haya aprobado previamente el respectivo proyecto y otorgado el permiso de construcción.

Se exceptúan de esta disposición las Municipalidades a que se refiere el Decreto 544, fecha 17 de enero de 1959, de la Junta de Gobierno de la República.

---

209. Véase en G. O. N° 752 Extr. del 26-2-62, con un contenido de 495 artículos.

*Artículo 3º* En aquellas localidades donde el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social no dispone de un representante autorizado para el otorgamiento del permiso de construcción, los organismos municipales podrán otorgar el permiso sin la previa aprobación sanitaria, siempre que se trate de viviendas unifamiliares o pequeños locales para comercio, y que verifiquen que hayan sido cumplidos los requisitos contenidos en estas Normas, sin perjuicio de que las obras puedan ser fiscalizadas por la autoridad sanitaria. En los demás casos, los proyectos de construcción deberán ser sometidos para su curso reglamentario a la Unidad Sanitaria más cercana.

Tal como lo señala el artículo 2º de las citadas Normas, se exceptúa de la necesidad de que antes del otorgamiento del permiso de construcción se obtenga la aprobación previa del proyecto por la autoridad sanitaria, a los permisos de construcción otorgados por las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, siguiendo la orientación de los Decretos N° 317 del 10 de julio de 1958 y N° 544 del 17 de enero de 1959.

En efecto, el Decreto N° 317, de 10 de julio de 1958 <sup>210</sup>, atribuyó a las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, a través de la Dirección de Obras Municipales y de la Ingeniería Municipal, respectivamente, la facultad de aplicar todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que exigían el cumplimiento de requisitos para la construcción, reparación y transformación de cualquier especie de edificios *públicos y privados*, así como también de urbanizaciones y parcelamientos, y, en general, cualesquiera otras obras de arquitectura civil, tanto del Distrito Federal como del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Esta norma del Decreto N° 317, fue parcialmente derogada por el Decreto N° 544 del 17 de enero de 1959 <sup>211</sup>, en el cual se precisó que la aplicación de las normas sanitarias por las referidas Municipalidades debía hacerse de acuerdo con la interpretación que de las mismas hicieran las autoridades sanitarias, a través de los ingenieros y arquitectos funcionarios del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, asignados a las Municipalidades, y que debían actuar bajo la dirección de las autoridades municipales.

En todo caso, se señaló en el Decreto N° 544 de 1959, que en ciertos casos de obras de particular importancia sí debía intervenir direc-

---

210. Véase en *G. O.* N° 25.850 del 30-12-58.

211. Véase en *G. O.* N° 25.866 del 19-1-59

tamente el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. En el artículo 2º de dicho Decreto, en efecto, se señaló lo siguiente:

*Artículo 2º* Dichas Municipalidades, antes de otorgar el permiso respectivo, remitirán a la División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, a los fines de su aprobación previa, las solicitudes, planos y demás documentos relacionados con la construcción, reparación, transformación y perforación, según los casos, de:

- a) Hospitales, clínicas, sanatorios y asilos;
- b) Pozos de agua y aducciones, cuando no se trate de acueductos operados por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, o autorizadas por éste;
- c) Plantas de tratamiento de aguas negras o residuales industriales;
- e) Incineradores para basura y desperdicios de servicios públicos;
- f) Urbanizaciones y parcelamientos;
- g) Edificios para industrias y locales destinados para fines industriales, cuando por su complejidad o características típicas creen problemas vinculados directamente con la salud pública, a juicio de las autoridades... (sanitarias).

En materia sanitaria, además de las Normas Generales citadas, por vía reglamentaria se han venido dictando otra serie de regulaciones para obras o construcciones urbanas específicas. Tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento Sanitario de Casas de Vecindad, de 3 de marzo de 1921<sup>212</sup>; del Reglamento del Servicio Nacional de Profilaxia de la Fiebre Amarilla en Venezuela, de 3 de septiembre de 1937<sup>213</sup>; el Reglamento de Cementerios, Inhumaciones y Exhumaciones, del 3 de noviembre de 1948<sup>214</sup>, y el Reglamento sobre Clínicas de Hospitalización, Casas de Salud, Sanatorios, Enfermerías y Similares, de 20 de septiembre de 1972<sup>215</sup>.

Debe indicarse, por último, que la verificación posterior de que todos los requisitos y permisos sanitarios previos han sido cumplidos, se hace a través del permiso de habitabilidad sanitario, que debe obtenerse del M.S.A.S.<sup>215 bis</sup>.

---

212. Véase en *G. O. Extr.* del 16-8-23.

213. Véase en *G. O.* Nº 19.357 del 4-9-37.

214. Véase en *G. O.* Nº 22.760 del 3-11-48.

215. Véase en *G. O.* Nº 29.912 del 21-9-72.

215. bis Véase Resolución Nº 38 del M.S.A.S. en *G. O.* Nº 20.112 del 19-2-40.

3. *Las regulaciones concernientes a la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables*

A. *La actividad de deforestación con fines urbanísticos*

Otra normativa nacional que incide sobre el urbanismo, es la contenida en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas<sup>216</sup>, la cual contiene una forma de regulación similar a la de la Ley de Sanidad Nacional: remite ampliamente a la potestad reglamentaria la normación de la autorización previa que debía otorgar el Ministerio de Agricultura y Cría, y que ahora corresponde al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, en relación a toda actividad urbanística que implique destrucción de vegetación, o que conlleve la realización de parcelamientos urbanísticos en áreas no urbanizadas.

En efecto, la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, de 1966, establece, en el Capítulo VI del Título II, referido a "los desmontes", lo siguiente:

*Artículo 34.* La actividad que implique destrucción de vegetación en terrenos de dominio público o de propiedad privada, solamente podrá efectuarse con la previa autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en la forma que determine el Reglamento.

*Artículo 35.* Cuando se trate de la apertura de picas, ordenadas por la autoridad judicial en juicio de deslindes o necesarias para efectuar los levantamientos topográficos acordados por la autoridad administrativa o judicial, el Juez o el organismo administrativo correspondiente, notificarán a la autoridad forestal respectiva.

*Artículo 36.* Las labores necesarias para la realización de las actividades y parcelamientos *urbanísticos* que puedan afectar a los recursos naturales a que se refiere esta Ley, estarán sometidas a las disposiciones reglamentarias que dicte el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En la actualidad, como se dijo, las competencias atribuidas al Ministerio de Agricultura y Cría, a partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central, de 28 de diciembre de

---

216. Véase en G. O. N° 1.004 Extr. del 26-1-66. En los artículos citados de esta Ley, se ha sustituido la mención que se hace respecto del Ministerio de Agricultura y Cría por Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conforme a lo establecido en el artículo 36, ordinal 22, de la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976.

1976<sup>217</sup>, corresponden al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. De acuerdo a esta Ley Orgánica, a dicho Ministerio competen, en materia conexas con el urbanismo, las siguientes actividades:

*Artículo 36.* Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional, para el *fomento de la calidad de la vida, del ambiente* y de los recursos naturales renovables; la elaboración y ejecución de los programas de conservación, defensa, mejoramiento, regulación, aprovechamiento y uso de las aguas, de los bosques, de la tierra y de los suelos; el catastro, la conservación, defensa, mejoramiento y regulación de la fauna y de la flora silvestres; los parques nacionales, y en particular las siguientes actividades:

1º *La formulación de la política para la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente* y de los recursos naturales renovables, y para el racional aprovechamiento de estos últimos.

2º Las actividades tendientes a velar por el *mantenimiento y mejoramiento de la calidad de la vida* y la protección de la naturaleza.

3º *La planificación y ordenación de la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente* y de los recursos naturales renovables, y para el racional aprovechamiento de éstos últimos.

4º El *equipamiento del territorio* para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables.

5º El ejercicio de la autoridad nacional de las aguas; la planificación, administración, aprovechamiento, regulación y control de los recursos hidráulicos; los proyectos, construcción, operación y mantenimiento de las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos; obras de riego, saneamiento de tierras, *abastecimiento de agua en el medio urbano*, hidro-electricidad; obras para el control de las inundaciones y la erosión; y obras para la conservación del lecho de los ríos, para la navegación en aguas interiores y para la estabilización de cauces fluviales.

6º Cooperar en la *planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes*; la formulación, control y vigilancia de la política

---

217. Véase en G. O. N° 1.932 Extr. del 28-12-76.

*del uso de la tierra; la coordinación y el otorgamiento de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales renovables; las autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales.*

7º La elaboración y el establecimiento de las normas que orienten el proceso de utilización de la tierra, de las aguas, de la flora, de la fauna y demás recursos naturales renovables existentes en el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, en función de una adecuada política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables, y la vigilancia de su cumplimiento.

8º La prohibición y regulación de las actividades degradantes del ambiente, tales como las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua o el suelo, o incidan sobre la fauna o la flora; las que producen ruidos molestos o nocivos; las que modifican el clima, las que deterioran el paisaje y cualesquiera otras capaces de alterar los ecosistemas naturales.

...

11. La creación, conservación, defensa, mejoramiento y administración de los *parques nacionales*, reservas forestales, monumentos naturales, *zonas protectoras*, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas, reservas y refugios de fauna, *parques de recreación* y cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico, de la protección de la naturaleza o del bienestar de la población.

...

13. La vigilancia, control de la conservación, manejo y preservación de los bienes del dominio público y de las tierras baldías reguladas por leyes relativas a *playas* y zonas adyacentes, así como los ambientes destinados a *desarrollos turísticos* y recreacionales.

14. La protección del paisaje y los lugares que merezcan ser conservados por su valor estético y recreacional.

15. La vigilancia y control de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales reno-

vables, y, en especial, la protección para evitar su deterioro por efecto de las emisiones de agentes poluentes fijos y móviles, o por el uso de biocidas fertilizantes y demás productos químicos contaminantes.

...

17. La orientación de los procesos educativos y culturales, a fin de promover una conciencia ambiental y conservacionista, y el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la *participación ciudadana* en los problemas relacionados con el ambiente y los recursos naturales renovables.

...

19. La caracterización de los patrones de *calidad ambiental* y la evaluación del impacto sobre el ambiente de las acciones del desarrollo.

20. La adecuación y *coordinación de las actividades de la administración pública*, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y en particular las relativas a los *procesos de urbanización*, industrialización, des-concentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas.

...

22. La competencia atribuida a la administración pública nacional en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, y en la Ley Orgánica del Ambiente, en lo que respecta a las actividades señaladas en este artículo.

Las normas de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas relativas a la intervención del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en toda actividad que implique desmonte o destrucción de vegetación con fines urbanísticos, fueron reglamentadas en el Reglamento de dicha Ley de 11 de febrero de 1969, reformado parcialmente para adaptarlo a los efectos de la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por Decreto N° 2117, de 12 de abril de 1977<sup>218</sup>, derogado a su vez, en 1980 por el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 mediante el cual se dictaron las Normas para el De-

---

218. Véase en G. O. N° 2.022 Extr. del 28-4-77.

sarrollo y Control de Urbanizaciones y cuyo contenido se comenta más adelante.

En dicho decreto 2117 de 1977, en efecto, se estableció lo siguiente:

*Artículo 64.* Las personas naturales o jurídicas que por cuenta propia o ajena vayan a realizar actividades de remoción de tierras o deforestación, con fines urbanísticos, solicitarán previamente el correspondiente permiso al Director Zonal de la jurisdicción. En la solicitud deberán especificar las labores de deforestación, talas, movimientos de suelos y demás operaciones que proyectan ejecutar, acompañando los informes, planos correspondientes y la constancia de los organismos de *planeamiento urbano, sobre que el área solicitada ha sido zonificada para realizar desarrollos urbanos o suburbanos.*

*Artículo 65.* Introducida la solicitud, dicho funcionario practicará o hará practicar en la zona respectiva una inspección de carácter técnico, a los fines de determinar las *posibilidades urbanísticas* del área solicitada, desde el punto de vista de los recursos naturales renovables.

*Artículo 66.* Si de la inspección realizada se concluye que los terrenos objeto de la solicitud pueden ser parcial o totalmente deforestados, y sus suelos parcialmente removidos, se le comunicará por oficio al interesado, haciéndole constar en el cuerpo del mismo que esa comunicación *no constituye autorización para desarrollar labores urbanísticas.* El propietario o los constructores estarán obligados a enviar previamente al Director Zonal de la jurisdicción, para la obtención del permiso correspondiente, los siguientes recaudos:

1. Levantamiento topográfico con curvas de nivel de dos a tres metros del terreno natural.
2. Levantamiento de suelos con especificaciones de la vegetación existente y de los cursos de agua permanentes o no.
3. Detalle de los cortes y rellenos, y sus taludes. Plan de estabilización de taludes con prácticas conservacionistas apropiadas.
4. Areas verdes públicas y privadas, que se conservarán en su estado natural, o por crear artificialmente, de acuerdo con el porcentaje que en relación al área total fijare el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Plan para las áreas verdes y públicas y privadas a crear en forma artificial, métodos a seguir, preparación de suelos, especies vegetales a usar y mantenimiento.

5. Plan de arborización de calles y avenidas, parques y jardines. Indicación de las especies a usar.

6. Plan de drenajes modificados, con detalle de los drenajes naturales o artificiales, y con los cálculos correspondientes que aseguren la capacidad de los últimos para recibir, bajo condiciones críticas, caudales que le vertirán.

*Parágrafo Primero.* Todos estos planes deben ser ejecutados y suscritos por profesionales de la materia debidamente inscritos en el Colegio de Ingenieros de Venezuela.

*Parágrafo Segundo.* Los planes de tipo conservacionista y de áreas verdes deben ser suscritos y ejecutados por Ingenieros Forestales o Ingenieros Agrónomos inscritos en el Colegio de Ingenieros de Venezuela.

*Artículo 67.* El funcionario estudiará los recaudos presentados y, de acuerdo con lo actuado, otorgará o negará el permiso respectivo. Los interesados están en la obligación de atender debidamente a las modificaciones que se les formulen a los planes presentados.

Se contestará a los interesados en un plazo no mayor de 60 días, contados a partir de la fecha de entrada de la solicitud correspondiente. Si por razones técnicas o legales, el permiso no debe concederse, la dependencia correspondiente lo negará en forma razonada y esta decisión será apelable ante el Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dentro de los diez días siguientes a su participación.

*Artículo 68.* El permiso a que se refiere el artículo 64 de este Reglamento, no exime a los interesados de las demás formalidades que exigen la Ingeniería Municipal, la División de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, ni de cualquier otra que pueda ser exigida por las leyes, Ordenanzas, decretos o resoluciones gubernamentales.

*Artículo 69.* A los fines del otorgamiento del permiso a que se refiere el artículo 64 de este Reglamento, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá exigir a los interesados la constitución de fianza u otra garantía, con el objeto de asegurar la completa ejecución de los trabajos de estabilización de taludes, arborización, desarrollo de áreas

verdes y todo lo relacionado con la conservación de los suelos, las aguas y las bellezas escénicas.

Estas normas, ahora derogadas por el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980, antes de dictarse el Reglamento de 1969, estaban contenidas en el Decreto-Ley 497, de 30 de diciembre de 1958<sup>219</sup>, emanado de la Junta de Gobierno, cuyo texto materialmente se siguió casi textualmente en el Reglamento. Una sola norma del Decreto-Ley no fue incorporada al Reglamento, por tener evidentemente rango legal, y es la del artículo 7° del Decreto-Ley, que en nuestro criterio continúa vigente, con el texto siguiente:

*Artículo 7°* Las Ingenierías Municipales del país se abstendrán de expedir permisos para construcción hasta tanto los interesados hayan comprobado debidamente que han sido concluidos los trabajos de estabilización de taludes, arborización, desarrollo de áreas verdes y todo lo relacionado con la conservación de los suelos, las aguas y la belleza escénica.

Ahora bien, es de destacar que esta intervención previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en los desarrollos urbanísticos, y la exigencia de presentación, por el particular solicitante, de un levantamiento topográfico, tiene por objeto, entre otros aspectos, determinar la totalidad de áreas aprovechables de los inmuebles en relación a su superficie total, tomando en cuenta las pendientes.

En este sentido la práctica administrativa ha establecido como criterio para determinar las áreas a intervenir en la deforestación y movimiento de tierras, aquellas con pendientes inferiores al 60%. Esta exigencia, sin embargo, no siempre ha sido clara.

En efecto, en los procesos de deforestación que no tienen origen ni objetivos urbanísticos, a veces se ha establecido como una exigencia absoluta que en el desarrollo, para la protección de los recursos forestales y del ambiente, no se toquen o intervengan en forma alguna, áreas con pendientes superiores al 60%.

Sin embargo en los desarrollos propiamente urbanísticos, que implican y exigen en áreas de colinas y montañas una reordenación topográfica de los terrenos, el índice del 60% de pendientes, no se utiliza ni se puede utilizar en el sentido de impedir que se intervengan urbanísticamente esas áreas, sino como medida para determinar, de la totalidad del área del terreno, el área aprovechable.

---

219. Véase en G. O. N° 25.850 del 30-12-58.

En esta forma, en un inmueble concreto, mediante el levantamiento topográfico se puede determinar cuál es el número de metros con pendientes superiores e inferiores al 60%. Determinado esto, urbanísticamente resultará que de la totalidad de la superficie sólo podrá aprovecharse el *área equivalente* a las que tengan un porcentaje inferior al 60%, debiendo destinarse el resto —áreas no aprovechables— a áreas verdes. En esta forma, de acuerdo a las condiciones topográficas, podría intervenir con la deforestación y movimiento de tierras todo o casi todo el inmueble, pero sólo podría aprovecharse urbanísticamente el área equivalente a las áreas con menos del 60% de pendiente, de la topografía original.

En otras palabras, a los efectos del desarrollo urbanístico conforme a la topografía que resulte del movimiento de tierra, el área aprovechable es solo una superficie de terreno equivalente al porcentaje de la superficie con pendientes inferiores al 60%. Este es el único sentido que urbanísticamente tiene la mención respecto de las pendientes superiores al 60%. No podría entenderse esa mención de áreas “no aprovechables” como si se tratase de áreas que no pudiesen ser deforestadas o removidas, pues materialmente ninguna urbanización hubiera podido ser construida en una ciudad con grandes irregularidades topográficas como Caracas. De lo que se trata es de que una vez modificada la topografía, solo puede aprovecharse, de la que resulte, el área equivalente a las que eran de pendientes menores al 60%.

De todo lo anteriormente señalado se evidencia, y no podría ser de otro modo, que las referencias que a nivel de los organismos nacionales, municipales e intermunicipales se hacen en los diversos informes y aprobaciones, a las pendientes superiores al 60%, han tenido por objeto única y exclusivamente la determinación del área total aprovechable para el desarrollo urbanístico, y en forma alguna han contenido prohibición de que las mismas no pudieran ser modificadas en las obras de movimiento de tierra.

Por tanto, debe destacarse que el cálculo de las pendientes superiores al 60% tiene vigencia y actualidad, tal como es considerado a nivel de los organismos municipales e intermunicipales de planeamiento urbano, a los solos efectos del cálculo del área aprovechable de los inmuebles en relación a su superficie total, y no como prohibición de intervenir las áreas con un 60% o más de pendiente.

#### B. *Las regulaciones concernientes a los Parques Nacionales y a las Zonas Protectoras*

Además de las normas anteriores, en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, de 1966, se ha regulado la situación de los Parques Nacionales

y Zonas Protectoras que pueden afectar también las actividades urbanísticas, limitando la propiedad privada <sup>220</sup>.

En efecto, en las áreas declaradas como Parques Nacionales, aun cuando abarquen inmuebles de propiedad privada, no pueden realizarse actividades que impliquen el uso urbanístico del suelo. El artículo 12 de la Ley, en este sentido, dispone:

*Artículo 12.* Los Parques Nacionales solamente se utilizarán para solaz y educación del público, para turismo o investigaciones científicas, en las condiciones que determinen los respectivos Decretos las Resoluciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Las riquezas naturales existentes en los Parques Nacionales, no podrán ser sometidas a intervenciones que perjudiquen las funciones de los Parques, ni explotadas con fines industriales.

*Parágrafo Unico.* Dentro de los Parques Nacionales está prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna, y la *destrucción* o recolección de ejemplares de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades del Parque o por orden o bajo la vigilancia de las mismas, o para investigaciones debidamente autorizadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En cuanto a las actividades que pueden realizarse en un Parque Nacional <sup>220 bis</sup> y las consecuencias de estas limitaciones en relación a la propiedad privada, en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas se establece lo siguiente:

*Artículo 13.* La administración de los Parques Nacionales corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

*Parágrafo Unico.* El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá solicitar la colaboración de otros organismos públicos o privados, nacionales o interna-

---

220. Sobre las limitaciones a la propiedad privada con motivo de la declaratoria de Parques Nacionales o Zonas Protectoras, véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*, Caracas 1976, pp. 103 a 109.

220. <sup>bis</sup> A pesar de que muchas áreas del territorio nacional han sido declaradas Parques Nacionales, pocos reglamentos de uso de los mismos se han dictado. La excepción es el Reglamento del Parque Nacional Morrocoy dictado por Resolución N° 69 del 29-8-79 del MARNR, en G. O. N° 2.502 Extr. de 11-9-79.

cionales, para la mejor administración de los Parques Nacionales.

Los mismos organismos estarán obligados a prestar la colaboración técnica que de ellos sea solicitada conforme a este artículo.

*Artículo 14.* El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables determinará las normas a las cuales habrá de someterse el establecimiento y funcionamiento en los Parques Nacionales de hoteles, alojamientos, centros de recreo, y sus servicios complementarios y otras instalaciones que, a su juicio, no perjudiquen los fines del Parque.

*Artículo 15.* El Ejecutivo Nacional determinará para cada Parque Nacional las zonas de propiedad privada que habrán de sujetarse al régimen de expropiación por causa de utilidad pública. En tal caso, el pago del precio podrá hacerse por acuerdo entre las partes, y si éste no se llevare a efecto, regirá lo que al respecto pauté la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, salvo en cuanto al pago del precio, que podrá efectuarse en un término de hasta 15 años.

*Parágrafo Único.* Las limitaciones que la creación de Parques Nacionales en terrenos de propiedad privada imponga al ejercicio de los derechos de ésta, no causarán ninguna indemnización, a menos que en esos terrenos se realicen labores agrícolas o pecuarias, en cuyos casos se procederá a la expropiación correspondiente.

Una regulación y limitación similar prevé la Ley respecto de las áreas declaradas como Zona Protectora. En efecto, en la misma se establece lo siguiente:

*Artículo 17.* Se declaran Zonas Protectoras:

1. Toda zona en contorno de un manantial o del nacimiento de cualquier corriente de agua y dentro de un radio de 200 metros en proyección horizontal;
2. Una zona mínima de 300 metros de ancho, a ambos lados y paralelamente a las filas de las montañas y a los bordes inclinados de las mesetas;
3. Zona mínima de 50 metros de ancho a ambas márgenes de los ríos navegables, y una de 25 para los cursos no navegables permanentes o intermitentes;
4. Zonas en contorno a lagos y lagunas naturales, dentro de los límites que indique el Reglamento de esta Ley.

*Artículo 18.* El Ejecutivo Nacional, previos los estudios técnicos correspondientes, podrá, además, declarar Zona Protectora a los terrenos que presenten cualesquiera de estas características:

1. Que estén comprendidos en aquellas zonas de las cuencas hidrográficas que lo ameritan por su ubicación o condiciones geográficas;
2. Que sean necesarios para la formación de cortinas rompevientos;
3. Que se encuentren inmediatos a poblaciones y actúen como agentes reguladores del clima o medio ambiente.

*Artículo 19.* En las zonas declaradas Protectoras por disposición de la Ley o por Decreto Ejecutivo, no se le podrá efectuar labor de carácter agropecuario o destrucción de vegetación sino en los casos previstos por el Reglamento y con sujeción a las normas técnicas que determine el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En el Reglamento se determinará, además, la forma como podrán ser utilizadas las Zonas Protectoras para instalaciones de utilidad pública<sup>221</sup>.

*Parágrafo Unico.* La declaratoria de Zona Protectora tiene el carácter de limitación legal a la propiedad predial y está destinada a la conservación de bosques, suelos y aguas.

*Artículo 20.* Las limitaciones a la propiedad privada derivadas de la declaratoria de Zona Protectora, no ocasionarán obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por dicha declaratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria.

*Artículo 21.* Cuando el Ejecutivo Nacional declare Zona Protectora a una determinada porción de territorio nacional, deberá determinar su ubicación con la mayor exactitud.

---

221. En relación a los usos de las zonas protectoras, se han dictado Reglamentos especiales de uso en los siguientes casos: Zona Protectora del Area Metropolitana de Caracas (Decreto N° 3.002 de 26-12-78); Zona Protectora de San Cristóbal (Resolución N° 112 MARNR de 20-7-78); y Zona Protectora de Rubio (Resolución N° 155 MARNR de 29-12-78) en: *G. O.* N° 2.417 Extr. de 7-3-79.

### C. Las regulaciones destinadas a la protección del ambiente

Recientemente, con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente, de 15 de junio de 1976<sup>221 bis</sup>, se han establecido nuevas normas que regulan las actividades urbanísticas con motivo de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

En efecto, de acuerdo a dicha Ley, "la planificación de los procesos de *urbanización*, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente", está comprendida en las actividades de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente<sup>222</sup>. Por ello, el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, entre otros aspectos, deberá contener "el establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de *urbanización*, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley"<sup>223</sup>.

La Ley Orgánica del Ambiente, además, al establecer que las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan sometidas al "control del Ejecutivo Nacional"<sup>224</sup>, por órgano, principalmente, del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, define tales actividades, muchas de las cuales pueden realizarse con motivo de actividades urbanísticas, en la forma siguiente:

*Artículo 20.* Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente:

- 1º Las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo, o incidan desfavorablemente sobre la fauna o la flora;
- 2º Las alteraciones nocivas de la topografía;
- 3º Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;
- 4º La sedimentación en los cursos y depósitos de aguas;
- 5º Los cambios nocivos del lecho de las aguas;
- 6º La introducción y utilización de productos o sustancias no bio-degradables;
- 7º Las que producen ruidos molestos o nocivos;
- 8º Las que deterioran el paisaje;
- 9º Las que modifican el clima;

221. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 31.004 del 16-6-76.

222. Artículo 3º, ordinal 1º

223. Artículo 7º, ordinal 3.

224. Artículo 19.

10. Las que produzcan radiaciones ionizantes;
11. Las que propenden a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios;
12. Las que propenden a la eutrofización de lagos y lagunas;
13. Cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre.

En relación a estas actividades, aquellas que degraden el ambiente en forma irreparable, quedan prohibidas *ex lege*, en forma absoluta. Las que puedan degradar el ambiente en forma no irreparable, están sometidas a la autorización previa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en la siguiente forma:

*Artículo 21.* Las actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable y que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes.

*Artículo 22.* La autorización prevista en el artículo anterior, deberá otorgarse en atención a los objetivos, criterios y normas establecidos por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental.

*Artículo 23.* Quienes realicen actividades sometidas al control de la presente Ley, deberán contar con los equipos y el personal técnico apropiados para el control de la contaminación. La clasificación y cantidad del personal dependerá de la magnitud del establecimiento y del riesgo que ocasione. Corresponderá al Reglamento determinar los sistemas y procedimientos de control de la contaminación.

En relación a los efectos sobre la propiedad privada de las limitaciones establecidas en la Ley Orgánica, ésta establece, conforme a la misma orientación señalada de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, lo siguiente:

*Artículo 35.* Las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con la presente Ley, constituyen limitaciones a la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización.

4. *Las regulaciones concernientes a la ordenación del territorio: las áreas de expansión de las ciudades*

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente, la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente está vinculada a la política de ordenación del territorio <sup>225</sup>. Por supuesto, es parte esencial de ésta, la política de urbanización <sup>226</sup>, por lo que todo uso del suelo no urbanizado con fines urbanos, implica la intervención de la autoridad en materia de ordenación territorial que, en la actualidad, es básicamente el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Conforme a estas orientaciones, el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, sobre Normas para la Ordenación del Territorio <sup>226 bis</sup>, estableció expresamente lo siguiente:

*Artículo 2º* La ocupación de áreas rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, deberá ser autorizada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En particular, en aquellos casos de expansión de áreas urbanas preexistentes, dichas áreas debían ser predefinidas por los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano. A tal efecto, el referido Reglamento estableció lo siguiente:

*Artículo 3º* Los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y del Desarrollo Urbano, definirán, mediante Resolución conjunta, las áreas de expansión de las ciudades. Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará el Esquema de Uso del Suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría, y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

225. Artículos 2º, 3º y 4º de la Ley Orgánica del Ambiente.

226. En tal sentido, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 1º, incluye los procesos de urbanización en las actividades de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; y en su artículo 7º, incluye a los procesos de urbanización en los elementos del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. Véase la Ley en G. O. N° 31.004 del 16-6-76.

226. <sup>bis</sup> Dictado por Decreto N° 2.445 del 15-11-77, en G. O. N° 31.363 del 17-11-77.

Esta norma fue derogada expresamente por el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980 mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones, comentado anteriormente, y en su artículo 6° sólo se exige la intervención conjunta de los Ministerios de Desarrollo Urbano y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para determinar las referidas áreas de expansión de las ciudades.

En todo caso se estableció que la definición de las áreas de expansión de las ciudades corresponde a una política de ordenación del territorio, a la cual debe sujetarse la política de urbanización. Por ello, el Ministerio de Desarrollo Urbano no tiene competencia, solo, para definir aquellas áreas. Sólo cuando las mismas sean definidas por los diversos Ministerios que tienen competencia concurrente en materia de ordenación territorial, es que el Ministerio de Desarrollo Urbano puede ejercer su competencia para definir el esquema del uso del suelo urbano o urbanizable el cual sólo puede ser establecido formalmente por la autoridad municipal, con su aprobación.

Conforme a la Instrucción N° 22 del 30 de diciembre de 1975, mediante la cual se dictaron las "Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el Programa Unico de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento"<sup>227</sup>, dicho esquema de uso del suelo urbano debe formar parte de los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico que el Ministerio de Desarrollo Urbano debe elaborar para las ciudades mayores de 15.000 habitantes y que, propuestos a las Municipalidades, servirán de marco de referencia para la elaboración, por éstas, de los Planes de Desarrollo Urbanístico de aquéllas<sup>227 bis</sup>.

Ahora bien como resulta de lo anteriormente expuesto, el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio dictado mediante Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977, constituye una de las piezas esenciales de la Política de Ordenación Territorial y puede decirse que, en la actualidad, es "la" más importante de la misma<sup>228</sup>. Su derogatoria constituiría, por ello, el golpe mortal de la política de ordenación territorial que tanto ha costado en su delineado e institucionalización. La derogación parcial que ha sufrido con el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980 sobre Normas para

---

227. Véase en G. O. N° 30.962 del 13-4-76.

227. bis Numerales 12 y 14 de la Instrucción.

228. Sobre ello véase, Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos institucionales de la Ordenación del Teritorio", en Cámara de Diputados, *Ciclo de Conferencias sobre el Proceso de Ordenación Territorial*, Caracas 1980, págs. 9 y sigts.

el desarrollo y control de Urbanizaciones<sup>228 bis</sup>, afortunadamente no ha afectado la esencia del Reglamento.

En efecto, en el mismo se identifica, claramente, quién es la autoridad nacional en materia de ocupación del territorio y por tanto, la exigencia de que previamente a cualquier forma de ocupación del territorio, fuera del ámbito urbano formalmente definido, se requiere de una autorización administrativa de dicha autoridad. Un ligero análisis de dicho Reglamento N° 3 nos permite concluir en lo siguiente:

a) La autoridad administrativa nacional que tiene a su cargo la coordinación y ejecución de la política de ordenación del territorio, es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Por tanto, toda forma de ocupación del territorio no urbano requiere de la autorización o intervención previa de esta autoridad. De lo contrario, la política no tendría vías de aplicación.

b) El reglamento distingue dos ámbitos de ocupación territorial: la ocupación de áreas rurales (definidas negativamente, como las que no sean de naturaleza urbana) y la ocupación de áreas urbanas.

Para delimitar estos campos, resulta indispensable, una definición del perímetro de lo urbano. Una vez definido el ámbito de lo urbano, fuera de él, toda ocupación de áreas rurales requiere de autorización previa del MARNR, y dentro de lo urbano, la ocupación del territorio requiere de la intervención del Ministerio de Desarrollo Urbano y de las Municipalidades.

c) La delimitación del campo de lo urbano, en efecto, es una decisión que queda enmarcada en la política de Ordenación del Territorio. Precisar hasta dónde llega lo urbano, es decir, cuáles son las áreas de ocupación del territorio por asentamientos humanos, urbanizadas, es competencia de la autoridad de ordenación del territorio, y no de las autoridades urbanísticas. Estas tienen competencia para definir los usos de la tierra, una vez que ha sido declarada urbana, y esta declaratoria no puede estar en manos de la autoridad urbanística.

Por ello, en el primer proyecto de Decreto que dio origen al Reglamento N° 3, se encomendaba a la sola autoridad de ordenación del territorio la determinación de las áreas de expansión urbana<sup>229</sup>. Posteriormente, sin embargo, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Central y se creó además del MARNR, el MINDUR. Por ello, originalmente se encomendó a los tres Ministerios con competencia directa en

228. bis Véase en G. O. N° 32.019 del 4-7-80.

229. Este proyecto fue elaborado por el autor, a solicitud del Ministro de Obras Públicas, en marzo de 1977, en la víspera de asumir el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

la ocupación territorial, la definición y delimitación de las áreas de expansión de las ciudades: el MARNR, el MINDUR y el MAC.

Debe señalarse, sin embargo, que recientemente, el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo y control de Urbanizaciones, estableció que las áreas de expansión de las ciudades formarían parte de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano que debe elaborar y poner en vigencia el MINDUR (arts. 4, 5 y 9), pero su definición corresponde, de manera conjunta, a los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano (art. 6), no incluyéndose al Ministerio de Agricultura y Cría. Así, conforme al artículo 24 de estas normas se derogó el artículo 3° del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente de 1977 sobre Normas para la Ordenación del Territorio, en el sentido de que la determinación de las áreas de expansión de las ciudades ahora sólo compete al MINDUR y al MARNR y no al MAC. Ahora bien, una vez delineadas estas áreas de expansión urbana por las resoluciones conjuntas, entonces es que compete al MINDUR y a las Municipalidades ordenar la ocupación del suelo urbano. Debe señalarse que por ello la Ley Orgánica de la Administración central asigna competencias al MINDUR para definir "el uso de la tierra urbana" (art. 37, Ord. 11), por supuesto, una vez que se la haya definido y declarado como "urbana" por la autoridad de ordenación del territorio y no por el propio MINDUR, y en combinación con las municipalidades.

Sin este Reglamento N° 3 y sin esta definición de las áreas urbanas en la cual interviene el MARNR, puede decirse que no habría forma de ejecutar política alguna de ordenación territorial.

d) Definido el ámbito de lo urbano con la intervención de la autoridad en materia de ordenación del territorio, el resto del territorio, considerado globalmente y por argumento a contrario, como área rural, sólo puede ocuparse mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales o por parte de particulares, mediando una autorización previa que debe otorgar el MARNR. La excepción se establece, sin embargo, para las edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la vida rural, en cuyo caso no se exige autorización previa del MARNR, sin perjuicio del debido control que éste debe ejercer.

De lo anteriormente expuesto resulta claramente que en base a la Ley Orgánica del Ambiente y a la Ley Orgánica de la Administración Central, se han venido delineando los elementos esenciales de una política de ordenación del territorio, los cuales pueden resumirse así:

En primer lugar, se ha establecido la *autoridad* nacional que debe tener a su cargo la planificación, coordinación y ejecución de la política de ordenación territorial: el MARNR. En segundo lugar, se han identificado las áreas fundamentales que han de definir el ámbito de acción de la política de ordenación del territorio, en relación a las cuales tiene que intervenir la autoridad de ordenación del territorio, independientemente de las diversas competencias de los otros organismos públicos: protección del ambiente y la conservación de los Recursos Naturales Renovables; explotación de los Recursos Naturales no Renovables; el mejoramiento del medio rural; el desarrollo de los transportes; la localización industrial; el proceso de urbanización y el equipamiento físico; y en tercer lugar, se han precisado los instrumentos jurídico-administrativos para hacer efectiva la intervención administrativa de la autoridad nacional de la ordenación del territorio en esas áreas de acción: la autorización o intervención previa del MARNR para que las instituciones administrativas nacionales o los particulares, puedan ocupar en cualquier forma el territorio. Esto está regulado en la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley Orgánica de la Administración Central, y relamentado en términos relativamente adecuados en el Reglamento N° 3 de aquella. Por ello, la derogación de este Reglamento y la consiguiente liberalización de las acciones de los organismos del sector público en este campo, lo que provocaría sería una mayor degradación del ambiente y ocupación incontrolada del territorio.

5. *Las regulaciones concernientes a la ordenación del transporte y tránsito y a la protección de bienes del dominio público*

En las normas nacionales que regulan el transporte y la utilización de bienes del dominio público destinados al transporte terrestre, aéreo, marítimo o fluvial, se establecen una serie de regulaciones que afectan a las actividades urbanísticas.

A. *Regulaciones relativas al transporte y tránsito terrestre y al dominio vial*

En efecto, en el campo del transporte y tránsito terrestre, aun en ausencia de una Ley general del transporte terrestre, algunas normas concernientes al tránsito terrestre afectan las actividades urbanísticas. Entre éstas deben destacarse los artículos 273 y siguientes del Reglamento de la Ley del Tránsito Terrestre<sup>229 bis</sup>, que establece lo siguiente:

229. <sup>bis</sup> Dictado por Decreto N° 1.836 del 13-10-76, en: G. O. N° 1.917 Extr. del 11-11-76.

*Artículo 273.* Para la ejecución de trabajos que afecten la circulación, o sea, aquellos que por su situación, naturaleza y magnitud tengan influencia directa sobre el tránsito de vehículos o peatones, es necesaria la aprobación previa de las autoridades competentes del tránsito, las cuales fijarán los requisitos y condiciones que se deban satisfacer.

*Artículo 276.* Queda prohibido botar o dejar sobre cualquier vía pública, clavos, latas, piedras u objetos que pongan en peligro la seguridad del tránsito.

Ahora bien, en relación a la circulación y transporte terrestre, debe destacarse la limitación al derecho de propiedad que en otros ordenamientos se establece por la proximidad o colindancia con el dominio público vial. En efecto, el llamado "derecho de vía" se ha establecido en otras legislaciones como una limitación a la propiedad privada que colinda con autopistas y carreteras, y que limita, no sólo el libre acceso a la propiedad, sino su uso<sup>230</sup>.

Sin embargo, no existe en la legislación nacional, ni municipal, norma alguna que establezca el llamado "derecho de vía" y por tanto, tampoco existe en la legislación nacional ni municipal, norma alguna que restrinja el uso o goce de la propiedad privada en virtud de encontrarse situada en ese supuesto "derecho de vía". Siendo esa la situación de la legislación, no puede decirse que exista una *limitación legal* a la propiedad, para aquellos inmuebles que se encuentren en el supuesto derecho de vía.

Por el contrario y siendo asimismo esa la situación del derecho positivo, la Administración, para establecer un derecho de vía anexo a las carreteras debe expropiar, además del inmueble correspondiente a la vía en sí misma, la franja de terreno que constituirá ese "derecho de vía".

En aquellos supuestos en los cuales las expropiaciones no abarcaron sino la franja de rodamiento correspondiente a la vía misma, no puede la Administración limitar, directamente, el uso y goce e, indirectamente, la disposición de la propiedad, situada en un supuesto derecho de vía, por acto administrativo. De lo contrario, en caso de que lo haga, debe indemnizar al propietario adquiriendo la parte del inmueble afectado por el supuesto derecho de vía.

230. Véase los anteproyectos de Leyes y decretos sobre el "derecho de vía" en la publicación del Consejo Nacional de Vialidad, MOP, *Legislación. Administración y Reglamentación del Transporte Automotor por Carretera en Venezuela. Derecho de Vía y Servidumbre de Paso. Aspectos Legales en Venezuela*, Caracas, febrero 1971 (mimeo.), págs. 81 y sigts.

En ausencia de normas nacionales, a nivel local, sin embargo, se pueden identificar normas que establecen una limitación al uso de la propiedad por la proximidad al dominio público vial. Por ejemplo, en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal se establece expresamente que en “las vías carreteras del Distrito Federal, no se permitirá construcción alguna cuya línea de fachada no sea retirada a 20 metros por lo menos contados a partir del centro o eje de la calzada” (art. 13). En cuanto a los “alineamientos” de las propiedades privadas para la ampliación de las calles urbanas, también es materia de regulación local en los planes de desarrollo urbano, tal como lo establece, por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 2º de la misma Ordenanza citada, la cual define la “alineación de fachada o línea de retiro”, como “la línea de situación de los edificios” y la “alineación de calles y avenidas, o línea del frente” como “la línea fijada para mantener el ancho de la calle o avenida”.

#### B. *Regulaciones relativas al transporte, navegación y dominio aéreos*

En lo concerniente al transporte aéreo y a las limitaciones a la propiedad urbana con motivo de la operación de aeropuertos, la Ley de Aviación Civil de 12 de abril de 1955<sup>230 bis</sup>, establece lo siguiente:

*Artículo 36.* La construcción, explotación, administración y operación de aeropuertos, de aeródromos de servicio público o privado, y de obras e instalaciones en los aeródromos civiles, se llevará a cabo previa autorización otorgada por la autoridad aeronáutica. Las construcciones e instalaciones en los terrenos ubicados en la zona de control de los aeródromos, estarán sujetas a las disposiciones que señalan los *Reglamentos* respectivos.

Los propietarios u operadores de aeródromos civiles estarán obligados a permitir su uso gratuito a las aeronaves del Estado, las de los Estados extranjeros en visita o misión oficial, a las privadas dedicadas exclusivamente al turismo y, en general, a cualquier aeronave destinada a labores de búsqueda y rescate, o que se encuentre en caso de emergencia.

Las limitaciones a la construcción y uso de inmuebles urbanos ubicados en la zona de control de los aeródromos, han sido reguladas

---

230. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 24.766 del 9-6-55.

en el Reglamento de la Ley de Aviación Civil de 22 de octubre de 1942<sup>231</sup>, en la siguiente forma:

*Artículo 132.* Todo aeropuerto terrestre deberá tener fuera del límite de sus pistas una zona de seguridad de 300 metros, y una zona de protección que se cuenta a partir de los linderos del aeropuerto en la dirección del eje de las pistas y en una faja que comprenda todo su ancho, en la cual no se permitirá construir muros, casas o edificaciones de cualquier especie, plantar árboles, instalar líneas aéreas para el transporte de energía eléctrica, o cualquier otro obstáculo, a una distancia menor del décuplo de la altura de dichas construcciones u obstáculos, contada desde el lugar de éstos hasta el extremo respectivo del aeropuerto.

Además, con base a lo establecido en el señalado artículo 36 de la Ley de Aviación Civil, se han dictado normas especiales que afectan el uso urbanístico de la propiedad en zonas circundantes a determinados aeropuertos. Tal es el caso del Reglamento del control de construcción y uso del terreno en la vecindad del aeropuerto "Simón Bolívar", dictado por Decreto N° 1661 de 6 de julio de 1976<sup>232</sup>.

En las disposiciones fundamentales de este Reglamento, por ejemplo, se establece lo siguiente:

*Artículo 1º* Se considera de utilidad pública todo lo concerniente al uso de los terrenos ubicados en la vecindad del "Aeropuerto Internacional Simón Bolívar" y que estén dentro de su zona de control.

*Artículo 2º* Los antedichos terrenos quedan sometidos a las *limitaciones de uso* que se indican en este Reglamento.

*Artículo 3º.* Los interesados en construir o hacer modificaciones o reformas a las construcciones ya existentes en el área de control de ruido, solicitarán previamente autorización a la Dirección General de Transporte y Tránsito Aéreo.

En base a esto, en el Reglamento se regulan los usos permitidos de los inmuebles<sup>233</sup>, así como las condiciones y requisitos de uso derivados de la protección contra el ruido<sup>234</sup>. Para adecuar la regulación

---

231. Véase en G. O. N° 26 Extr. del 20-11-42.

232. Dictado por Decreto N° 1.661 del 6-7-76, en G. O. N° 1.919 Extr. del 19-11-76.

233. Artículos 9º a 19.

234. Artículos 19 a 26.

local del uso del suelo urbano a las prescripciones del Reglamento, en su artículo 27 estableció lo siguiente:

*Artículo 27.* Las autoridades locales establecerán para el área de la zona de control del Aeropuerto “Simón Bolívar” una zonificación que esté acorde con las normas establecidas en el presente Reglamento...

De acuerdo a esta normativa, en la Ordenanza de Zonificación de las Parroquias Catia La Mar, Maiquetía, La Guaira, Macuto, Caraballeda y Naiguatá, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Federal<sup>235</sup>, se exige que las áreas comprendidas dentro de la zona de control de ruido del Aeropuerto deben cumplir con los requisitos exigidos en el Reglamento antes señalado, y que en toda la Parroquia Catia La Mar, las construcciones deben ajustarse a las disposiciones sobre altura máxima impuestas por las condiciones de operación del Aeropuerto<sup>236</sup>.

C. *Regulaciones relativas al transporte, navegación y dominio marítimos, fluviales y lacustres*

Por lo que respecta a la navegación marítima, lacustre y fluvial, y a la protección del dominio público hídrico con motivo de la realización de actividades urbanísticas, la Ley de Navegación del 9 de agosto de 1944, reformada parcialmente por Decreto-Ley N° 542 del 16-1-59<sup>237</sup>, establece las siguientes regulaciones de interés:

*Artículo 4°* Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la línea de la más baja marea hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Transporte y Comunicaciones en todo lo referente a esta Ley<sup>238</sup>.

235. Véase en *Gaceta Municipal*, Extr. del 13-9-77.

236. Artículos 111 y 114.

237. Véase en *G. O.* N° 25.865 del 17-1-59. La Ley de 1944 fue publicada en la *G. O.* N° 21.479 del 9-8-44.

238. El texto original de la Ley se refiere al Ministerio de Guerra y Marina; sin embargo, cuando se creó el Ministerio de Comunicaciones en 1945, esas competencias pasaron a ser ejercidas por éste, habiéndolas asumido en 1977, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

*Parágrafo Unico.* Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Federal.

*Artículo 6º.* La autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas, puertos y servicios, y es de su incumbencia el conocimiento previo de toda operación que se realice en los buques mercantes de cualquier nacionalidad que se hallen dentro de los límites jurisdiccionales para atracar a muelle, cambiar de fondeadero, acoderarse, tomar combustible o agua, tomar o dejar lastre, entrar a dique, efectuar reparaciones, zarpar o ejercer cualesquiera otras operaciones similares en puerto.

*Parágrafo Unico.* Quepan comprendidos en esta policía, vigilancia y control, de los muelles, malecones, embarcaderos, varaderos, astilleros, instalaciones para almacenar petróleo o cualquier otro combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de costa o arranquen de ella.

*Artículo 113.* El establecimiento y modificación de muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar petróleo u otro combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, ubicados dentro de la zona a que se refiere el artículo 3º, necesitarán de la autorización previa del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, quien podrá otorgarla o negarla, según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridades nacionales.

*Artículo 114.* No podrán practicarse sondeos ni hacerse levantamientos de planos de las costas, puertos, bahías, canales, ríos o lagos de la República, sin un permiso previo del Ministerio de la Defensa <sup>239</sup>.

*Artículo 116.* Se faculta al Ejecutivo Federal para resolver todos aquellos casos dudosos o no previstos en la presente Ley ni en las otras del país que se relacionen con la materia, obrando siempre de conformidad con los dictados de la equidad y con las prácticas observadas para casos análogos.

---

239. Esta competencia, en nuestro criterio, ha quedado en el Ministerio de la Defensa.

En particular, y por lo que respecta a la operación de los Puertos Nacionales, la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, de 16 de diciembre de 1975<sup>240</sup>, en su artículo 1º declara de interés público la materia portuaria, y atribuye al Ejecutivo Nacional la delimitación de la extensión de los puertos, en cuya implementación pueden establecerse limitaciones al uso urbano de la propiedad privada. En particular, el artículo 3º de dicha Ley establece lo siguiente:

*Artículo 3º* El Ejecutivo Nacional delimitará la extensión acuática y *terrestre* de cada puerto, con determinación de las áreas que se reserven para su expansión, de las zonas industriales que se consideren anexas a las mismas y de cualquier circunstancia que estime conveniente para la demarcación del ámbito físico u operacional del puerto y su jurisdicción.

Igualmente, sin perjuicio de la potestad aduanera que ejercerá la autoridad competente, para promover y facilitar el comercio marítimo nacional e internacional, transbordos y tránsitos, el Ejecutivo Nacional delimitará las áreas de libre movilización de mercancías y dictará, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes, las normas específicas sobre organización, funcionamiento y control de dichas áreas.

En cuanto a la posibilidad de construcción, operación y administración de terminales privados, que no sean de uso público, la Ley la somete a la necesidad de obtención de una concesión de parte del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones<sup>241</sup>, lo cual ha sido regulado en los artículos 3º y siguientes del Reglamento de la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos<sup>242</sup>.

En cuanto a las playas, como bienes del dominio público, debe señalarse que en ausencia de un texto legal expreso, por tal playa debe entenderse la franja de la ribera del mar situada entre la más alta y la más baja marea, tal como lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sentencias del 13 de agosto de 1964 y el 19 de octubre de 1964<sup>243</sup>. Por tanto, dicha franja es un bien del

240. Véase en *G. O.* N° 1.787 Extr. del 22-12-75.

241. Artículo 1º

242. Dictado por Decreto N° 1.835 del 18-10-76, en: *G. O.* N° 1.917 Extr. del 11-1-76.

243. Véase en *Gaceta Forense*, N° 45, 1964, págs. 235 a 237 y en *Gaceta Forense*, N° 46, 1964, pág. 28 a 32.

dominio público, no susceptible de apropiación privada. En relación a tal playa es que el Decreto N° 36 de 5 de abril de 1974<sup>244</sup> prohibió “la construcción de cercas, paredes o edificaciones que limiten o impidan el acceso a las playas” (art. 2), lo cual resulta extremadamente ambiguo.

En todo caso, por la proximidad a las playas, los inmuebles de propiedad privada pueden estar limitados en cuanto a su uso. Ante todo, dichos inmuebles, en una extensión hasta de 50 metros medida desde la línea de la más baja marea hacia adentro, están sometidos a la jurisdicción de la autoridad marítima, conforme lo dispone la Ley de Navegación, en su artículo 4°.

Por otra parte, en cuanto a la utilización de las playas para balnearios, se ha dictado una normativa nacional regulada mediante la resolución de los Ministerios de Relaciones Interiores y Comunicaciones, de 22 de marzo de 1956<sup>245</sup>, que estableció las Normas para funcionamiento de balnearios, entre las cuales se destacan las siguientes:

*Primera.* Todo balneario público o privado necesitará obtener permiso de la autoridad marítima para su funcionamiento.

*Tercera.* Cuando sea necesario restablecer las condiciones originales de la playa, alteradas por sedimentación u otros motivos, esto será materia de los permisos especiales de la autoridad marítima, la cual determinará el procedimiento que habrá de seguirse para ejecutar las obras y depositar o utilizar los materiales que se extraigan.

*Cuarta.* Además de las normas anteriores, serán de obligatorio cumplimiento cualquiera otras instrucciones que sobre la materia de su competencia dicten las Capitanías de Puerto en relación al funcionamiento de los balnearios.

*Quinta.* Las autoridades estatales y municipales velarán por el cumplimiento de lo dispuesto en esta Resolución, actuando siempre de acuerdo con las Capitanías de Puerto, que ejercen la policía marítima, y a las cuales deberán informar sobre todo lo que sea de su incumbencia, sin perjuicio de adoptar la autoridad estatal o municipal, las medidas inmediatas que convengan en orden a la seguridad general.

---

244. G. O. 30.370 del 5-4-74.

245. Véase en G. O. N° 25.010 del 22-3-56.

Además, debe señalarse que los trabajos de extracción de arenas que se ejecutan en las áreas señaladas en el artículo 4º de la Ley de Navegación, están sometidas a especial control por parte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, a través de las Capitanías de Puerto, según lo dispuesto en el Decreto N° 600, de 20 de septiembre de 1957<sup>246</sup>. El Ejecutivo Nacional, conforme a dicho Decreto, puede ordenar la suspensión o la prohibición de los trabajos de extracción de arena en determinados sectores de la zona en referencia, por el tiempo que fije o indefinidamente, cuando para ello existan razones de protección de las costas o de la navegación.

En todo caso, en ausencia de regulaciones nacionales de carácter general, a nivel local se ha regulado el uso de los inmuebles de propiedad privada que colindan con la playa, limitándose las construcciones en forma variable. Por ejemplo, en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y construcciones en General del Distrito Federal se establece, en su artículo 10, que “en el Departamento Vargas, no se permitirá a los particulares construcciones de ningún género al Norte de las carreteras que vayan desde el río Mamo hasta Anare, sin dejar cuarenta (40) metros libres por lo menos, entre la construcción y la playa”.

En relación al dominio lacustre, debe señalarse que en relación al Lago de Valencia se ha dictado recientemente el Reglamento de Uso, Conservación y Mejoramiento de la Zona Ribereña del Lago de Valencia en los Estados Aragua y Carabobo<sup>246 bis</sup> en el cual se han precisado los casos en los cuales se permitirá “la ocupación del espacio y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables” (art. 2º), referidos básicamente, a explotaciones agrícolas determinadas; construcción de obras de saneamiento ambiental; desarrollo de áreas de recreación y turismo; construcción de obras educacionales y científicas; y construcción de obras vinculadas con el funcionamiento de los servicios públicos de transporte y comunicaciones.

Conforme al párrafo único del artículo 2 del Reglamento:

“Los organismos públicos y los particulares que pretendan llevar a cabo las actividades vinculadas con los usos permitidos en la zona descrita en el artículo 1º de la presente Resolución, deberán dirigir solicitudes por escrito, por ante la Dirección General Sectorial de Administración del Ambiente, la cual decidirá en un plazo no mayor de treinta días hábiles, de la autorización en cuestión, previo informe técnico favorable de la Direc-

---

246. Véase en G. O. N° 25.466 del 24-9-57.

246. bis Véase Resolución N° 85 MARNR de 14-11-79 en G. O. N° 31.862 del 14-11-79.

ción General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente.

En todo caso, para la realización de las actividades permitidas en la mencionada zona ribereña del Lago, deben cumplirse las normas de calidad de las aguas que para el Lago, estableció la Resolución N° 150 del MARNR de 12-12-78 sobre clasificación de las aguas del Lago de Valencia (art. 4°).

En todo caso, este Reglamento de Uso, Conservación y Mejoramiento de la Zona Ribereña del Lago de Valencia, es claro en prohibir expresamente en la zona ribereña del mismo, las siguientes actividades: los desarrollos urbanísticos e industriales, tales como parcelamiento con fines residenciales y parques industriales; la instalación y funcionamiento de explotaciones porcinas; y la acumulación de desechos sólidos, así como la quema de los mismos a los fines de su eliminación (art. 3°).

Por último, en cuanto al dominio fluvial, la proximidad a los ríos también puede conducir a la limitación del uso de la propiedad. Sin embargo, aquí tampoco se ha regulado nacionalmente la materia y solo se establecen limitaciones en regulaciones de carácter local. Por ejemplo, la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y construcciones en general del Distrito Federal establece que "en las riberas del río Guaire no se permitirán construcciones a una distancia menor de 60 metros del eje del río" y que si bien, en casos excepcionales, pueden permitirse ciertas construcciones, en ningún caso las distancias "podrán ser menores de veinticinco metros del eje del río" (art. 9°).

#### 6. *Las regulaciones concernientes a las zonas de interés turístico*

Con motivo de las actividades dirigidas al desarrollo del turismo, declaradas como de utilidad pública, la Ley de Turismo de 1973<sup>247</sup>, ha establecido algunas regulaciones relativas a las zonas que sean declaradas como de interés turístico, que afectan el aprovechamiento urbanístico de la propiedad. Dicha Ley, en efecto, establece las siguientes regulaciones:

*Artículo 2°* Se declaran de utilidad pública y de interés general, las actividades dirigidas al desarrollo del turismo, así como los actos tendientes a la conservación, protección, fomento y aprovechamiento de las regiones, monumentos y edificaciones del territorio nacional que por su belleza o su valor artístico o his-

247. Véase en G. O. N° 1.591 Extr. del 22-6-73.

tórico, tengan significación turística. La determinación al efecto la adoptará el Ejecutivo Nacional.

*Artículo 25.* Las regiones, lugares, sitios y los terrenos situados a la orilla del mar, ríos, lagos y lagunas, previamente declarados de interés turístico, en una extensión hasta de quinientos (500) metros, que se contarán desde la línea de la marea más baja en el mar y desde la orilla de lagos, lagunas y ríos, estarán sometidos al control de la Corporación de Turismo de Venezuela en cuanto se refiera a inspección, mantenimiento, ordenamiento y conservación del paisaje. En consecuencia, para edificar, desarrollar obras de cualquier tipo y prestar servicios en tales áreas, se deberá obtener la autorización previa de la Corporación, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes, especialmente en la referente al uso, propiedad y posesión de playas y riberas.

Esta limitación ha sido precisada en el Reglamento de la Ley de Turismo<sup>248</sup>, al establecer lo siguiente:

*Artículo 23.* En los lugares y zonas previamente declarados de interés turístico, sólo se podrán realizar construcciones y edificaciones siempre que, a juicio de la Corporación, no se altere el paisaje y la estructura económica existente, a juicio de la Corporación.

Sin perjuicio de las disposiciones legales que sean aplicables, será necesaria la autorización de la Corporación para realizar construcciones, reconstrucciones o reparaciones, deforestaciones o movimientos de tierra, en los lugares y zonas declarados de interés turístico.

La declaratoria de zonas como de utilidad pública a los efectos del desarrollo del turismo, solicitadas por la Corporación de Turismo de Venezuela al Ejecutivo Nacional<sup>249</sup> se ha efectuado en diversas ocasiones. Por ejemplo, mediante Decreto N° 455 de 1° de octubre de 1974<sup>250</sup> se declaró de utilidad pública y de interés turístico y recreacional el Litoral de la Región Capital, y en el mismo se estableció que “la Cor-

248. Dictado por Decreto N° 1.673 del 7-3-74, en G. O. N° 30.348 del 9-3-74.

249. Artículo 8°, ordinal 15, de la Ley.

250. Véase en G. O. N° 30.516 del 3-10-74. Con anterioridad, por Decreto N° 1.042 de 25-6-63 se había declarado zona de turismo de playa la región del litoral de los Estados Anzoátegui, Miranda, Nueva Esparta y Sucre, en G. O. 27.178 de 25-6-63.

poración de Turismo de Venezuela planificará los desarrollos que crea convenientes para la mejor utilización de las tierras desde el punto de vista turístico y recreacional, y sugerirá las áreas que se consideren prioritarias”<sup>251</sup>.

En todo caso, y a los efectos de la obtención de la autorización respectiva de la Corporación de Turismo de Venezuela, para la realización de construcciones en zonas declaradas como de interés turístico, mediante el Decreto N° 1618, de 20 de febrero de 1974<sup>252</sup>, se estableció lo siguiente:

*Artículo 1º* Se crea una Comisión integrada por sendos representantes de los Ministerios de Relaciones Interiores, de Hacienda, de la Defensa, de Obras Públicas, de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría, de Comunicaciones, de Justicia, y de Minas e Hidrocarburos y de la Procuraduría General de la República, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de la Corporación de Turismo de Venezuela y de la Asociación Venezolana de Cooperación Internacional (AVECI), la cual tendrá las siguientes atribuciones:

1. Conocer los proyectos y tramitar los permisos legalmente necesarios para la construcción o reconstrucción de hoteles, centros recreacionales, campamentos, balnearios, parques y otros similares que vayan a realizarse en el territorio nacional y que tengan por objeto el incremento del movimiento turístico. Para la concesión de la autorización respectiva y de los permisos correspondientes, solicitará la opinión de los Despachos Ejecutivos que sean necesarios.

2. Señalar el organismo que supervisará la ejecución de los proyectos, para que se realicen de conformidad con las autorizaciones obtenidas.

*Artículo 2º* Los particulares que deseen realizar algunas de las obras señaladas en el artículo anterior, deberán solicitar el permiso correspondiente por ante la Corporación de Turismo de Venezuela y acompañarán su solicitud con los planos y demás especificaciones de la obra proyectada, y de cualquier otra indicación que sea necesaria a juicio de la Corporación.

*Artículo 4º* Una vez recibida la opinión favorable de los diversos organismos consultados y los permisos que conforme a sus atribuciones específicas tengan que otorgar los mismos, la Cor-

---

251. Artículo 3º

252. Véase en G. O. N° 30.337 del 22-2-74.

poración de Turismo de Venezuela podrá autorizar al solicitante la ejecución de la obra proyectada.

El mencionado Decreto N° 1618 de 1974, sin embargo, fue derogado por el Decreto N° 2614, de 7 de marzo de 1978<sup>252 bis</sup>, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico. A partir de esta fecha, las funciones de coordinación y centralización de permisos relativos a desarrollos turísticos correspondieron a la referida Comisión Nacional, hasta julio de 1980, cuando mediante el Decreto N° 668 del 3-7-80 se derogó el mencionado Decreto N° 2614 de 7-3-78.

#### 7. *Las regulaciones concernientes a la limitación de actividades industriales*

En 1974, con motivo del ejercicio, por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas mediante la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de ese mismo año<sup>253</sup>, se promulgaron dos Decretos-Ley de enorme importancia, limitativos de las actividades industriales, y que tienen incidencia en el campo urbanístico.

En efecto, mediante el Decreto-Ley N° 365 de 27 de agosto de 1974<sup>254</sup> se estableció la obligación de inscribir en el Registro de Proyectos Industriales del Ministerio de Fomento, "los proyectos para el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las ya instaladas, así como los proyectos de zonas y parques industriales"<sup>255</sup>. El efecto fundamental de carácter urbanístico de esta obligación, se reguló en los artículos 7° y 8° del Decreto, en los siguientes términos:

*Artículo 7°* Para obtener el permiso de construcción de las instalaciones industriales contempladas en el presente Decreto, el interesado deberá presentar ante los organismos competentes, la correspondiente constancia de registro expedida por el Ministerio de Fomento.

*Artículo 8°* Las instalaciones industriales que se construyan en contravención de lo previsto en los artículos 2°, 3°, 4° y 7° del

252. bis Véase en G. O. N° 31.452 del 21-3-78.

253. Véase en G. O. N° 30.412 del 31-5-74.

254. Véase en G. O. N° 30.503 del 18-9-74.

255. Artículo 1°

presente Decreto serán demolidas o removidas, y sus responsables sancionados con multa hasta de cien mil bolívares; según la gravedad de la falta.

Por otra parte, mediante el Decreto N° 135 de 4 de julio de 1974<sup>256</sup>, reformado por Decreto N° 713 de 21 de enero de 1975<sup>257</sup>, se prohibió la instalación de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas y en las zonas adyacentes a las carreteras que salen de la Capital.

En particular, el área afectada por la prohibición comprende las siguientes zonas:

1. El área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, el Distrito Sucre y parte del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, según se especifica en los linderos demarcados en el artículo 1° del Decreto N° 713;

2. El área definida como zona protectora del Area Metropolitana de Caracas, contenida en el Decreto N° 1.046 de fecha 19 de julio de 1972<sup>258</sup>, y

3. Las áreas de 200 metros adyacentes de las siguientes carreteras que salen de Caracas a: La Guaira, Guarenas, Tejerías, Colonia Tovar, Santa Lucía, Charallave y en los tramos o sectores de carreteras siguientes: Charallave-Ocumare; Ocumare-San Francisco de Yare-Santa Teresa; Charallave-Cúa-San Casimiro; Cúa-Ocumare; Charallave-Santa Teresa y Guatire-Araira.

El Decreto exceptúa de la prohibición a las pequeñas y medianas industrias que autorice el Ejecutivo Nacional por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población, conforme a las normas y requisitos que debe fijar el Ministerio de Fomento<sup>259</sup>.

El Decreto-Ley N° 713 establece, además, las siguientes normas de interés urbanístico:

*Artículo 4º* Las zonas industriales ubicadas en el área definida en el artículo 1º que hayan sido autorizadas con anterioridad,

---

256. Véase en G. O. N° 30.418 del 7-6-74.

257. Véase en G. O. N° 30.638 del 5-3-75.

258. Véase en G. O. N° 29.859 del 20-7-72.

259. Artículo 2º. Las normas referidas y la indicación de las pequeñas y medianas industrias que podían ser reubicadas en zonas de uso industrial dentro del Area Metropolitana se determinaron en el Decreto N° 1.478 de 23-3-76, en G. O. N° 30.950 de 26-3-76.

sólo podrán ser destinadas a industrias conforme a lo previsto en dicho artículo.

En los documentos de ventas de parcelas situadas en las mencionadas zonas industriales, deberá hacerse declaración expresa de las limitaciones contenidas en el presente Decreto

*Artículo 5º* Para obtener el permiso de construcción de instalaciones industriales en el área definida en el artículo 1º, el solicitante deberá presentar al respectivo Concejo Municipal la autorización del Ministerio de Fomento.

*Artículo 6º* Las edificaciones para industrias que se construyan en contravención a lo previsto en el presente Decreto serán demolidas y los responsables de la obra serán multados. Para la fijación del monto de la multa se tomará en cuenta la gravedad de la falta y estará comprendida entre los diez mil y cien mil bolívares.

El Decreto-Ley citado, por otra parte, previó la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional ordenase el traslado de industrias fuera del Area Metropolitana, en la siguiente forma:

*Artículo 3º* El Ejecutivo Nacional podrá decidir el traslado de las industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca.

La decisión se tomará en Consejo de Ministros, fijándose el plazo para el traslado y los incentivos que recibirá la industria si se ubica en la región que se le determine. Los plazos sólo podrán prorrogarse cuando ocurran circunstancias excepcionales o no previstas. Si vencido el plazo no se ha realizado el traslado, la industria será cerrada hasta que éste se verifique, sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores.

El establecimiento de centros regionales prioritarios para promover la instalación de industrias; y de centros poblados prioritarios para la política de desconcentración industrial se efectuó por Decreto N° 1477 de 23-3-76 <sup>259 bis</sup>, mediante el cual se dividió el país en cuatro áreas de desarrollo industrial.

---

259. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 30.950 de 26-3-76.

## 8. *Las regulaciones relativas al fomento de la educación*

La Ley de Educación de 1955 establecía una cesión obligatoria de parte de la propiedad privada en los procesos de urbanización, para fines educacionales. El artículo 16 de la Ley, en efecto, establecía lo siguiente:

*Artículo 16.* Las personas privadas que se ocupen, por cuenta propia, en la construcción de barrios o urbanizaciones, donarán a la Nación 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.

Los organismos oficiales que realicen labores similares a las expresadas en este artículo, estarán obligados, además, a construir, a sus expensas, locales apropiados para escuelas en la proporción correspondiente y de acuerdo con las normas que previamente fije el Ministerio de Educación.

Ahora bien, la nueva Ley Orgánica de Educación sancionada el 9 de junio de 1980<sup>260</sup> ha ampliado considerablemente las obligaciones de los particulares urbanizadores, respecto de su propiedad, por razones de urbanismo derivadas del fomento a la educación, en la forma siguiente:

*Artículo 111.* Las personas naturales o jurídicas 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 señalada por 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 preescolar y básica.

Las viviendas multifamiliares construidas sin formar parte de conjuntos de edificios y cuya magnitud, localización y destino determine el reglamento, deberán contar con locales apropiados para el funcionamiento de un plantel de educación preescolar, 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.

---

260. Véase en G. O. N° 2.635 Extr. de 28-7-80.

Las disposiciones de este artículo están referidas a las necesidades previsibles de los habitantes del barrio, urbanización o edificio, según el caso.

*Artículo 112º* Los planes de construcción, reconstrucción, remodelación o acondicionamiento de los locales destinados al funcionamiento de planteles educativos deberán llenar las exigencias que establezca el Ministerio de Educación.

*Artículo 113º* Los Municipios cuidarán de la observancia de las disposiciones anteriores con estricta sujeción a las mismas. Los funcionarios correspondientes remitirán al Ministerio de Educación dentro de los treinta días siguientes a su aprobación, copia de los planos y permisos de urbanización y construcción, así como de las cédulas de habitabilidad que otorguen a las personas sujetas a las obligaciones establecidas en los artículos anteriores, a fin de que el Despacho verifique y exija, según el caso, el cumplimiento de las mismas.

No solo se trata ahora, de una cesión de terrenos en forma obligatoria, sino de una obligación de construir y edificar instalaciones escolares.

#### 9. *Las regulaciones relativas a la venta de inmuebles urbanos*

A nivel nacional se ha venido estableciendo una serie de regulaciones legales relativas a la venta de inmuebles en parcelas o en propiedad horizontal, o al precio de la venta de los inmuebles.

##### A. *La venta de parcelas*

En cuanto a la venta de parcelas, la Ley de Venta de Parcelas de 9 de diciembre de 1960<sup>260 bis</sup> sometió a sus normas "la enajenación de inmuebles *urbanos* y rurales por parcelas y por oferta pública".

Las disposiciones de mayor relevancia, a efectos urbanísticos, de dicha Ley, son las siguientes:

*Artículo 2º* Antes de proceder a la enajenación de un inmueble por parcelas y por oferta pública, el propietario o los copropietarios protocolizarán en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro de la ubicación del inmueble, un documento que se denominará "Documento de Urbanización o Parcelamiento", en el cual harán constar:

a) La voluntad de destinar el inmueble a la enajenación por parcelas;

---

260. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 26.428 del 9-12-60.

- b) La denominación del inmueble, si la tiene, y su ubicación, área, linderos, medidas y demás características que sirvan para hacerlo conocer distintamente;
- c) La relación cronológica de los títulos de adquisición en los veinte años anteriores, con indicación de la naturaleza de estos títulos y de la fecha y datos de registro de los documentos correspondientes;
- d) El porcentaje que represente el valor atribuido a cada parcela en relación con el valor fijado para la totalidad del área destinada a la venta, a los efectos del artículo 13 de esta Ley;
- e) El número de parcelas en que se dividirá el inmueble conforme al plano de urbanismo o parcelamiento, con indicación a su vez del número de parcelas destinadas a un mismo uso y con igual zonificación;
- f) Las condiciones generales de urbanización o parcelamiento, y especialmente la relación de las obras y servicios esenciales, con indicación del término dentro del cual estarán terminadas y en capacidad de cumplir cabalmente su finalidad, de conformidad con las leyes y Ordenanzas Municipales, así como la constancia de la aceptación de los respectivos proyectos por los organismos competentes;
- g) Los gravámenes y las limitaciones de la propiedad que existan sobre el inmueble, con indicación de la fecha y datos de registro de los documentos respectivos.

*Parágrafo Unico.* La protocolización de los documentos exigidos en este artículo podrá ser hecha para sectores parciales de la urbanización o parcelamiento general proyectado, en cuyo caso sólo se podrán ofrecer y enajenar las parcelas comprendidas en dichos sectores.

*Artículo 3º.* El Registrador no protocolizará el Documento de Urbanización o Parcelamiento si no contiene todas las menciones exigidas por el artículo anterior y si no se acompañan el plano topográfico y copias certificadas de los permisos de construcción respectivos. Al protocolizar el documento, deberá estampar las notas marginales a que se refiere el artículo 1.926 del Código Civil.

*Artículo 4º* Las modificaciones o reformas en la zonificación de la urbanización o parcelamiento que fueren aprobadas por las autoridades competentes, con posterioridad a la fecha de protocolización del documento requerido por el artículo 2º de esta Ley, se harán constar en un documento que también será

protocolizado. El documento mencionado deberá acompañarse con los planos y memorias técnicas correspondientes, que serán agregados al respectivo cuaderno de comprobantes, y el Registrador estampará la nota marginal pertinente.

*Artículo 5º* Toda enajenación por parcelas y por oferta pública será nula si no se hubiere protocolizado previamente el correspondiente Documento de Urbanización o Parcelamiento. El propietario o los copropietarios de un inmueble que procedan a su enajenación por parcelas y por oferta pública sin haber protocolizado el Documento de Urbanización o Parcelamiento, serán castigados con prisión de cinco a veinte meses.

*Artículo 7º* Las regulaciones del Documento de Urbanización o Parcelamiento, se considerarán incluidas en los contratos entre el propietario o los copropietarios del inmueble y los adquirentes de las parcelas, y producirán efectos también para los causahabientes de las partes por cualquier título.

*Artículo 8º* El Registrador no protocolizará título alguno de propiedad o de cualquier otro derecho real sobre una parcela enajenada por oferta pública, si no se ha protocolizado el Documento de Urbanización o Parcelamiento.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Registro Público para los documentos que se presenten para la protocolización, esos títulos deberán contener las menciones correspondientes al registro del Documento de Urbanización o Parcelamiento y la descripción de la parcela, de modo que sirva para hacerla conocer distintamente con expresa referencia a su ubicación en el plano acompañado al dicho Documento de Urbanización o Parcelamiento.

*Artículo 14.* Queda prohibida la venta de parcelas ubicadas en zonas que, en los documentos protocolizados según el artículo 2º de esta Ley, aparezcan destinadas a zonas verdes o a otros servicios comunales. En consecuencia, será nulo cualquier acto o documento otorgado en contravención a lo dispuesto en este artículo, y su protocolización se tendrá como inexistente.

#### *B. La venta en propiedad horizontal*

En cuanto a las regulaciones relativas a la venta de inmuebles urbanos en propiedad horizontal, la Ley de Propiedad Horizontal, publicada el 26 de septiembre de 1978<sup>261</sup>, establece una detallada regula-

---

261. Véase en *G. O. Extr.* N° 2.314 de 26-9-78.

ción concerniente a la propiedad por apartamentos. En particular, regula lo concerniente al denominado Documento de Condominio, en la forma siguiente:

*Artículo 26.* Antes de procederse a la enajenación de uno cualquiera de los apartamentos o locales de un edificio, el propietario o los propietarios del inmueble declararán por documento protocolizado en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro su voluntad de destinarlo para ser enajenado por apartamentos o locales. Este documento contendrá, además de la descripción de los títulos inmediatos de adquisición, los pisos, apartamentos y dependencias de que consta, con especificación de los linderos de los apartamentos y locales, la descripción de las cosas comunes generales del edificio y de las cosas comunes limitadas a cierto número de apartamentos con expresión de cuáles son esos apartamentos; la indicación precisa del destino dado al edificio, el valor que se le da al edificio y el que se atribuye a cada uno de los apartamentos, locales y otras partes del edificio susceptible de enajenación separada, fijándose de acuerdo con tales valores el porcentaje que tengan los propietarios sobre las cosas comunes y sus derechos y obligaciones en la conservación y administración del inmueble; los gravámenes que pesan sobre el edificio y cualquiera otra circunstancia que interese hacer constar. Al protocolizar dichos documentos, el Registrador estampará las notas marginales a que se refiere el artículo 1.926 del Código Civil.

Se acompañará el documento a que se refiere este artículo, a fin de que sean agregados al Cuaderno de Comprobantes, los planos arquitectónicos debidamente aprobados por los organismos correspondientes, los de sus dependencias e instalaciones, y, en su caso, los de sus modificaciones esenciales donde deben estar demarcadas claramente las áreas comunes. También se acompañarán, a los mismos fines, las Cédulas de Habitabilidad expedidas por las autoridades sanitarias y municipales.

Todos los planos a que se refiere el aparte anterior deberán ser previamente conformados por el proyectista de la obra o, en su defecto, por un profesional autorizado, quien hará constar que el edificio corresponde a ellos y que no se alteran o modifican las áreas y los usos comunes del inmueble, sus anexidades y pertenencias, de acuerdo al permiso de construcción. Igualmente el documento de condominio se acompañará de un ejemplar del Reglamento de Condominio, el cual será de obligatorio

cumplimiento, será modificable por la asamblea de propietarios, y versará sobre las siguientes materias:

1. Atribuciones de la Junta de Condominio y del administrador;
2. Garantía que debe prestar el administrador para responder de su gestión;
3. Normas de convivencia entre copropietarios y uso de las cosas comunes del edificio y de las privativas de cada apartamento;
4. Instalación en el edificio de rejas, toldos, aparatos de aire acondicionado y demás accesorios que no afecten la estructura, distribución y condiciones sanitarias del inmueble;
5. Normas para el mejor funcionamiento del régimen.

Si otorgado el documento de condominio ocurren modificaciones en la construcción, deberán determinarse tales modificaciones en el documento complementario, antes de proceder a la venta.

Todas las especificaciones mencionadas en este artículo se considerarán reproducidas en el documento de enajenación o gravamen de cualquier apartamento, local, estacionamiento, depósito o maltero.

*Parágrafo Unico.* Al destinarse un inmueble para ser enajenado por apartamentos no podrá excluirse del mismo ninguna porción del terreno que sirvió de base para la obtención del permiso de construcción ni ninguna de las anexidades o pertenencias del inmueble. Cualquier exclusión expresa o tácita que se hiciera en el Documento de Condominio no se considerará válida.

*Artículo 31.* Los Registradores Subalternos, Jueces y Notarios se abstendrán de protocolizar, autenticar o reconocer según el caso, los documentos de enajenación que versen sobre las cosas comunes definidas en el artículo 5 de esta Ley y que se encuentren dentro del área de un edificio destinado a ser vendido en propiedad horizontal, de acuerdo con el correspondiente documento de condominio.

Cualquier operación celebrada en contravención a esta disposición es nula de pleno derecho sin perjuicio de las sanciones civiles a que haya lugar.

*Artículo 32.* No podrá registrarse ningún título de propiedad o de cualquier otro derecho sobre un apartamento si no se han cumplido las formalidades relativas a los planos arquitectónicos

aprobados por los organismos correspondientes del inmueble y al documento de condominio establecido en el artículo 26. No podrá enajenarse ningún apartamento sin haber obtenido previamente los permisos de habitabilidad.

En 1971, mediante Decreto-Ley N° 513 de 6 de enero de ese año <sup>262</sup>, dictado en virtud de la suspensión de la garantía constitucional de la libertad económica, se sometió a lo previsto en la Ley de Propiedad Horizontal la venta de los apartamentos de edificios viejos que hubiesen estado destinados a arrendamiento. El Decreto-Ley N° 513 fue posteriormente complementado con las disposiciones de la Resolución de los Ministerios de Fomento y Justicia de 22 de enero de 1971 <sup>263</sup> y del Decreto-Ley N° 576 de 14 de abril de 1971 <sup>264</sup>.

### C. *La regulación del precio de venta de inmuebles urbanos*

Por último, mediante el Decreto-Ley N° 2228 de 8 de julio de 1977 <sup>265</sup>, dictado en virtud de la suspensión de la garantía de la libertad económica, se reguló el precio de venta y reventa de inmuebles urbanos destinados a viviendas, locales comerciales y oficinas, en la siguiente forma:

1. El precio de la venta de inmuebles construidos mediante la concesión de un préstamo hipotecario, cuando esta venta es primaria, es decir, realizada por primera vez por el propietario original, no puede exceder en más del 30% del monto del avalúo que haya servido de base para el otorgamiento del respectivo préstamo hipotecario. Conforme al Decreto N° 2228, esta limitación se aplica sólo a los inmuebles para cuya construcción se hubiesen concedido préstamos hipotecarios y, además, se aplicaba cuando dichos préstamos hipotecarios hubiesen sido concedidos antes del 8-7-77. En relación a esto último, por Decreto N° 2396 del 27 de septiembre de 1977 <sup>266</sup>, se exceptuaron de la limitación las ventas primarias de viviendas, locales comerciales y oficinas, cuya construcción se hubiese concluido antes del 1° de enero de 1976. Por tanto, la limitación sólo se aplica a los inmuebles concluidos después de esa fecha y que hubiesen recibido préstamos hipotecarios para el 8-7-77.

Los términos empleados por el Decreto N° 2228 fueron aclarados por el Decreto N° 2245 de 19 de julio de 1977 <sup>267</sup>, en la forma siguiente:

- 262. Véase en G. O. N° 29.410 del 7-1-71.
- 263. Véase en G. O. N° 22.424 del 23-1-71.
- 264. Véase en G. O. N° 29.489 del 21-4-71.
- 265. Véase en G. O. N° 31.273 del 11-7-77.
- 266. Véase en G. O. N° 31.328 del 27-9-77.
- 267. Véase en G. O. N° 31.280 del 20-7-77.

a) Por venta primaria se entiende aquella que se realiza sobre un inmueble que con anterioridad al 8-7-77 no hubiese sido objeto de venta alguna; b) Por préstamos hipotecarios se entienden aquellos concedidos para ser destinados a construir en el propio terreno hipotecado; 3) Por préstamos concedidos, se entienden los aprobados y que consten en Acta antes de la fecha del Decreto.

2. El precio de reventa de viviendas, locales comerciales u oficinas comprados después del 8-7-77, sólo podrá tener un incremento del 15% anual sobre su precio de adquisición.

10. *Las regulaciones relativas al ejercicio de profesiones vinculadas a la actividad urbanística*

La Ley de ejercicio de la Ingeniería, Arquitectura y Profesiones Afines de 24 de noviembre de 1958<sup>268</sup>, establece expresamente, en su artículo 14, que todas las construcciones, instalaciones y trabajos relacionados con dichas profesiones deberán realizarse con la participación de los profesionales necesarios para garantizar la corrección, eficiencia y seguridad de las obras.

Con tal finalidad, prevé en sus artículos 15 al 17 la forma de garantizar esa participación, de la manera siguiente:

*Artículo 15.* Las empresas que se propongan ejecutar construcciones, instalaciones o trabajos para entidades públicas, además de cumplir los requisitos establecidos en el artículo anterior, deberán designar ante ellas como representante técnico a un profesional en ejercicio.

Igualmente, las empresas o personas que se dispongan a proyectar o ejecutar construcciones, ampliaciones, transformaciones o reparaciones, deberán designar representantes profesionales para discutir los asuntos técnicos ante las oficinas de la Administración Pública encargadas de otorgar permisos de construcción.

*Artículo 16.* En los diferentes aspectos del proyecto y de la ejecución de construcciones, instalaciones y trabajos, la participación de los profesionales debe quedar claramente determinada, a los efectos de delimitar su responsabilidad.

*Artículo 17.* Durante el tiempo de ejecución de una construcción, instalación o trabajo, es obligatoria para el empresario la colocación en la obra, en sitio bien visible al público, de un cartel que contenga el nombre de la empresa y del profesional

268. Véase en G. O. N° 25.822 del 26-11-58.

o profesionales responsables, junto con el número de inscripción de estos últimos en el Colegio de Ingenieros de Venezuela, a los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior.

En todo caso, en las relaciones con la Administración Pública se regula particularmente la mencionada participación profesional. El artículo 11 de la Ley, en efecto, establece que para que cualquier documento técnico relacionado con actividades urbanísticas, tales como proyectos, planos, mapas, cálculos, croquis, minutas, dibujos, informes o escritos, pueda surtir algún efecto en cualquier oficina de la Administración Pública, o para que su contenido pueda ser llevado a ejecución en todo o en parte por cualquier persona o entidad pública o privada, deberá llevar la firma de su autor, profesional de la respectiva especialidad, con el número de inscripción de éste en el Colegio de Ingenieros de Venezuela. Los profesionales a que se refiere la Ley sólo podrán autorizar con su firma tales documentos, cuando hayan sido elaborados personalmente o por profesionales en ejercicio legal bajo su inmediata dirección.

Debe señalarse que el Decreto N° 2614 de 7 de marzo de 1978, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico derogado en 1980, y que se comenta en el apartado siguiente, ratificó esta disposición de la Ley, en la siguiente forma:

*Artículo 15.* De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Ejercicio de la Ingeniería, la Arquitectura y Profesiones Afines, las Oficinas Nacionales se abstendrán de dar curso a solicitudes, consultas, anteproyectos o proyectos de arquitectura y urbanismo, cuando los documentos que las conformen no lleven la firma de los profesionales responsables, en ejercicio legal, de la respectiva especialidad y del propietario o su apoderado.

11. *Las regulaciones tendientes a coordinar las actuaciones públicas relativas al urbanismo*

A. *La antigua Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico*

Mediante Decreto N° 2614 de 7 de marzo de 1978<sup>268 bis</sup> se creó, con carácter permanente, la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, con el objeto de "centralizar, coordinar y agilizar los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanis-

---

268. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 31.452 del 21-3-78.

uticos”, tal como lo establecía el artículo 1º del mismo. Esta Comisión, eliminada por Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980, como se verá más adelante, estaba integrada por el Director General Sectorial de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Desarrollo Urbano, quien la presidía, y por sendos representantes de los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del Desarrollo Urbano, y de Información y Turismo.

A la referida Comisión se le atribuyeron las siguientes competencias, conforme a lo que estableció el artículo 2º del Decreto referido:

1. Supervisar, coordinar, controlar y evaluar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para el otorgamiento de autorizaciones, aprobaciones o permisos referentes a desarrollos urbanísticos y de los establecidos para la inspección y control de dichos desarrollos.
2. Recibir y conocer los planteamientos de los interesados respecto a demoras en la tramitación de las consultas, y los reclamos y objeciones relacionados con el otorgamiento de las autorizaciones, aprobaciones o permisos, y elevarlos al conocimiento de los respectivos Ministerios, cuando no puedan ser satisfechos por sus representantes en la Comisión.
3. Revisar las normas relativas a los desarrollos urbanísticos, y formular a los organismos competentes las proposiciones, observaciones y recomendaciones que estimen necesarias.
4. Coordinar y unificar la publicación de las normas y especificaciones relativas a urbanizaciones y parcelamientos.
5. Procurar la coordinación de los organismos que intervienen en el proceso del desarrollo urbano.
6. Velar, por conducto de los entes en ella representados, del cumplimiento de las normas aplicables a los desarrollos urbanísticos, y determinar las contravenciones existentes, a los fines de prever que el órgano competente promueva o imponga las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la Ley.

La referida competencia de la Comisión abarcaba toda actividad que se considerara como “desarrollo urbanístico”, y el artículo 3º del Decreto señaló que integraban principalmente ese concepto, las siguientes actividades:

- a) La renovación urbana;

- b) Los desarrollos de conjuntos de viviendas;
- c) La vialidad y transporte urbanos;
- d) El ordenamiento de los barrios populares;
- e) La localización de las industrias y el comercio;
- f) El desarrollo de servicios públicos tales como: acueductos, cloacas, alcantarillados, canalizaciones, gas, teléfonos y electricidad;
- g) Las instalaciones educacionales, asistenciales, recreacionales, culturales y de servicios administrativos;
- h) Las edificaciones y construcciones a cargo de organismos públicos;
- i) Los desarrollos turísticos;
- j) Los parcelamientos, reparcelamientos, lotificaciones y urbanizaciones en general que se puedan realizar en las áreas urbanas, así como en las áreas de posible expansión urbana cuyo desarrollo implique asentamientos humanos de cualquier naturaleza.

Este Decreto N° 2614 de 1978, derogó el Decreto N° 1618 de 20 de febrero de 1974, relativo a los desarrollos turísticos, al cual se ha hecho referencia anteriormente, y fue a su vez derogado por el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 mediante el cual se dictaron las Normas para el desarrollo y Control de Urbanizaciones que se comenta más adelante.

Sin embargo, aún cuando el Decreto N° 2614 de 1978 está derogado, es de interés destacar sus regulaciones relativas a las Oficinas Nacionales y a la Certificación Urbanística Nacional.

#### B. *Las Oficinas Nacionales de la Comisión*

Conforme se previó en el artículo 4° del Decreto mencionado, la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico tuvo en Caracas, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado Miranda, una Oficina Nacional, y una en cada una de las Capitales de los Estados y Territorios Federales. Estas oficinas dependían de la Comisión Nacional y estaban integradas por representantes de los Ministerios que integraban la Comisión Nacional y, además, por representantes del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), de la Compañía de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), de la Compañía Venezolana del Petróleo (CVP) y de la Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO), quienes debían hacer su designación entre

funcionarios suyos que tuvieran bajo su responsabilidad directa el otorgamiento de las autorizaciones, aprobaciones y permisos referentes a desarrollos urbanísticos, y debían estar bajo la jefatura del Director del Ministerio de Desarrollo Urbano en cada entidad. Estas Oficinas entraron en funcionamiento conforme a lo previsto en el artículo 21 del Decreto mencionado.

Las Oficinas Nacionales tuvieron las siguientes funciones:

- a) Recibir, verificar y tramitar ante cada uno de los entes y empresas representados en ellos, todas las solicitudes y documentos que los interesados debían presentar para que se autorizara la ejecución de desarrollos urbanísticos.  
A este efecto, las solicitudes debían formularse en un número de ejemplares suficientes para la tramitación simultánea de las diferentes solicitudes.
- b) Comunicar a los interesados las decisiones de cada uno de los organismos competentes.
- c) Las demás que les asignara el Presidente de la República y la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico.

Conforme a lo establecido en el artículo 7º del Decreto, el personal técnico y administrativo necesario para el buen funcionamiento de las Oficinas Nacionales debía ser provisto por los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y del Desarrollo Urbano, por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, la Corporación de Turismo de Venezuela, la Corporación Venezolana del Petróleo, la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, y por la Compañía de Administración y Fomento Eléctrico. El Director de la Oficina debía ser el Director del Ministerio de Desarrollo Urbano en la respectiva Entidad Federal, y el personal auxiliar debió ser designado entre los funcionarios que en sus respectivos organismos cumplieran labores relativas a la tramitación de autorizaciones, aprobaciones y permisos referentes a desarrollos urbanísticos.

En todo caso, conforme a lo previsto en el artículo 8º del Decreto, los Ministerios, Institutos Autónomos y Empresas del Estado, debían prestar al Ministerio del Desarrollo Urbano toda la colaboración necesaria para el normal funcionamiento de las Oficinas Nacionales, y les debían suministrar, en lo posible, los recursos humanos, técnicos y económicos de que pudieran disponer, con objeto de que su instalación y funcionamiento no implicase incremento en el gasto público.

### C. *La Certificación Urbanística Nacional*

Dentro de las atribuciones de mayor importancia asignadas a la Comisión y a sus Oficinas Nacionales, estaba la de otorgar la "Certificación Urbanística Nacional", como requisito previo a los permisos de urbanización o construcción que otorgaran las autoridades municipales dentro del área de su competencia, tal como expresamente lo preveía el artículo 12 del Decreto en referencia. No requerían de Certificación Urbanística Nacional, de acuerdo al artículo 13 del Decreto, los desarrollos individuales comprendidos dentro de urbanizaciones o parcelamientos previamente aprobados y reglamentados.

Conforme a lo establecido en el artículo 11 del Decreto, la Certificación Urbanística Nacional debía otorgarse dentro de las áreas definidas como urbanas en los Planes Rectores de Desarrollo Urbanístico y, a falta de éstos, en los Esquemas Preliminares de Ordenamiento Urbano. La Certificación Urbanística Nacional también podía otorgarse en las áreas de expansión urbana que hubieran sido determinadas por el Ministerio del Desarrollo Urbano, de acuerdo a las Normas del Instructivo N° 22, del 30 de diciembre de 1975, relativas a la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, y del Decreto 2.445 del 15 de noviembre de 1977, mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, a los cuales ya se ha hecho referencia.

Es de destacar que este requisito constituye una regulación que aparentemente lesionaba a la autonomía municipal, por no tener su fuente en una Ley Nacional sino en un Decreto Reglamentario. Sin embargo, ya han quedado especificadas las amplísimas competencias asignadas al Ministerio de Desarrollo Urbano, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, entre las cuales el artículo 47, ordinal 11, le asigna las autorizaciones, la coordinación, el control y la vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana. Por ello, al crearse esta Comisión, conforme al Decreto N° 2614, el Ejecutivo Nacional no sólo debió fundamentarlo en los artículos 7° y 8° de la Ley Orgánica de la Administración Central, que lo autoriza a crear Comisiones Interministeriales, sino también en el artículo 190, ordinal 10, de la Constitución, que lo autoriza a reglamentar las leyes, pues las normas del Decreto, en realidad, lo que han hecho es reglamentar el ordinal 11 del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Esta falla de técnica reglamentaria, sin embargo, no le quitó validez al Decreto y a la regulación que estableció sobre la Certificación Urbanística Nacional.

A tal efecto, el artículo 16 del Decreto estableció lo siguiente:

*Artículo 16.* La Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico gestionará con las Municipalidades de las ciudades donde funcionan Oficinas Nacionales, para que instalen en el mismo local que les sirva de sede a éstas, una oficina de su Departamento de Ingeniería Municipal, de manera que en el mismo sitio pueda cumplirse toda la tramitación de los permisos necesarios para realizar un desarrollo urbanístico.

En el caso de desarrollos urbanísticos ubicados en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, el artículo 6º del Decreto preveía que la tramitación y absolución de las respectivas consultas se realizaban en coordinación con la Comisión Metropolitana de Urbanismo, así como con la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, y en las Entidades Federales donde funcionaban Oficinas Municipales de Planeamiento Urbano, la tramitación y absolución de consultas se debía realizar en coordinación con ellas.

En todo caso, el requisito de la obtención de la Certificación Urbanística Nacional no sólo se establecía como paso previo para el otorgamiento de los permisos municipales correspondientes, sino también de los permisos y autorizaciones que debían otorgar otros entes públicos.

En efecto, en cuanto a los permisos de los entes que forman parte de la Administración Central que integraban la Comisión Nacional, el artículo 9º del Decreto establecía lo siguiente:

*Artículo 9º* Los organismos que integran las Oficinas Nacionales deberán evacuar la consulta preliminar o resolver sobre el anteproyecto, o proyecto de desarrollo urbanístico, que le sea presentado en el área de su competencia, en el plazo máximo de 30 días laborables para consultas preliminares; de 60 días para anteproyectos, y de 90 días para proyectos, contados, en cada caso, a partir de la fecha de su presentación.

Las solicitudes serán respondidas en todo caso desde las Oficinas Nacionales, de acuerdo a las normas y procedimientos que al efecto establezca la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico.

Sólo una vez que se hubieran cumplido los requisitos legales correspondientes, conforme a lo previsto en el artículo 10 del Decreto, es que la Oficina podía expedir al interesado la "Certificación Urbanística Nacional", la cual debía estar acompañada de todas las autorizaciones, aprobaciones o permisos otorgados por cada una de las diversas dependen-

cias administrativas competentes. Dicha certificación tenía un período de validez, determinado por la Comisión de manera uniforme. La Certificación Urbanística Nacional debía ser suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional o por el Director del MINDUR en cada Entidad Federal, por delegación del Ministro del Desarrollo Urbano.

El Decreto facultaba al Ministro del Desarrollo Urbano para suscribir la "Certificación Urbanística Nacional" cuando la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico no resolviera, dentro de los plazos establecidos en el artículo 9º, los reclamos y objeciones sobre el otorgamiento de autorizaciones, aprobaciones o permisos, que le hubieren sido elevados a su conocimiento.

Por su parte, en cuanto a los organismos del Estado que prestaban servicios públicos, tales como el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) y la Compañía de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), el Decreto, en su artículo 14, establecía que se abstendrían de proveer los correspondientes servicios si las solicitudes que les fueren formuladas no se acompañaban de la "Certificación Urbanística Nacional" correspondiente.

Por último, es de señalar que el Decreto supeditaba la aplicación de sus normas relativas a consultas referentes a desarrollos urbanísticos, hasta tanto se publicase el Instructivo previsto en la disposición transitoria del mismo sobre "procedimientos administrativos y técnicos para la tramitación y resolución de las consultas referentes a desarrollos urbanísticos, y el otorgamiento de la Certificación Urbanística Nacional", incorporada al artículo 21. Este Instructivo aprobado en Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 1978, fue publicado conforme a lo ordenado por Resolución Conjunta de 29 de septiembre de 1978<sup>269</sup>.

#### D. *Las normas nacionales sobre el desarrollo y control de urbanizaciones*

Tal como se señaló, el Decreto N° 2614 de 7 de marzo de 1978 mediante el cual se creó CONDUR, fue derogado por el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980 el cual pretendió centralizar en el Ministerio de Desarrollo Urbano la tramitación correspondiente a las nuevas urbanizaciones. La mala concepción y redacción de este Decreto N° 668 por medio del cual se dictaron las normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, han complicado, sin embargo, los procedimientos autorizatorios.

---

269. Véase en *G. O.* N° 31.589 del 9-10-78.

El Decreto N° 668 en efecto, destina su parte medular a regular el desarrollo de urbanizaciones, asignando competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano. Las normas plantean, ante todo, la necesidad de definir el ámbito de aplicación de la autorización del MINDUR que se prevé. En efecto, se habla de “desarrollo de urbanizaciones” por lo que la autorización prevista no se aplica a cualquier proyecto de construcción. Por una parte, debe tratarse de un proyecto a ser realizado en áreas urbanas, así declaradas en los planos reguladores, y por otra parte, debe ser un proyecto de urbanización, es decir, de desarrollo de conjunto en un área aún no urbanizada. Por tanto, la construcción en parcelas de una urbanización ya realizada, no requeriría de la autorización del MINDUR.

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

En efecto, en las áreas urbanas, la autorización para desarrollar urbanizaciones se ha centralizado, a nivel nacional, en el MINDUR. Tal como lo señala el artículo 10 del Decreto:

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

De esta forma resulta claro, entonces, el siguiente procedimiento:

a) El desarrollo de urbanizaciones en áreas urbanas requiere de una autorización del MINDUR.

b) El procedimiento para obtener la autorización debe iniciarse con la presentación del anteproyecto de urbanización ante las Oficinas respectivas del Ministerio. Este anteproyecto debe presentarse con una solicitud acompañada de toda la documentación que se exija en las normas que se dicten al efecto (artículo 11).

c) La autorización se otorga mediante la aprobación del anteproyecto de urbanización.

d) Esta aprobación conlleva la posibilidad de realizar las deforestaciones y movimientos de tierra en las condiciones que se establezcan.

e) No es necesario obtener permiso o autorización del MARNR para esto último, sino que es el MINDUR quien debe remitir los recaudos relativos a la deforestación y movimiento de tierra al MARNR para que este establezca las condiciones bajo las cuales se realizarán estas actividades de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas.

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

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

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

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

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

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

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

12. *Las normas nacionales relativas a la ordenación urbanística contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Además de las normas previstas en la Ley Orgánica de la Administración Central relativas a las competencias del Ministerio del Desarrollo Urbano, en materia de ordenación urbanística general, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978<sup>269 bis</sup>, prevé algunas normas generales en materia de ordenación urbanística que inciden sobre el régimen de la propiedad urbana.

En efecto, en primer lugar se destaca, tal como se señaló anteriormente, la competencia atribuida a los Municipios para dictar los planes de desarrollo urbano, los cuales deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano con anterioridad a su entrada en vigencia, según se establece en el artículo 7°, ordinal 3°, de la Ley. Esta entrada en vigencia, por supuesto, se produce con la publicación del plan en la Gaceta Municipal respectiva, en la cual debe publicarse la decisión aprobatoria del MINDUR.

En segundo lugar, se establece una norma de suma importancia en materia de ejecución de planes de desarrollo urbano y de zonificación, que puedan prever la afectación de inmuebles de propiedad privada a un uso público, consagrándose un lapso máximo de cuatro años al Municipio para ejecutar la correspondiente expropiación.

En efecto, el artículo 85 de la Ley Orgánica establece lo siguiente:

*Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este

---

269. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 2.297 Extr. del 18-8-78.

plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes, se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

En relación a este artículo, debe destacarse lo siguiente: por una parte, en él no se habla de “*planes* de desarrollo urbano” como en los artículos 7º, ordinal 3º; 36, ordinal 9º; y 64, ordinal 7º, de la misma Ley, sino de “*planos* de desarrollo urbano”, en los cuales se incluyen los planos o mapas de zonificación urbana que, tal como se señaló anteriormente, no deben incluirse en los primeros, por no tratarse de verdaderos planes. Por tanto, el artículo 85 tiene un alcance amplio, al abarcar toda forma de asignación general de uso al suelo urbano, particularmente las zonificaciones generales o parciales.

De acuerdo a la norma, por tanto, se le atribuye al plano aprobado el efecto de un decreto de expropiación que debe ser ejecutado en un plazo de cuatro años. Con ello se viene a poner límite parcial a las afectaciones eternas de la propiedad por expropiaciones nunca ejecutadas, a las cuales se ha referido la Corte Suprema de Justicia en su ya comentada sentencia de la Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1977. La regulación, sin embargo, es parcial, pues sólo abarca las afectaciones municipales con motivo de planos de urbanismo local, y no incluye las afectaciones nacionales por decretos de expropiación con fines urbanísticos nunca ejecutados.

Por otra parte, la norma excluye de la limitación a los planos de zonificación de parcelamientos o urbanizaciones (no “urbanismo”, como incorrectamente dice el artículo, ya que si se refiere a planos de urbanismo se abarcaría a todos), en los cuales, al hacerse la asignación original de uso, debe operar la cesión obligatoria de la propiedad afectada por calles y áreas verdes o recreacionales a las autoridades municipales, tal como se verá.

En tercer lugar, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece en sus disposiciones transitorias, artículo 168, importantes regulaciones en materia de rezonificaciones municipales: prevé primero, y como principio general, que no se pueden realizar cambios de zonificación aislada o singular; segundo, el principio de la estabilidad de las zonificaciones por un período de diez años, con algunas excepciones; y tercero, el procedimiento a seguir en los casos de cambios de zonificación en los cuales se le da una participación decisiva a la Asociación de Vecinos correspondiente, pues debe contarse con el respaldo de ésta para que aquéllos puedan ser acordados.

Este artículo 168 de la Ley Orgánica, en esta forma, establece lo siguiente:

*Artículo 168.* Mientras se dicte la Ley Nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique un cambio de zonificación, éste podrá hacerse de acuerdo con el siguiente procedimiento. La solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por 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 que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo determinará el día y la hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada.

El Concejo autorizará los cambios de zonificación cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

- a) Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija;
- b) Cuando la Municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios;
- c) Cuando los propietarios del área a rezonificar depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo. Los organismos nacionales que tengan a su cargo la prestación de los servicios a que se refiere la letra "a" de este artículo, deberán certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

En los casos a que se refieren las letras "b" y "c", el Concejo deberá incorporar en la Ordenanza de presupuesto del año siguiente las sucesivas partidas necesarias para cubrir el costo

de las nuevas dotaciones. Los concejales serán solidariamente responsables de los daños que resulten por el incumplimiento de esta disposición.

También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiera adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales, en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

### 13. *Las regulaciones relativas a la prevención de incendios*

Mediante Decreto-Ley N° 46 de 16 de abril de 1974, el Presidente de la República, en virtud del Decreto de restricción de la garantía de la libertad económica, vigente desde 1962, dictó el Reglamento sobre Prevención de Incendios<sup>270</sup>. Este texto, a pesar de su nombre, contiene una normativa de rango legal, además de algunas de orden reglamentario.

Entre las primeras se destacan las que afectan el orden urbanístico, y en particular aquellas que exigen la obtención previa de una certificación del Cuerpo de Bomberos en relación a las medidas sobre Prevención y Protección contra Incendios, antes del otorgamiento del respectivo permiso de construcción.

Dicho Decreto-Ley, en efecto, establece lo siguiente:

*Artículo 47.* Las autoridades competentes encargadas de otorgar permisos de construcción, modificación y reparación, exigirán junto con los requisitos ordinarios, los documentos tales como especificaciones, planos, cálculos, etc., relativos a las medidas de Prevención y Protección contra Incendio del inmueble en referencia, de acuerdo con las disposiciones del presente Decreto, como requisito previo indispensable para el otorgamiento del permiso correspondiente.

*Artículo 48.* A los efectos de este artículo, el Cuerpo de Bomberos verificará la aplicación de las disposiciones sobre Prevención y Protección contra el Fuego, para el otorgamiento de los correspondientes permisos de construcción, modificación o reparación.

---

270. Véase en G. O. N° 30.375 del 16-4-74.

Recientemente, y con el objeto de agilizar la tramitación de los permisos, el Ejecutivo Nacional, mediante Decreto N° 2867 de 19-9-78 <sup>270 bis</sup>, estableció lo siguiente:

*Artículo 1º* Las certificaciones que a los fines de la obtención de los permisos de construcción deberá expedir el Cuerpo de Bomberos, de conformidad con lo establecido en el Decreto N° 46, serán otorgadas en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se introduzca la correspondiente solicitud. Vencido este lapso sin que el Cuerpo de Bomberos haya dado respuesta afirmativa o negativa razonada a la solicitud, se considerará otorgada la certificación.

Es de destacar, en relación a esta norma, la previsión del silencio administrativo positivo, mediante el cual se considera otorgada la certificación al transcurrir el lapso sin que haya habido respuesta de la Administración.

---

270. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 31.577 del 21-9-78.



### III. LOS ACTOS LOCALES DE EFECTOS GENERALES RELATIVOS A LA ORDENACION URBANISTICA

Siendo el urbanismo, como se señaló, una competencia que la Constitución atribuye a los Municipios, como propia de la vida local, la ordenación local de la materia está regulada en las Ordenanzas que en las diversas municipalidades se han venido dictando. Por supuesto, no es este el momento de realizar un estudio comparativo de los actos de efectos generales dictados en materia de urbanismo en todas las municipalidades del país, sino destacar las líneas más relevantes de la regulación local. Para ello se partirá de las regulaciones adoptadas en las municipalidades que integran el Área Metropolitana de Caracas y principalmente en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

En ambas municipalidades se destacan dos tipos de Ordenanzas relativas a la ordenación urbanística: las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, y las Ordenanzas sobre Zonificación.

Analizaremos separadamente las disposiciones de mayor interés de estos cuerpos normativos en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

#### 1. *Las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general*

La Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, de fecha 22 de marzo de 1977<sup>271</sup>, era un cuerpo normativo mucho más completo que la Ordenanza similar del Distrito Sucre del Estado Miranda de 14 de noviembre de 1958, la cual regulaba muy escuetamente la actividad de control urbanístico por parte de la Municipalidad.

271. Véase en *Gaceta Municipal del Distrito Federal* N° 499 Extr. del 18-4-77 (en las notas siguientes abreviada DF) modificada, parcialmente, en *Gaceta Municipal del Distrito Federal* N° 458-A de 14-9-77.

Recientemente, sin embargo, se ha dictado una nueva Ordenanza en el Distrito Sucre, promulgada con fecha 27 de abril de 1978, en ciertos aspectos más completa que la del Distrito Federal <sup>271 bis</sup>.

A continuación destacaremos las regulaciones de mayor relevancia en ambas Ordenanzas.

A. *La fundamentación en normativas nacionales a los efectos de la regulación de la propiedad*

Ambos textos inician su regulación fundamentándose en normas nacionales, a los efectos de justificar las limitaciones locales a la propiedad por razones de urbanismo. La Ordenanza del Distrito Federal, en tal sentido, como también lo hacía la que estuvo vigente en el Distrito Sucre hasta 1978 y como lo hacen la mayoría de las dictadas en otras Municipalidades, se fundamenta en el artículo 700 del Código Civil, ya comentado, en la forma siguiente:

*Artículo 1º* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 700 del Código Civil, nadie puede ejecutar construcciones, reconstrucciones, reparaciones y transformaciones de cualquier especie, en edificios públicos y privados, así como tampoco urbanizaciones y parcelaciones, y en general cualesquiera otras obras de arquitectura o ingeniería civil, en jurisdicción del Distrito Federal, sin ajustarse a todas las condiciones y requisitos exigidos por la presente Ordenanza y por las Leyes, Reglamentos, Acuerdos y Resoluciones particulares sobre la materia.

La nueva Ordenanza del Distrito Sucre se ha apartado de esta orientación tradicional y, con una redacción algo similar, fundamenta su normativa, en su artículo 1º, en el artículo 30 de la Constitución, que atribuye a las Municipalidades competencia en materia de urbanismo.

B. *La determinación del uso del suelo urbano en instrumentos de planificación*

La Ordenanza del Distrito Federal, en su artículo 2º, remite a lo previsto en planos reguladores, para los efectos de la determinación del uso de la propiedad urbana, en la siguiente forma:

---

271. <sup>bis</sup> Véase en *Gaceta Municipal* del Distrito Sucre del Estado Miranda del 28-4-78 (en las notas siguientes abreviada DS).

*Artículo 2º* Las directivas generales de vías de comunicación, zonas, parques y terrenos reservados, serán determinadas por los Planos Reguladores de las respectivas regiones, elaborados por los organismos municipales de Planeamiento Urbano, conforme a las disposiciones de esta Ordenanza y aprobados por el Concejo Municipal.

Se pretendía, con los planos reguladores, establecer en forma gráfica los diversos usos del suelo urbano. La Ordenanza del Distrito Federal en tal sentido, desconoce las modernas técnicas de planificación urbanística, que pretenden ir más allá de la sola expresión gráfica de usos asignados conforme a una zonificación, y comprenden elementos prospectivos de desarrollo económico y social de la ciudad. En relación a la sola determinación del uso del suelo, debe destacarse, por su incidencia en el régimen de la propiedad, que en la Ordenanza del Distrito Federal, directamente, se establece el porcentaje de la superficie del área urbana que debe estar destinada a áreas verdes públicas:

*Artículo 15.* Las ciudades y poblaciones deberán tener un mínimo del 15% de su superficie dedicada a parques, jardines públicos y campos de juego. Los Planos Reguladores señalarán las áreas escogidas para dichos objetos y el Concejo Municipal dictará las medidas conducentes a su construcción lo más pronto posible.

La Ordenanza del Distrito Sucre dictada en 1978, sin duda, establece un sistema de planificación urbanística más acabado, a cuyos instrumentos se les asigna un contenido normativo, además de los efectos particulares que puedan tener. La jerarquía de las fuentes e instrumentos de planificación resulta clara de lo establecido en el artículo 2º de dicha Ordenanza:

*Artículo 2º* La presente Ordenanza, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, el Plan General de Desarrollo Urbano, las Ordenanzas de Zonificación, los Planos de Zonificación y cualquier otra disposición aprobada por el Concejo Municipal, constituyen los elementos de orientación del desarrollo urbano del Distrito Sucre.

*Parágrafo 1.* El Plan General de Desarrollo Urbano fija de manera general las Areas para uso Urbano y las de Reserva, la zonificación y trazado general de las vías principales y,

asimismo, las densidades bruta y neta de población en las diversas zonas, y las Areas de Servicios Públicos necesarias, de acuerdo con la población prevista.

*Parágrafo 2. Las Ordenanzas y Planos de Zonificación son los instrumentos de aplicación del Plan General de Desarrollo Urbano en las áreas desarrolladas de éste; definen los usos, su intensidad y reglamentación prevista para las diversas zonas del Distrito Sucre.*

*Parágrafo 3. Todo lo relativo al alineamiento de las edificaciones por construirse en vías correspondientes a la trama vial secundaria en el Distrito Sucre, será puesto por la Dirección General de Desarrollo Urbano, de acuerdo a lo previsto en las Ordenanzas de Zonificación.*

Es de destacar que en esta Ordenanza se hace referencia a la Ordenanza sobre Ordenación Urbanística del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, a la cual se le asigna el segundo lugar en la jerarquía de las fuentes normativas, y se reconoce, además, en su artículo 4º, la existencia del Plan General de Desarrollo Urbano de Caracas, que debe ser aprobado por el Concejo Municipal, del cual son instrumentos de aplicación las Ordenanzas y Planos de zonificación.

Esta sujeción declarada de los instrumentos de zonificación al Plan General de Desarrollo Urbano, podría obstaculizar la ordenación urbanística del suelo, derivado de la falta de promulgación del Plan. Sin embargo, es la propia Ordenanza la que resuelve el problema, al establecer expresamente en su artículo 3º que “la falta de promulgación del Plan General de Desarrollo Urbano no será obstáculo para sancionar los Planos de Zonificación del Distrito Sucre”.

*C. Las regulaciones a la propiedad derivadas de la proximidad del dominio público o de la protección de los recursos naturales renovables*

Ambas Ordenanzas regulan la propiedad urbana, al limitar su uso como consecuencia, sea de la proximidad al dominio público o a la protección de los recursos naturales renovables. Por ejemplo, en las Ordenanzas se regula, en general, el derecho de vía, y se establecen los retiros, respecto de vías de comunicación, para la realización de construcciones<sup>272</sup>; se establecen limitaciones para proteger los cursos

---

272. Artículo 13 DF y artículo 55 DS.

de agua, colectores marginales de los ríos y quebradas<sup>273</sup>; se limita el uso de las zonas declaradas como de reforestación o agrícolas<sup>274</sup>; y se exigen estudios especiales relativos a la conservación de los Recursos Naturales Renovables para la realización de obras de urbanismo<sup>275</sup>.

D. *El régimen del permiso municipal de construcción y la determinación del ordenamiento aplicable*

Las Ordenanzas, por supuesto, establecen la necesidad de que se solicite y obtenga un permiso de construcción municipal, para la realización de cualquier actividad que implique uso del suelo urbano con motivo de obras, construcciones, reconstrucciones, reparaciones y transformaciones. La Ordenanza del Distrito Federal le atribuye la competencia para otorgar dicho permiso al Director de Obras Municipales<sup>276</sup> y la Ordenanza del Distrito Sucre al Director General de Desarrollo Urbano<sup>277</sup>. Ambas Ordenanzas regulan en detalle los documentos y requisitos que deben cumplir los solicitantes para la obtención del permiso<sup>278</sup>.

En tal sentido, y con el objeto de simplificar el trámite administrativo tan complicado y lento tendiente a obtener el permiso de construcción, la propia Ordenanza del Distrito Sucre establece en el Párrafo Unico del artículo 108, lo siguiente:

“Con el fin de evitar pérdidas de tiempo innecesarias en la obtención de los Permisos de Construcción, se deberán seguir estrictamente los procedimientos pautados en la ‘Guía para obtención de los Permisos de Construcción, Ampliación, Modificación y Habitabilidad en el Area Metropolitana de Caracas’, señaladas por la Comisión Nacional de la Vivienda, según Decreto Ejecutivo del 17 de septiembre de 1969”.

Por supuesto que esta tramitación no sólo se refiere a las de orden municipal, sino también a toda la “permisología” de origen nacional. Las propias Ordenanzas han precisado en sus normas el ordenamiento aplicable en la obtención de los permisos de construcción, en el sentido de que el interesado debe someterse no sólo a las exigencias

---

273. Artículos 7º a 12 DF y artículos 43 a 46 y 105 DS.

274. Artículos 4º y 14 DF.

275. Artículo 47 DS.

276. Artículo 16.

277. Artículos 14, 16 y 108.

278. Artículos 27 y ss. DF y artículos 9º y ss., y 108 y ss DS.

legales locales, sino nacionales. En tal sentido, la Ordenanza del Distrito Federal prevé lo siguiente:

*Artículo 18.* Todo el que quiera emprender una cualquiera de las obras a que se refiere el artículo 1º, deberá cumplir estrictamente con las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos de Sanidad Nacional, y demás prescripciones sanitarias, a fin de que dichas obras llenen los requisitos higiénicos en beneficio de la salubridad pública y privada.

*Artículo 19.* También deben observarse estrictamente, al emprender cualquiera de las obras anotadas en el artículo 1º, los requisitos especiales relativos a la comodidad del tránsito urbano, al ornato público y a las demás prescripciones contenidas en esta Ordenanza.

En cuanto a la normativa prevista en la Ordenanza del Distrito Sucre, ésta es mucho más precisa y detallada.

Por una parte, detalla con precisión las etapas del procedimiento administrativo para la realización de *urbanizaciones*, en la siguiente forma <sup>279</sup>:

- a) Consulta preliminar;
- b) Estudio preliminar;
- c) Anteproyecto;
- d) Permiso de movimiento de tierra;
- e) Permiso de ejecución de obras de Urbanismo;
- f) Permiso definitivo;
- g) Permiso general de construcción en las parcelas;
- h) Entrega de la Urbanización a la Municipalidad.

Por otra parte, indica, en cada etapa, los trámites y permisos nacionales que deben obtenerse: en la etapa de anteproyecto, certificado de conformidad vial expedido por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, cuando los desarrollos lindan con autopistas o carreteras nacionales, y del Ministerio de Desarrollo Urbano cuando el desarrollo implique una servidumbre de tránsito por otros desarrollos ya existentes; certificado de conformidad del INOS y del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, cuando los desarrollos lindan con el río Guaire <sup>280</sup>; y certificado de conformidad del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en caso de que los desarrollos sean afectados por su

279. Artículo 9º.

280. Artículo 12, ordinales 8º y 9º

proximidad con aeropuertos<sup>281</sup>; en la etapa de permiso de movimiento de tierra, autorización respectiva del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables<sup>282</sup>; en la etapa del permiso para la ejecución de obras de urbanismo, las aprobaciones de los sistemas sanitarios por el INOS y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, la aprobación de la CANTV al sistema de canalización telefónica; la aprobación de la empresa de suministro de energía eléctrica al sistema de instalación eléctrica; y la aprobación de la CVP al proyecto de canalización de gas<sup>283</sup>; en la etapa del permiso de construcción general de parcelas, los contratos de incorporación de los servicios de acueducto, cloacas y drenajes pluviales (INOS), teléfonos (CANTV), electricidad y gas (CPV)<sup>284</sup>.

En cuanto a los permisos de construcción en general, la Ordenanza del Distrito Sucre exige, como requisito previo, la sujeción a la normativa nacional aplicada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, las autoridades de tránsito y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en la siguiente forma:

*Artículo 110.* Todo el que quiera emprender cualesquiera de las obras a que se refiere el artículo 106 de esta Ordenanza, deberá cumplir estrictamente con las *Leyes y Reglamentos de Sanidad Nacional* y demás *prescripciones sanitarias*, a fin de que dichas obras llenen los requisitos de higiene en beneficio de la salubridad pública y privada.

*Artículo 111.* También deben observarse estrictamente, al emprender cualesquiera de las obras contempladas en el artículo 106 de esta Ordenanza, los requisitos esenciales relativos a la *comodidad del tránsito urbano*, a las demás prescripciones contenidas en esta Ordenanza y a todas las Leyes que rigen la materia.

*Parágrafo Unico.* Cuando en los terrenos que van a ser utilizados para las construcciones existan árboles, la Dirección General de Desarrollo Urbano requerirá que el interesado presente informe del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, sobre las especies y unidades que deban ser conservadas, sin cuyo requisito no se permitirá talar ningún tipo de árbol, de acuerdo con la legislación nacional sobre la materia.

---

281. Artículo 12, ordinales 8º a 11.

282. Artículo 13, ordinal 1º

283. Artículo 14, ordinales 1º a 4º

284. Artículo 16, ordinal 7º

En igual sentido, para la obtención de la Cédula de Habitabilidad local, la Ordenanza del Distrito Sucre prescribe lo siguiente:

*Parágrafo Unico.* No podrá hacerse la solicitud de la Cédula de Habitabilidad, sin haber obtenido previamente la Cédula de Habitabilidad Sanitaria, otorgada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y cualquier otro requisito exigido por el Ordenamiento Jurídico Nacional, Estatal o Municipal. El Director General de Desarrollo Urbano está en la obligación de remitir mensualmente a la Contraloría Municipal copia fotostática certificada de las Cédulas de Habitabilidad otorgadas.

Estas normas de la Ordenanza del Distrito Sucre de 1978, vienen a completar y sustituir la disposición final de la derogada Ordenanza de 1958, que se limitó a indicar lo siguiente:

*Artículo 47.* Mientras se promulga una Ordenanza sobre Urbanismo, los desarrollos que se emprendan en el área del Distrito Sucre se regirán por las siguientes disposiciones:

- a) En lo que se refiere a instalaciones de acueductos y disposiciones de aguas negras, las urbanizaciones deberán someterse a las leyes y reglamentos de sanidad;
- b) Todo nuevo desarrollo urbanístico debe ajustarse a las disposiciones existentes en materia de conservación de suelos naturales, contempladas en la Ley Forestal, de Tierras y Aguas;
- c) Las áreas destinadas a uso educacional se regirán por las disposiciones pertinentes de la Ley de Educación;
- d) Los anteproyectos de parcelamiento y urbanizaciones deben ser sometidos a la aprobación de la Dirección Nacional de Urbanismo antes de ser considerados por la Ingeniería Municipal.

En cuanto a las normas técnicas que deben ser aplicadas por las Municipalidades para el otorgamiento del permiso de construcción, la Ordenanza del Distrito Federal<sup>285</sup> remite a las normas de los organismos nacionales respectivos, y en particular del Ministerio de Desarrollo Urbano, adaptándolas a las construcciones especiales que se les presenten. Una norma similar estaba prevista en la Ordenanza del Distrito Sucre de 1958<sup>286</sup>, pero fue eliminada en la reforma de 1978.

---

285. Artículo 273.

286. Artículo 43.

### E. *Las regulaciones generales sobre Urbanismo*

Las Ordenanzas del Distrito Federal y del Distrito Sucre han previsto en sus normas una serie de “disposiciones generales sobre urbanismo”, el cual es definido por la primera como “el desarrollo adecuado de una ciudad o poblado, siguiendo las normas relativas al ornato, a la salubridad, a la facilidad de tránsito en sus calles y avenidas, plazas y parques públicos; a la higiene, ornato, comodidad y estética de sus edificios, y, en general, a todos los preceptos establecidos para la conveniencia y seguridad de sus habitantes” (artículo 95). En tal sentido, se destacan las normas relativas a los planos<sup>287</sup>; a las alineaciones y rasantés<sup>288</sup> y las disposiciones referentes a aire, luz, retiros y servicios<sup>289</sup>.

### F. *Las regulaciones sobre cesiones obligatorias de parte de propiedad privada para áreas verdes y calles*

Tal como se verá más adelante, una de las restricciones de mayor importancia impuesta a la propiedad por razón de urbanismo, es la cesión obligatoria de parte de ella a los entes públicos para áreas verdes, calles y servicios públicos.

Hasta 1978 esta limitación estaba establecida a nivel local en la Ordenanza del Distrito Federal, y ha sido en la nueva Ordenanza del Distrito Sucre cuando se ha regulado en dicho ámbito jurisdiccional.

En efecto, la Ordenanza del Distrito Federal ha establecido la necesidad de que en los *procesos de urbanización o parcelamientos*, del área de terreno utilizable se reserve al menos el 33% para calles y avenidas, y el 15% para parques y jardines, campos deportivos y escuelas<sup>290</sup>. Estas áreas deben cederse obligatoria y gratuitamente a la Municipalidad, conforme a lo establecido en las siguientes normas:

*Artículo 101.* Para ser otorgado el permiso de urbanizar o parcelar, la Dirección de Obras Municipales exigirá la entrega inmediata, por documento registrado, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados.

*Artículo 112.* Toda persona natural o jurídica que se proponga urbanizar o parcelar, debe fijar inicialmente un plazo máximo para la construcción de los servicios públicos y para

287. Artículos 98 a 100 DF y artículos 2º a 4º DS.

288. Artículos 69 a 83 DF y artículos 147 a 146 DS.

289. Artículos 84 a 94 DF.

290. Artículos 15 y 20.

la entrega a la Municipalidad de las avenidas, calles, plazas, canales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y las fuentes que los alimenten, para que ella los administre como bienes del Municipio, sin que éste tenga que indemnizar nada al respecto. Tales circunstancias serán consideradas por la Dirección de Obras Municipales, y de ser aceptadas por ésta, así se hará constar en el correspondiente permiso para urbanizar o parcelar.

En el Distrito Sucre no se habían establecido en la Ordenanza, hasta 1978, normas similares; sin embargo, en la Ordenanza de Zonificación<sup>291</sup> del Distrito se había previsto lo siguiente, con un efecto pa- recido:

*Artículo 235.* Las áreas que se reserven en los planos reguladores de las urbanizaciones para parques, jardines, campos de juego y escuelas, serán del dominio público y el Concejo Municipal será el administrador, no pudiendo en ningún caso enajenarlas ni venderlas, salvo lo establecido en materia de escuelas por la Ley de Educación.

En la nueva Ordenanza del Distrito Sucre, sin embargo, se han previsto expresamente las normas sobre cesiones obligatorias de parte de la propiedad privada a los entes públicos, con motivo de construcción de urbanizaciones o parcelamiento, en la forma siguiente:

En efecto, para la tramitación de los anteproyectos ante la Dirección General de Desarrollo Urbano, deberá agregarse, conforme a lo establecido en el ordinal 6º del artículo 12, los siguientes recaudos, el cual prevé la cesión gratuita de parte de la propiedad privada a los entes públicos:

“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, área para la ubicación de centrales telefónicas, estaciones de servicios, gasolineras, etc.), densidad de población y población escolar, reglamentación por la cual

---

291. Véase en *Gaceta Municipal* Extr. del 16-2-78.

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. *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, estatales 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”.*

Por otra parte, para la obtención del Permiso General de Construcción en las Parcelas que integran el parcelamiento, deberá cumplirse previamente con la cesión referida, a cuyo efecto, conforme a lo previsto en el artículo 16, ordinal 7º, deberá enviarse a la Dirección General de Desarrollo Urbano el siguiente documento:

*“Documento protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente del Distrito Sucre del Estado Miranda, traspasando todos los terrenos de las Areas Verdes y Servicios Comunales, Educacionales, Públicos, Parques, Areas Recreativas, Areas Deportivas, Avenidas y Calles, y Zona de Reserva Especial, a la Municipalidad del Distrito Sucre”.*

Sin embargo, la Ordenanza prevé expresamente la afectación de las vías de comunicación y de las áreas verdes públicas al uso público, aun antes del otorgamiento del referido documento, en la siguiente forma:

*Artículo 25.* Una vez ejecutada, dentro de las obras de urbanismo, la vialidad de una Urbanización, queda establecido el carácter público de las vías y áreas verdes, aun antes de pasar a propiedad de la Municipalidad por el respectivo Documento registrado.

En todo caso, el carácter gratuito de la cesión se prevé expresamente en el artículo 26 de la Ordenanza, cuyo Parágrafo Unico señala lo siguiente:

*Artículo 26...*

*Parágrafo Unico. Serán entregadas a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, 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 administrados como bienes de ésta, sin que tenga que indemnizar nada al respecto.*

Por último, es de destacar que la Ordenanza recoge la prohibición establecida en la Ley de Venta de Parcelas, de vender las áreas destinadas a áreas verdes y servicios comunales, en la siguiente forma:

*Artículo 29. Conforme a lo establecido en la Ley de Ventas de Parcelas, queda prohibida la venta de parcelas ubicadas en zonas que aparezcan en los planos aprobados y en el Documento de Urbanización o Parcelamiento y sus anexos, destinados a áreas verdes u otros servicios comunales de carácter público. Es nulo, de acuerdo con la Ley, cualquier acto o documentos otorgados en contravención a tal disposición, por cuyo motivo el adquirente de la parcela así vendida no podrá, en ningún caso, obtener permiso alguno relacionado con dicha parcela de las autoridades municipales competentes, quedando a salvo las acciones que puedan corresponderle contra el vendedor.*

Debe destacarse que a nivel nacional, se había previsto un mecanismo indirecto para la protección de las áreas verdes, de recreación o destinados a servicios comunitarios y para el mantenimiento de su uso. Así, el citado Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio del 15 de noviembre de 1977, había establecido en su artículo 4° lo siguiente:

*Artículo 4° Los Ministerios, los Institutos Autónomos y demás organismos de la Administración Pública Nacional que deban conocer de solicitudes para ejecutar desarrollos urbanísticos o realizar construcciones de cualquier tipo, se abstendrán de otorgar los correspondientes permisos o autorizaciones que cambien su uso cuando el área donde se proyecten los trabajos tengan*

o hayan tenido el carácter de zonas verdes, de recreación o destinadas a servicios comunitarios.

En casos excepcionales, cuando los desarrollos proyectados en esas zonas sean, a juicio del organismo de que se trate, de evidente interés nacional someterá la solicitud, acompañada de informe motivado que elaborará al efecto, a la decisión del Presidente de la República, en Consejo de Ministros”.

Por supuesto que la limitación al cambio de uso se refería a los inmuebles que tuvieran formalmente asignado, por actos municipales, el uso de área verde, recreacional o de servicio comunitario. En estos casos, y aun cuando no se hubiera materializado la cesión obligatoria, se restringía la posibilidad de las autoridades nacionales de autorizar desarrollos urbanísticos que impliquen cambio de uso. Esta norma, en todo caso, fue derogada expresamente por el Decreto N° 668 del 3 de julio de 1980 sobre Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones al cual ya se ha hecho referencia.

#### G. *Las regulaciones concernientes al control urbanístico*

Por último, en las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo, y Construcciones en general del Distrito Federal y del Distrito Sucre, se establecen una serie de disposiciones relativas al control urbanístico. En tal sentido, se otorga a las Ingenierías Municipales amplios poderes de inspección<sup>292</sup>, con la posibilidad de imponerse multa a los infractores de la Ordenanza<sup>293</sup>, y de ordenarse la demolición de los inmuebles que amenacen ruina o construidos sin permiso o contraviniendo las normas de la Ordenanza<sup>294</sup>.

#### 2. *Las Ordenanzas de Zonificación*

Las Ordenanzas de Zonificación, como actos normativos, es decir, de efectos generales, también tienen por objeto establecer el uso y el desarrollo de los terrenos (uso al cual se destinará la tierra), la clase o tipo de construcciones permitidas en cada zona, densidad de habitantes, áreas mínimas de las parcelas, áreas de ubicación, áreas de construcción, alturas de la edificación y de las fachadas, áreas libres, retiros, estacionamiento de vehículos, garages y, en general, cualquier otro aspecto re-

292. Artículos 48 y ss. DF y artículos 124 y ss. DS.

293. Artículos 258 y ss. DF y artículos 84 y ss. DS.

294. Artículos 54 y ss. DF y artículos 157 y ss. DS.

lacionado con tales fines. Así lo disponen tanto el artículo 1º de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal de 11 de junio de 1962<sup>295</sup>, como el artículo 3º de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1º de agosto de 1972<sup>296</sup>. En el Distrito Federal, además, recientemente, con fecha de 7 de septiembre de 1977, se ha promulgado la Ordenanza de Zonificación del Departamento Vargas<sup>297</sup>.

En ambos Distritos, por otra parte, se han aprobado múltiples Ordenanzas de Rezonificación (El Paraíso, El Recreo, El Rosal, etc.) y se han adoptado innumerables acuerdos de cambios de zonificación de sectores, áreas y parcelas<sup>298</sup>.

En todo caso, con el objeto de determinar el uso del suelo urbano, conforme a dichas Ordenanzas, el área urbanizada se divide en zonas diversas, con usos específicos permitidos en cada caso. Tal como lo señala el artículo 1º de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre:

*Artículo 1º* En atención al orden y estética que debe privar en las construcciones, a la salud, seguridad, conveniencia y bienestar general de los habitantes de las ciudades, al mantenimiento de la estabilidad en el valor de la propiedad inmobiliaria, los terrenos comprendidos en jurisdicción del Distrito Sucre del Estado Miranda, serán objeto de *división o distribución en zonas*, y las construcciones que se ejecuten dentro de las zonas deben ajustarse en todo a las disposiciones contenidas en esta Ordenanza.

A los efectos de la expresión cartográfica de estas zonas de uso, como formando parte de la Ordenanza, se han elaborado unos Mapas de Zonificación, tal como se los califica en el Distrito Sucre, o Planos Reguladores de Zonificación, tal como se los denomina en el Distrito Federal. En tal sentido, las Ordenanzas establecen lo siguiente:

En el Departamento Libertador del Distrito Federal:

*Artículo 2º* Se considera parte de esta Ordenanza el Plano Regulador de zonificación del área del Departamento Libertador del Distrito Federal comprendida en dicho Plano y el cual acompaña al presente ordenamiento.

295. Véase en *Compilación Legislativa Municipal*, Municipalidad del Distrito Federal, Caracas 1971, pp. 704 y ss.

296. Véase en *Gaceta Municipal* Extr. del 16-2-78.

297. Véase en *Gaceta Municipal del Distrito Federal* Extr. del 13-9-77.

298. Véase *Compilación Legislativa Municipal*, Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, tomo II, Petare 1979.

En el Distrito Sucre del Estado Miranda:

*Artículo 2º* A los efectos del cumplimiento de la presente Ordenanza, se elaborará un Mapa de Zonificación en el cual se establecerán los límites de las distintas zonas. Dicho Mapa, una vez aprobado por el Concejo Municipal, formará parte de la presente Ordenanza y será de obligatorio cumplimiento.

La Ordenanza de Zonificación y el Plano o Mapa son un solo y mismo acto, pero sus efectos varían: la Ordenanza es un acto normativo, de efectos generales, en tanto que el Plano o Mapa, al asignar a un inmueble concreto un uso, tiene efectos particulares. Por lo tanto, la Ordenanza de Zonificación, en sí misma, como todo acto normativo, puede ser derogada o modificada libremente; en cambio, los Planos de Zonificación y las rezonificaciones concretas de inmuebles, están sujetos a limitaciones.

Sobre este acto complejo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia del 10 de agosto de 1977, ha señalado lo siguiente:

“La Ordenanza en sí es un acto normativo de efectos generales, destinado a regular el uso a que se destinará la tierra, la densidad de población, las áreas de ubicación y de construcción, los retiros, los estacionamientos y demás actividades urbanísticas y obras de ingeniería permitidas en los diversos tipos de zonas en ella establecidos; y el Plano que la acompaña es la *representación gráfica* que permite apreciar, a simple vista, la zonificación asignada a cada una de las áreas que integran una superficie de terreno de mayor extensión, denominada Sector El Paraíso, a la cual han de aplicarse las diversas regulaciones establecidas en el ordenamiento jurídico del cual el Plano es parte y obligado complemento. *En consecuencia, Ordenanza y Plano no son propiamente actos diferentes, sino más bien partes esenciales, aunque separables, de un acto único y estructuralmente complejo*, que marca la orientación del futuro desarrollo urbanístico de una parte de la ciudad, e indica el uso que podrá dársele a la tierra y a lo que en ella se construya, atendiendo a criterios racionales de clasificación, que contemplan factores tan diversos como la vialidad, el ornato, el esparcimiento, la salud, la seguridad, la educación y, en general, la comodidad y bienestar de los vecinos, y los requerimientos o exigencias de la vida moderna”<sup>299</sup>.

299. Consultada en original.

El acto contenido en la Ordenanza de Zonificación y el Plano o Mapa integrados a la misma, es, en todo caso, un acto complejo, pues produce diversos efectos: por una parte, las normas abstractas de la Ordenanza son, sin duda, de efectos generales; sin embargo, la distribución de zonas en el área urbana mediante el Plano o Mapa, es decir, la asignación de usos o zonificación concretas a los inmuebles, tiene efectos particulares. Esto último, por supuesto, no afecta la obligatoriedad general que tiene la referida asignación de uso, en el sentido de que, por ejemplo, obliga a la propia Administración Municipal, la cual no puede otorgar una patente para el funcionamiento de una industria o un comercio contraviniendo lo dispuesto en el Plano o Mapa <sup>300</sup>.

Esto ha sido ratificado expresamente en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, en los siguientes términos:

*Artículo 35.* El Concejo Municipal sólo concederá Patentes de Industria y Comercio, previamente conformadas por la Dirección General de Desarrollo Urbano, en aquellas zonas cuya zonificación así lo permita.

La obligatoriedad de la Ordenanza de Zonificación en el Distrito Sucre ha sido establecida, además, con carácter general, en la forma siguiente:

*Artículo 244.* Las disposiciones de esta Ordenanza son aplicables a toda persona tanto natural o jurídica. Así a asociaciones, instituciones, corporaciones, sociedades, organizaciones y entidades tanto privadas como públicas, semipúblicas, cívicas o de cualquier clase o naturaleza, incluyendo los organismos y funcionarios de la Nación en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

### 3. *Las Ordenanzas sobre limpieza y conservación de frentes y fachadas*

En el ordenamiento jurídico de la Municipalidad del Distrito Federal, en materia de limpieza y conservación de fachadas existe la *Ordenanza sobre cerca de solares sin edificaciones y conservación de*

---

300. Artículo 224 de la Ordenanza del Departamento Libertador del Distrito Federal y artículo 233 de la Ordenanza del Distrito Sucre. Asimismo, párrafo 2º del artículo 10 de la Ordenanza Sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Sucre.

*fachadas de edificios* de 18 de octubre de 1961<sup>301</sup>. En esa Ordenanza se establece lo siguiente:

*Artículo 2º* Las fachadas y las verjas de los jardines de las edificaciones de cualquier clase, sea cual fuere su destino, deberán conservarse en perfecto estado de limpieza. No se tolerará en ningún caso el desaseo de mantenimiento o conservación, de acuerdo con materiales y concepción estética en cada caso. Los jardines y parques privados adyacentes a las calles deberán mantenerse igualmente en buen estado de limpieza y conservación.

La Ordenanza prevé, además, el lapso en el cual deberá cumplirse tal obligación<sup>302</sup>; las medidas de ejecución subsidiaria de los trabajos, a costa de los interesados, por la autoridad municipal<sup>303</sup>, y las sanciones por incumplimiento, consistentes en multas desde Bs. 50 a Bs. 1.000<sup>304</sup>.

En la Ordenanza se establece, además, el tratamiento de las áreas marginales, pero sólo respecto de la obligación de cercar solares sin edificaciones<sup>305</sup>, en la forma siguiente:

*Artículo 9º* El Concejo Municipal podrá determinar que, total o parcialmente, ciertas zonas urbanas, en razón de su ubicación, por el precio de los inmuebles que las ocupan o por cualquier otra circunstancia de naturaleza socioeconómica, queden temporalmente exentas de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 1º

Es de observar que antes de la entrada en vigencia de esta Ordenanza no existía en el ordenamiento jurídico municipal de Caracas norma alguna que permitiera a las autoridades municipales exigir la limpieza y decoro de las fachadas. Sólo existían normas específicas respecto a la construcción y reparación de fachadas en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, del Distrito Federal, en relación a las alineaciones y rasantes<sup>306</sup>, recogidas ahora en la Ordenanza respectiva del Distrito Sucre<sup>307</sup>.

---

301. Véase en *Gaceta Municipal* N° 10.507 del 23-10-61.

302. Artículo 3º

303. Artículos 4º y 5º

304. Artículo 6º

305. Artículo 1º

306. Artículos 69 y ss.

307. Artículos 147 y ss.

Ciertamente, dicha Ordenanza exige que se entienda por Urbanismo "el desarrollo adecuado de una ciudad o poblado", siguiendo, entre otras cosas, las normas relativas "al ornato" y a la "estética de sus edificios"<sup>308</sup>. Sin embargo, no establecía normas específicas sobre cuidado y mantenimiento de fachadas.

Al contrario, en el ordenamiento municipal del Distrito Federal nos encontramos con una norma absurda, en la vieja Ordenanza sobre Policía Urbana y Rural del Distrito Federal, como la siguiente:

*Artículo 121.* El estilo arquitectónico y la decoración de las fachadas son completamente arbitrarios, en cuanto no se opongan al ornato público.

La norma, sin embargo, permitía que por razón de ornato público se limitara esa "arbitrariedad" en la decoración de las fachadas.

Por ello, la Ordenanza señalada sobre cerca de solares sin edificaciones y conservación de fachadas de edificios, está fundada en la necesidad de asegurar el ornato público.

En el Distrito Sucre del Estado Miranda, recientemente se ha dictado la Ordenanza sobre limpieza y conservación de terrenos sin edificaciones, de 30 de marzo de 1978<sup>309</sup>, en la cual se prevé la obligación de cercar y limpiar los terrenos sin construir, en la siguiente forma:

*Artículo 1º* Todo terreno sin edificaciones con frente a calles o avenidas comprendidas dentro de los límites del área urbana del Distrito Sucre, que no está exclusivamente destinado a jardín o parque y debidamente acondicionado como tal, deberá estar separado de la vía pública y sobre la extensión de sus líneas de frente, por cercas ciclónicas o similares de un metro ochenta centímetros (1,80) de alto. Dichas cercas deberán construirse, modificarse o reconstruirse conforme a las disposiciones de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Sucre. Además, es obligación del propietario mantener el terreno libre de basura y malezas. Los laterales y fondo del terreno deberán ser cercados con bloques de cemento, de no existir edificaciones contiguas.

Se exceptúan de la presente disposición:

- a) Las lotificaciones en proceso de urbanización, a juicio de la Dirección General de Desarrollo Urbano;

308. Artículo 95.

309. Véase en *Gaceta Municipal* del Distrito Sucre de la misma fecha.

- b) Los terrenos en proceso de edificación en los cuales se permite el uso de cercas provisionales que apruebe previamente la Dirección General de Desarrollo Urbano, y durante el lapso que ella fije;
- c) Los terrenos en perfecto estado de limpieza, en los cuales se permita el desarrollo de actividades deportivas, siempre que estén cercados cuando menos con malla ciclónica.

La obligación de limpieza y conservación se extiende a los jardines y parques privados adyacentes a las calles<sup>310</sup>.

Esta Ordenanza del Distrito Sucre puede considerarse como realmente novedosa, en cuanto a que fue la primera normativa local que dio expresamente participación a la comunidad, a través de las Asociaciones de Propietarios o Juntas de Vecinos, en tareas municipales, en la siguiente forma:

*Artículo 6º* Las Asociaciones de Propietarios o Juntas de Vecinos, y el Instituto Metropolitano del Aseo Urbano, podrán informar por escrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano en el primer semestre de cada año, de los inmuebles que necesitan ser cercados o limpiados. De igual manera, la Dirección General de Desarrollo Urbano debe levantar un censo en los primeros tres meses de cada año y en los meses de julio, agosto y septiembre, de los terrenos sin cerca y en estado de desaseo, para efectos de la aplicación de las sanciones establecidas en esta Ordenanza.

#### 4. *La Ordenanza sobre ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia*

##### A. *El convenio de Mancomunidad Urbanística*

Con fecha 27 de enero de 1972, las Municipalidades del Distrito Sucre del Estado Miranda suscribieron un "Convenio de Mancomunidad Urbanística del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia", al considerar la magnitud de la expansión urbana en esa zona y la necesidad de dar un tratamiento uniforme al problema urbano en un área que constituye una unidad topográfica<sup>311</sup>. En tal virtud, las Municipalidades acordaron, "sin perjuicio de sus respectivas autonomías", crear

310. Artículo 2º

311. Véase el texto en OMPU, *Base Legal*, Caracas 1973, pp. 5 y ss.

“una Mancomunidad con la finalidad de establecer y mantener en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas”<sup>312</sup>, y en tal virtud, se comprometieron a sancionar una Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, con texto idéntico en ambos Distritos.

La referida Ordenanza fue sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Federal, con fecha 19 de julio de 1972, y por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, con fecha 26 de julio de 1972<sup>313</sup>. En ella se regularon las nuevas autoridades con competencia urbanística en el área, la Comisión Metropolitana de Urbanismo como “máximo organismo directo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbana”<sup>314</sup>, y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, como “el máximo organismo planificador y administrativo en el Area Metropolitana de Caracas”<sup>315</sup>. La Ordenanza, además, reguló detalladamente la actividad planificadora de Caracas, con normas sobre la elaboración, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano, aún no sancionado en 1979.

#### B. *El problema del Area Metropolitana como antecedente de la regulación*

Cuando en 1967, se designó la Comisión Reorganizadora de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal, se planteó lo que en ese momento resultaba evidente: era imposible la adecuada ordenación urbanística de la ciudad de Caracas, si se seguía realizando la actividad planificadora y contralora del urbanismo aisladamente por cada Municipalidad que la integraba. Se imponía la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo, como exigencia propia del Area Metropolitana y su ordenación<sup>316</sup>.

312. Cláusula Primera.

313. Véase en *Compilación Legislativa Municipal* del Distrito Sucre del Estado Miranda, Petare 1979, tomo I, p. 180.

314. Artículo 7º

315. Artículo 13.

316. Sobre los antecedentes de la mancomunidad urbanística, de cuyo proyecto original fuimos proyectistas, véase Allan R. Brewer-Carías, “El Area Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 35, Caracas 1967, pp. 49 y ss. Véase además, Luis Torrealba Narváez, “Comentarios críticos sobre la Ordenanza de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia” en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, Nº 2, Caracas 1977, págs. 97 y sigts.

En efecto, pocos fenómenos de cuantos se desarrollan en la Administración local de nuestros días, se encuentran revestidos de tanta importancia, generalidad y actualidad como el del crecimiento de las grandes ciudades, "el principal problema de la moderna civilización", en frase de Mackenzie<sup>317</sup>. En efecto, este fenómeno del crecimiento de las zonas metropolitanas es común a todas las partes del mundo. En la actualidad hay zonas metropolitanas en Oriente, en los países avanzados y en los menos desarrollados, en los países capitalistas y en los comunistas, en las viejas naciones y en las nuevas. Hay que aceptarlo como un fenómeno de nuestro tiempo, que ha adquirido una importancia extraordinaria<sup>318</sup>.

Ahora bien, este creciente número de personas que se agrupan en torno a los grandes centros urbanos, plantea una serie de problemas más o menos comunes en cuanto a su enunciado, referentes fundamentalmente a la organización administrativa, la prestación de servicios múltiples, la hacienda local, la participación de los administrados en el régimen de gobierno y la planificación.

Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el primero de dichos problemas, de cuya solución van a depender materialmente los otros, es el de mayor importancia: la evolución de la metrópoli moderna, lamentablemente, no ha sido acompañada de una evolución apropiada del sistema de gobierno ni de una organización administrativa adecuada. La ciudad, la gran ciudad, ha desbordado los marcos de jurisdicción territorial primitivos, y ha invadido otras jurisdicciones municipales. En esta forma, las facultades administrativas antagónicas y los encontrados intereses de las Administraciones locales vecinas y de la autoridad pública en diferentes planos<sup>319</sup>, han entorpecido considerablemente la planificación general y la prestación de servicios a las zonas periféricas integradas. De ahí que el principal problema a resolver en toda zona metropolitana, es el del paso de un régimen local normal a uno específico para dicha zona, es decir, es el problema de establecer una estructura organizativa que corresponda realmente a la población, extensión territorial y vida social y económica que en ella se desarrollan.

---

317. Cit. por R. Entrena Cuesta, "Problemas actuales de las grandes ciudades", en *Problemas Políticos de la Vida Local*, tomo I, Madrid 1961, p.101.

318. Cfr. G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus problemas", en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, tomo III, vol. 2, Madrid 1962, p. 130.

319. En Venezuela, por ejemplo: Ejecutivo Nacional, Ejecutivo Estadual, Gobernador del Distrito Federal, Concejos Municipales, etc. Véase, por ejemplo, Oscar Gómez Navas, "Las Competencias Urbanas en el Area Metropolitana de Caracas", en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, Nº 2, Caracas, 1977, págs.85 y sigs.

Aunque los autores coinciden en que cada caso tiene sus características peculiares y no es posible, por ello, señalar soluciones generales, las alternativas imaginables y viables se reducen a cuatro o cinco. Víctor Jones, en el Curso sobre Problemas Administrativos de los grandes centros urbanos, profesado en la Universidad de Bolonia hace algunos lustros, cita las siguientes posibilidades: anexión, confusión de la ciudad con el ente superior (provincia o condado), separación radical de la ciudad de este ente local (el ejemplo de los burgos-condados ingleses) y la creación de un distrito federal o metropolitano especial<sup>320</sup>. Bollens cita seis alternativas: las cuatro anteriores y dos intermedias, consistentes en un régimen de conciertos entre los entes locales afectados y en una confederación de municipios. Phillips amplía la cifra a diez, pero se trata, en realidad, de subtipos de los anteriores y de la asunción directa por el Estado de los problemas de la metrópoli<sup>321</sup>. En el futuro, Caracas, dado el crecimiento de su zona de influencia, habrá de estructurarse conforme algunos de esos principios.

En efecto, Caracas, con su gran zona o Area Metropolitana<sup>322</sup>, no escapa al proceso inevitable de tendencia a la integración administrativa de los entes locales que en ella tienen jurisdicción. Ello ha sido previsto, por otra parte, en la propia Constitución de la República, y de dicha norma hay que partir para estudiar las posibles soluciones al problema de la organización e integración administrativa. En efecto, el artículo 11 de la Carta Fundamental señala que “la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional”, y agrega que “una Ley Especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas (Municipalidad del Distrito Federal y Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda), sin menoscabo de la autonomía municipal”. Ante esta norma, la Exposición de Motivos de la Constitución aclara que “de esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados del crecimiento de la ciudad, que desborda los

---

320. Vid. V. Jones, *Problemi Administrativi del Maggiore Centro Urbani*, Bolonia, Scuola de Perfezionamento in Scienze Administrative, cit., por M. Pérez Olea, *Problemas de Madrid ante su Ley Especial*. Madrid 1964, p. 44.

321. Vid. Jewell Cass Phillips, *Municipal Government and Administration in America*, Nueva York 1960, pp. 135-169, cit. por M. Pérez Olea, *op. cit.*, p. 44.

322. Vid. Marco Aurelio Vila, *Area Metropolitana de Caracas*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, Caracas 1965, Vid. asimismo, el Decreto N° 647 del 13-10-50, por el cual se creó, para fines estadísticos y censales, el “Area Metropolitana”, en G. O. N° 23.357 del 19-10-50. Los Decretos Nos. 72 y 929 del 11-6-69 y 5.4-72 (G. O. Nos. 28.944 y 29.783 del 12-6-69 y 18-4-72) sobre Regionalización Administrativa, redefinieron el ámbito del Area Metropolitana.

límites que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal”<sup>323</sup>. Por otra parte, y en torno a estos mismos problemas, la Constitución también señala, al consagrar el régimen municipal, que “también podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia”<sup>324</sup>. Por tanto, dada la consagración de la autonomía municipal y dada la poca viabilidad real de proponer una anexión de entes municipales, la integración administrativa que Caracas reclama, dentro de las previsiones constitucionales señaladas, debe hacerse a través de la creación por Ley, de sistemas de coordinación que dejen a salvo la autonomía municipal, o a través de la constitución de mancomunidades. Esta es, por ejemplo, la solución dada en el derecho comparado, a través de la adopción de fórmulas federativas, mancomunadas o consorciales, con todas las entidades locales existentes en un área metropolitana, mediante la creación de órganos para regir y administrar los asuntos y servicios comunes a todas ellas<sup>325</sup>.

En esta forma, puede decirse que la federación es una de las soluciones más recientes y la que parece encerrar mayores posibilidades. Consiste en formar una federación de gobiernos locales, a imagen y semejanza de las organizaciones federales que poseen muchos niveles gubernativos superiores. La primera aplicación práctica de esta idea tuvo lugar en el año 1953 en el Canadá. La ciudad de Toronto y doce municipios suburbanos constituyeron en dicho año la “Municipalidad de la Metrópoli de Toronto”, cuyos estatutos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa de la provincia de Ontario. El llamado “Toronto Plan” es el primer intento realizado en serio para dar a una zona metropolitana un sistema de gobierno que esté en condiciones de satisfacer sus necesidades de organización, planificación, coordinación, hacienda, etc. Esta “municipalidad metropolitana”, que actualmente tiene una superficie de 240 millas cuadradas y que cuenta con una población cercana a 2.000.000 de personas, comenzó a funcionar el 1º de enero de 1954. A partir del 1º de enero de 1967 sus trece municipalidades quedaron reducidas a seis. Su órgano principal, que es el Congreso Metropolitano, cuyo régimen de integración tuvo hasta el año 1969 una serie de modalidades transitorias, originalmente quedó integrado por: el Alcalde, dos interventores y nueve concejales de la ciudad de Toronto, los presidentes de los Concejos Municipales de los doce municipios vecinos y un presidente elegido cada año por los miembros

---

323. Vid. en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas 1961, p. 377.

324. Artículo 28 de la Constitución.

325. Cfr. R. Entrena Cuesta, “Problemas Actuales de las Grandes Ciudades”, *loc. cit.*, p. 116.

del Consejo Metropolitano. En todo caso, la nueva Administración Metropolitana no sustituyó a los municipios que la componen, sino que es un nivel administrativo superior al que se han transferido ciertas funciones que antes correspondían a los Ayuntamientos integrados. Dichas funciones están expresamente enumeradas en la Ley provincial, en virtud de la cual se aprobó la constitución de la Administración metropolitana. En cuanto a los recursos de que ésta dispone, cada uno de los municipios contribuye en proporción al valor de su riqueza imponible<sup>326</sup>. Ciertamente, sería aventurado afirmar que la federación al estilo de Toronto sea la solución ideal y de carácter universal, pero, sin embargo, sí puede decirse que constituye la solución realista y práctica de los problemas de las zonas metropolitanas en aquellos países, como en Venezuela, donde hay gran autonomía local<sup>327</sup>.

En todo caso, y concretamente respecto al Area Metropolitana de Caracas, habría que tener en cuenta que una de las jurisdicciones que en ella actúan, la principal, es una municipalidad *sui generis*, no sometida al régimen ordinario de las otras municipalidades, y que es la Municipalidad del Distrito Federal, con todas las peculiaridades que determina la Ley Orgánica del Distrito Federal. En todo caso, sea cual sea la fórmula que se acepte, lo que sí se hace cada vez más imperioso en la zona metropolitana de Caracas es la integración administrativa de sus jurisdicciones, de manera tal que los problemas locales de la misma sean tratados y resueltos en su conjunto de manera similar y coordinada. Para ello, como se exige en general en el Derecho Comparado, sería necesario que se sancione previamente la Ley Especial que coordine el Area Metropolitana de Caracas.

Ahora bien, no existiendo la Ley que coordine las distintas jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana de Caracas, y ante la necesidad impostergable de resolver ciertos problemas propios del crecimiento anárquico de la ciudad y su extensión en un área mayor a la originalmente prevista, se ha hecho necesario recurrir a la figura de la

326. Winston W. Crouch, "Metropolitan Government in Toronto", en *Public Administration Review*, N° 85, Chicago 1954, cit. por Luis G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus problemas", *loc. cit.*, pp. 134 y 135; *The Municipality of Toronto Act, 1966*, Toronto, 198 páginas.

327. Sobre las Soluciones Administrativas para el Area Metropolitana de Caracas, véase Allan R. Brewer-Carías, "Algunas Soluciones Institucionales para el Area Metropolitana de Caracas"; Ana Elvira Araujo, "El Area Metropolitana de Caracas: consideraciones sobre su gobierno y administración"; y Oscar Gómez Navas, "Un gobierno metropolitano para Caracas", todos en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, N° 2, Caracas 1977, págs. 17 y sigts., 41 y sigts., y 73 y sigts., respectivamente. Véase, además, Ana Elvira Araujo, *Gobierno y Administración de las áreas metropolitanas. El caso de Caracas*, EJV, Caracas 1978.

mancomunidad o asociación de Municipios para ciertos servicios, prevista en la propia Constitución<sup>328</sup>, a la cual se ha ocurrido con frecuencia en el Derecho Comparado. En efecto, ante ese tipo de problemas, y principalmente en materia de transporte, abastecimientos de agua, contaminación del aire, urbanismo y otros que no pueden resolver eficazmente el gobierno nacional o las dependencias de los gobiernos locales dentro de la metrópoli, se ha recurrido a la creación de nuevas y aisladas estructuras administrativas y de coordinación, para hacerles frente. Gran parte de estos problemas han quedado, así, a cargo de organismos autónomos especializados. Sin embargo, este expediente tiene el inconveniente de que cuando aumenta el número de estos organismos se plantean nuevos problemas de coordinación y de control. Según Plunkett, entonces, "la creación de distritos especiales (como en los Estados Unidos) o de autoridades intermunicipales, sólo puede considerarse como una medida provisional a falta de una forma práctica de gobierno general para las zonas urbanas metropolitanas"<sup>329</sup>.

Por ello, insistimos, la Zona Metropolitana de Caracas necesita, como toda gran metrópoli y tal como lo prevé el artículo 11 de la Constitución, de una organización administrativa que permita integrar a toda la zona para la prestación de aquellos servicios que exigen planificación, coordinación o administración unificadas, debiendo considerarse el recurso a entes o autoridades originadas en una mancomunidad y destinadas a coordinar o planificar un solo servicio, como de carácter meramente provisional. En este último sentido debe verse, en nuestro criterio, la creación de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano en el Área Metropolitana de Caracas, pero con la enorme importancia de que debe considerarse como el primer paso hacia un mecanismo de integración completa entre las jurisdicciones que actúan en dicha área.

### C. *Algunas normas de interés de la Ordenanza relativas a la propiedad privada*

Ahora bien, la Ordenanza sobre la ordenación urbana del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, dictada en virtud del

328. Artículo 28 de la Constitución. (La figura de la Mancomunidad se utilizó en Caracas, en materia de ordenación urbanística mediante convenio del 27-1-72 y la Asociación de las Municipalidades de Caracas con el Ejecutivo Nacional se utilizó en materia de Policía Metropolitana en diciembre de 1969). La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 ha destinado un capítulo a regular las Mancomunidades.

329. Vid. Thomas J. Plunkett, *Municipal Organization in Canada*, The Canadian Federation of Major and Municipalities, Montreal 1955, p. 46, cit., por Luis G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus problemas", *loc. cit.*, p. 133.

Convenio de Mancomunidad por los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, contiene algunas normas generales que se refieren a la ordenación urbanística de la propiedad, y las más importantes son las siguientes:

En primer lugar, la relativa a la jerarquía de las fuentes locales que regulan el urbanismo y, por tanto, las limitaciones legales a la propiedad por razones de urbanismo:

*Artículo 1º* Todo lo relativo a la ordenación urbana en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, se regirá por esta Ordenanza y por las Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos que conforme a ella dicten los Concejos Municipales de las Municipalidades que la integran.

En segundo lugar, la relativa a la precisión del ámbito del Area Metropolitana de Caracas:

*Artículo 2º* A los efectos del Planeamiento Urbano regulado por esta Ordenanza, y de la Mancomunidad constituida en materia de urbanismo, integra el Area Metropolitana de Caracas el territorio formado por el Distrito Federal y por el Distrito Sucre del Estado Miranda.

*Unico.* Las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, deberán invitar a las demás Municipalidades que se encuentren afectadas por la expansión urbana de Caracas, a incorporarse al ordenamiento del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia. Las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda podrán celebrar con estas otras Municipalidades, los acuerdos necesarios para su integración en la Mancomunidad que se establece en materia de urbanismo.

En tercer lugar, la norma que precisa las competencias de las autoridades municipales en materia de urbanismo:

*Artículo 3º* La competencia urbanística de las Municipalidades comprende:

1. El Planteamiento Urbano, que corresponde a la elaboración, aprobación y ejecución de planes territoriales y especiales.
2. La regulación del régimen urbano del suelo, y en tal sentido establecerá los usos del mismo en función de los requerimientos de interés público y social.

3. El control de desarrollo urbano, para cuyo fin autorizará y fiscalizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes y Ordenanzas de urbanismo, e impondrá las sanciones a que haya lugar.
4. El fomento del desarrollo urbano.
5. El ejercicio de todas aquellas otras actividades propias de la competencia municipal en materia de urbanismo, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

*Unico.* A los efectos de la presente Ordenanza, el término "Desarrollo Urbano" comprende, en cualquier tipo de área urbana, suburbana o rural: la parcelación o reparcelación del suelo; la integración en lotes mayores, de áreas o parcelas originalmente menores; la ejecución de cualquier tipo de edificaciones, vías y servicios; y el cambio de uso o destino de terrenos y edificaciones.

En cuarto lugar, la relativa a la obligatoriedad de las normas locales, aun para las autoridades nacionales:

*Artículo 4º* Las disposiciones de esta Ordenanza y las que se deriven de los actos realizados conforme a ella, no limitarán las facultades que correspondan al Poder Nacional y al Poder Estatal, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas constitucionalmente a su competencia.

Sin embargo, no podrán efectuarse obras ni actividades que directa o indirectamente impidan o dificulten el cumplimiento de los planes y Ordenanzas vigentes. En consecuencia, los diferentes organismos, antes de iniciar las obras proyectadas, deben someterlas a la consideración de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, a fin de no entorpecer con el racional desarrollo del Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implantación.

Y en quinto lugar, la norma que precisa la competencia mancomunada de la Oficina de Planeamiento Urbano en relación a las competencias municipales, así como el valor del Plan en relación a los desarrollos urbanísticos.

*Artículo 41.* En el Area Metropolitana de Caracas no podrá realizarse ningún desarrollo urbano sin la obtención del acuerdo previo de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano sobre

su conformidad con el Plan General de Desarrollo Urbano y con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables.

En consecuencia, las Ingenierías Municipales darán los permisos para parcelamientos, movimientos de tierra y cambios de uso o destino de terrenos o edificaciones, de acuerdo a los lineamientos previstos por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Asimismo, las Ingenierías Municipales actuarán en la concesión de permisos para obras de nueva planta, modificaciones de estructura o aspecto exterior de las edificaciones, y demoliciones y colocación de carteles visibles desde la vía pública, a fin de que se observen estrictamente los lineamientos generales establecidos en los planes de desarrollo urbano.

Serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno, los permisos otorgados por las Ingenierías Municipales en contravención con el Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implantación, sin menoscabo de lo establecido en el artículo 8º, letra "j", de esta Ordenanza.

En el Capítulo V de este libro se analiza, detalladamente, el contenido de esta Ordenanza de la Mancomunidad Urbanística en cuanto a los órganos administrativos que regula; y en el Capítulo V, se estudian las competencias consultivas de los órganos de dicha Mancomunidad.

#### IV. LA ORDENACION NORMATIVA POR RAZONES DE URBANISMO EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

Además de todas las normas nacionales y locales relativas a la ordenación normativa de la propiedad por razones de urbanismo, con un ámbito territorial de aplicación reducida al Area Metropolitana de Caracas, se han venido dictando toda una serie de regulaciones relativas al urbanismo, y que, por su interés, al afectar toda la región de la capital de la República, deben ser analizadas.

En efecto, el Decreto N° 1331 de 16 de diciembre de 1975<sup>330</sup> definía el Area Metropolitana de Caracas, formando parte de la Región Capital<sup>331</sup>, como el "área comprendida por el Distrito Federal y el Distrito Sucre, y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda<sup>332</sup>. La antigua Región Capital, integrada por el Area Metropolitana de Caracas, las demás áreas del Distrito Federal y del Estado Miranda, por tanto, quedó integrada a la región Centro-Norte-Costera, que estableció ese Decreto.

Esta definición del Area Metropolitana de Caracas, tradicional en los Decretos y Reglamentos de Regionalización Administrativa desde 1969, fue eliminada en el último Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional<sup>332 bis</sup>, el cual se limitó a señalar que "la Región Capital y la Coordinación de las actividades de la Administración Pública en el Area Metropolitana de Caracas, podrán ser objeto de regulación especial". En tal sentido, respecto del Area Metropolitana de Caracas, se había dictado el Decreto N° 473 del 27 de diciembre de 1979<sup>333</sup>, en el cual se define el territorio del Area Metropolitana de Caracas, como el integrado por el Distrito Federal, y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda (Art. 1°).

---

330. Véase en *G. O.* N° 30.890 del 9-1-76.

331. Artículo 2°, ordinal 1°

332. Artículo 2°, parágrafo 2.

332. <sup>bis</sup> Véase el Decreto N° 478 de 8-1-80 en *G. O.* N° 2.545 Ext. de 14-1-80.

333. Véase en *G. O.* N° 31.892 de 28-12-79.

En todo caso, en materia urbanística en el Proyecto de Plan General de Desarrollo Urbano 1970-1990, elaborado por la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (actual Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano), la Región Capital, integrada por el Distrito Federal y el Estado Miranda, está dividida en dos subregiones: la subregión Metropolitana y la subregión de Barlovento.

La subregión Metropolitana comprende las siguientes Circunscripciones territoriales: a) El Área Metropolitana de Caracas, antes integrada por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, el Distrito Sucre y los Municipios San Antonio, Carrizal y Cecilio Acosta del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda; b) El resto del Distrito Federal; c) El resto del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, y d) Los distritos Plaza, Zamora, Paz Castillo, Independencia, Lander, Urdaneta del Estado Miranda.

La subregión Barlovento, por su parte, está integrada por los distritos Acevedo, Brión y Páez del Estado Miranda.

Ahora bien, el Área Metropolitana de Caracas y su zona de influencia han sido objeto de múltiples regulaciones recientes, que inciden sobre aspectos urbanísticos, que trataremos de resumir a continuación <sup>333 bis</sup>.

## 1. *Las regulaciones urbanísticas en el Área Metropolitana de Caracas*

### A. *La Zona Protectora (cinturón verde) del Área Metropolitana*

Mediante Decreto N° 1046 del 9 de julio de 1972 <sup>334</sup> se estableció el denominado "cinturón verde" del Área Metropolitana de Caracas, al declararse zona protectora de suelos, bosques y aguas, una porción del territorio que circunda el Área Metropolitana de Caracas.

La consecuencia de la declaratoria de zona protectora de esta área, es que en la misma no pueden efectuarse labores de carácter agropecuario o destrucción de vegetación, sino en los casos previstos por el Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, con sujeción a las normas técnicas que determine el Ministerio de Agricultura y Cría <sup>334 bis</sup>. La declaratoria de zona protectora de dicha área, por otra parte, tiene el carácter de limitación legal a la propiedad predial, por lo que no

---

333. <sup>bis</sup> Véase, Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre las recientes regulaciones urbanísticas relativas a la Región Capital" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 54, Caracas, 1975, págs. 109 y sigs.

334. Véase en *G. O.* N° 29.859 del 20-7-72.

334. <sup>bis</sup> Artículo 19 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

ocasiona obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por la declaratoria <sup>335</sup>.

Sin embargo, el Decreto 1046 estableció expresamente que las personas que tenían explotaciones agropecuarias, industriales, comerciales o de otra índole, así como la simple residencia en la zona protectora, podían mantener sus explotaciones o residencias en las condiciones existentes para el 19 de julio de 1972 <sup>336</sup>. En todo caso, mientras se dictase la reglamentación sobre el uso de la zona protectora declarada, el Ejecutivo Nacional, en este caso el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, decidiría acerca de la compatibilidad de las actividades indicadas con la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos y aguas de la referida zona <sup>337</sup>. Los efectos de la decisión de incompatibilidad, son los previstos en el artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria: hará obligatorio con carácter urgente, el traslado de la población ocupante de dichas regiones, en cuyo caso el Instituto Nacional queda obligado a reubicar esa población en lugares aptos, de preferencia en la misma región, asentándola en un Centro Agrario con las indemnizaciones consiguientes.

Mediante el Decreto N° 3.002 del 26 de diciembre de 1978 <sup>338</sup> se dictó el Reglamento de la Zona Protectora del Area Metropolitana de Caracas, en el cual se detalló la reglamentación del uso de los inmuebles de propiedad privada situados en la zona, sometiendo dicho uso a permisos previos.

En particular, el referido Decreto estableció lo siguiente:

*Artículo 2º* Para la utilización de la zona protectora por los organismos públicos y por los particulares, se requerirá de un permiso otorgado por la Dirección Zonal de la Jurisdicción correspondiente, del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de conformidad con las normas establecidas en el presente Reglamento.

*Artículo 3º* El permiso a que se refiere el artículo anterior sólo podrá otorgarse para la realización de actividades agrícolas, recreacionales, educacionales, de investigación científica, de defensa nacional y para instalaciones de utilidad pública pudiendo

---

335. Artículo 20 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

336. Artículo 6º

337. Artículo 6º

338. Véase en *G. O.* N° 2.417 del 7-3-79. Este Decreto derogó el Reglamento anterior dictado por Decreto N° 1.395 del 6-1-76 publicado en *G. O.* N° 30.889 del 8-1-76.

autorizarse las construcciones o edificaciones necesarias para desarrollo de las actividades permitidas.

*Artículo 20.* En la zona protectora no se permitirá ningún tipo de desmonte o destrucción de vegetación, ni de movimiento de tierras o remoción de suelos, sino en los casos previstos en el presente Reglamento y previa obtención del permiso de utilización.

En cuanto a la posibilidad de realizar construcciones en la zona, en el Decreto se dispuso lo siguiente:

*Artículo 5º* La ejecución de actividades, instalaciones y obras de utilidad pública, así como la prestación de servicios públicos en la Zona Protectora por organismos públicos o por particulares, requerirán el permiso de utilización a que se refiere el artículo 2º, previa la opinión favorable de la comisión interinstitucional. A tal fin, someterán a la consideración del Director Zonal competente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables los proyectos respectivos, de conformidad con el procedimiento establecido en este Capítulo.

*Artículo 10.* Los organismos públicos competentes no darán curso a las solicitudes relativas a construcciones, edificaciones e instalaciones u otros desarrollos en la zona protectora, si los interesados no presentaren constancia de la Dirección Zonal del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en la cual se autorice la continuación del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del presente Reglamento.

Por último, en relación a la ordenación de los centros poblados existentes en la zona y a las actividades que se realizaban en la misma forma no conforme con lo previsto en el Decreto, se dispuso lo siguiente:

*Artículo 28.* El desarrollo de los centros poblados existentes en la zona protectora para la fecha de promulgación del presente Reglamento, se efectuará de conformidad con los correspondientes esquemas de ordenamiento urbano. El Ejecutivo Nacional delimitará los centros poblados y sus áreas de expansión.

En los artículos 29 y siguientes del Reglamento se establecieron diversas medidas a fin de asegurar el cese de actividades realizadas en la Zona Protectora, no conformes con lo dispuesto en el Decreto.

## B. *El ordenamiento urbano del Area Metropolitana*

En los últimos años se han hecho varios intentos de regulación nacional, para ordenar el desarrollo urbano en el Area Metropolitana de Caracas. En particular, desde 1974 se crearon tres comisiones, la última de ellas con existencia hasta 1978, tendientes al logro de dicho objetivo. Las regulaciones nacionales, en todo caso, incidieron originalmente sobre las áreas no urbanizadas y las nuevas urbanizaciones, y sólo posteriormente fue que se adoptaron normas reglamentarias generales relativas al área.

### a. *La ordenación de las áreas verdes y no urbanizadas*

Mediante Decreto N° 146 del 5 de junio de 1974, se designó una Comisión en la que participaban representantes de los ministerios de Fomento, Obras Públicas, Agricultura y Cría, y Sanidad y Asistencia Social, Cordiplán, Gobernación del Distrito Federal y Estado Miranda, y de OMPU, “encargada de formular recomendaciones sobre el proceso de urbanización y el ordenamiento de las áreas verdes y no urbanizadas en el Distrito Federal y en los distritos Sucre y Guacaipuro del Estado Miranda”<sup>339</sup>. Esta Comisión estaba presidida por un Comisionado Especial de la Presidencia de la República, y actuó en innumerables casos concretos, produciendo como efecto en muchos de ellos la paralización de actividades urbanísticas que afectaban áreas verdes y no urbanizadas para ese momento.

La Comisión, en todo caso, presentó el Informe correspondiente y, como consecuencia, se creó la Comisión de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas, mediante Decreto N° 741 del 4 de febrero de 1975<sup>340</sup>, que se comenta a continuación.

### b. *La prohibición de nuevas urbanizaciones*

Mediante el Decreto N° 116 del 26 de mayo de 1974<sup>341</sup>, se estableció que los Ministerios de Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, así como la Gobernación del Distrito Federal, se abstendrían de “otorgar los permisos que les corresponden para autorizar la construcción de nuevas urbanizaciones en el Distrito Federal y en los Distritos Sucre y Guacaipuro del Estado Miranda, hasta tanto se defina una estrategia urbanística para las áreas nuevas”<sup>342</sup>.

339. Véase en G. O. N° 30.418 del 7-6-74.

340. Véase en G. O. N° 30.615 del 4-2-75.

341. Véase en G. O. N° 30.408 del 27-5-74.

342. Artículo 1°

Una Comisión integrada por representantes de los ministerios de Fomento, Obras Públicas, Agricultura y Cría, Sanidad y Asistencia Social, Cordiplán, Gobernaciones del Distrito Federal y Estado Miranda, y OMPU, debían presentar un informe para el 26 de noviembre de 1974, a los fines de determinar la política antes señalada<sup>343</sup>. Esta Comisión estaba presidida por un Comisionado Especial de la Presidencia de la República.

c. *La Comisión de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas*

Como consecuencia de la labor de las dos Comisiones antes mencionadas y de los Informes presentados, se dictó el Decreto N° 741 de 4 de febrero de 1975<sup>344</sup>, mediante el cual se creó la Comisión de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas, en base a los siguientes considerandos: "Que el proceso de Urbanización se ha venido desarrollando de manera desarticulada en perjuicio de los recursos naturales, de los aspectos recreacionales y educacionales, del medio ambiente en general y de la calidad de la vida de sus habitantes", y "Que esta situación exige la adopción de medidas que aseguren la participación coordinada de los diferentes organismos nacionales a los cuales corresponde otorgar los permisos necesarios en las diferentes fases del proceso de urbanización".

Esta Comisión, la cual funcionó hasta 1978, tuvo las siguientes atribuciones, especificadas en el artículo 2° del Decreto:

- a. Proponer las normas a las que deberán sujetarse los desarrollos urbanísticos para obtener los permisos, autorizaciones o aprobaciones que corresponda otorgar a los organismos públicos nacionales.
- b. Proponer al Ejecutivo Nacional las reglamentaciones que considere necesarias en materia de desarrollo urbano del área metropolitana de Caracas.
- c. Velar por el cumplimiento de las normas aplicables a los desarrollos urbanísticos, especialmente en lo relativo a áreas verdes y de recreación, y a los servicios comunales, y determinar las contravenciones existentes a los fines de canalizar, a través del órgano competente, la imposición de las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la Ley.

343. Artículo 2°

344. Véase en G. O. N° 30.615 del 4-2-75.

- d. Velar por la preservación de las zonas protectoras del área metropolitana de Caracas, así como por su racional utilización.
- e. Coordinar el proceso de planificación y de autorizaciones en materia de urbanismo, con los organismos municipales correspondientes.

En vista de la grave situación urbanística existente en el Area Metropolitana, en virtud de las constantes violaciones a las Ordenanzas de zonificación, el Decreto 741 previó una disposición de enorme importancia respecto a la actuación de los organismos nacionales, prohibiendo otorgar permisos para desarrollos contrarios a las zonificaciones existentes, en los siguientes términos:

*Artículo 5º* Los organismos públicos nacionales no otorgarán los correspondientes permisos, autorizaciones o aprobaciones en aquellos casos en que las zonificaciones o rezonificaciones no estén de acuerdo con las Ordenanzas Municipales y demás disposiciones sobre la materia.

La Comisión de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas, fue eliminada mediante Decreto N° 2614 del 7 de marzo de 1978<sup>345</sup>, por el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, desaparecida en 1980, y a la cual ya se ha hecho referencia anteriormente, asumiendo las funciones de aquélla la Oficina Nacional de esta Comisión, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado Miranda<sup>346</sup>, funciones que corresponden en la actualidad al Ministerio de Desarrollo Urbano. En el Decreto 2614, sin embargo, expresamente se señalaba que la tramitación y absolución de consultas por la mencionada Oficina Nacional “referentes a desarrollos urbanísticos ubicados en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, se realizarán en coordinación con la Comisión Metropolitana de Urbanismo, así como con la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano”<sup>347</sup>.

d. *La Comisión para los desarrollos urbanísticos ubicados en zonas geológicas especiales*

Mediante Decreto N° 2246 del 19 de julio de 1977<sup>348</sup> y atendiendo a las denuncias formuladas por organizaciones de vecinos y asociaciones

345. Véase en *G. O.* N° 31.452 del 21-3-78.

346. Artículo 4º

347. Artículo 6º

348. Véase en *G. O.* N° 31.280 del 20-7-77.

de residentes del Area Metropolitana de Caracas, en relación al incumplimiento de normas establecidas para la construcción de inmuebles, con evidente peligro para la ciudadanía, se creó una Comisión integrada por representantes de los Ministerios de Desarrollo Urbano, de Energía y Minas, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de la Procuraduría General de la República, de la Gobernación del Distrito Federal, de la Gobernación del Estado Miranda, de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, del Colegio de Ingenieros de Venezuela y de la Federación de Asociaciones de Comunidades de Urbanizaciones Residenciales (FACUR), con el objeto de realizar un estudio de los desarrollos urbanísticos ubicados en zonas con características geológicas especiales dentro del Area Metropolitana de Caracas. La Comisión, en especial, tenía competencia para formular recomendaciones al Ejecutivo Nacional para la adopción de medidas que garantizaran la estabilidad de las edificaciones asentadas en las mencionadas zonas, y para elaborar el proyecto de las normas técnicas de construcción que se requieren para otorgar nuevos permisos en esas zonas.

### C. *Las limitaciones urbanísticas de carácter industrial*

#### a. *La prohibición relativa a nuevas industrias*

Tal como se señaló, mediante Decreto-Ley N° 135 del 4 de junio de 1974<sup>349</sup> se prohibió la instalación de nuevas industrias “en el Area Metropolitana de Caracas y en las zonas adyacentes a las carreteras que salen de Caracas a Guarenas, Los Teques, La Guaira y la Colonia Tovar”, salvo aquellas medianas y pequeñas industrias que autorice el Ministerio de Fomento “por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población”. Como se estudió anteriormente, este Decreto-Ley fue reformado por Decreto-Ley N° 713 de 21 de enero de 1975<sup>350</sup>, el cual precisó y amplió el ámbito territorial de la prohibición, incluyendo el área de la Zona Protectora de Caracas establecida por Decreto N° 1046 de 19 de julio de 1972<sup>351</sup>. La autorización señalada debe ser obtenida del Ministerio de Fomento, conforme a las normas y requisitos que debe fijar mediante Resolución<sup>352</sup>, y debe presentarse al respectivo Concejo Municipal, para obtener el permiso de construcción de las instalaciones industriales en el área señalada<sup>353</sup>.

349. Véase en G. O. N° 30.418 del 7-6-74.

350. Véase en G. O. N° 30.638 del 5-3-75.

351. Véase en G. O. N° 29.859 del 20-7-72.

352. Artículo 2°

353. Artículo 5°

b. *La limitación al uso de las zonas industriales autorizadas con anterioridad*

De acuerdo al Decreto-Ley N° 713, las zonas industriales ubicadas en el área señalada que hubiesen sido autorizadas con anterioridad al 4 de junio de 1974, sólo podían ser destinadas a industrias medianas y pequeñas, autorizadas por el Ejecutivo Nacional por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población. El Decreto-Ley señalado previó, a tal efecto, que en los documentos de venta de parcelas situadas en las mencionadas zonas industriales, debía hacerse declaración expresa de las limitaciones señaladas<sup>354</sup>.

c. *La definición de las industrias que podían seguir funcionando*

Mediante el Decreto N° 1478 de 23 de marzo de 1976<sup>355</sup>, se estableció expresamente que sólo podían continuar funcionando en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, definida en el Decreto N° 713, las industrias que existiesen para el 26 de marzo de 1976, con lo cual se insistía en la prohibición de establecer nuevas industrias de cualquier naturaleza, incluyendo las pequeñas y medianas.

En el mismo Decreto N° 1478 se establecieron las bases de una política de reubicación de pequeñas y medianas industrias, en zonas definidas como de uso de industrias ubicadas dentro del Area Metropolitana ampliada, a que se refiere el Decreto N° 713<sup>356</sup>, así como de una política de preservación del medio ambiente respecto de las industrias susceptibles de contaminarlo, las cuales debían ser reubicadas en zonas industriales fuera de centros poblados<sup>357</sup>.

d. *El traslado de industrias fuera del Area Metropolitana*

El Ejecutivo Nacional, mediante decisión tomada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede decidir el traslado fuera del Area Metropolitana, de las industrias que causen contaminación del ambiente o aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca. La decisión debe fijar el plazo para el traslado y los incentivos que recibirán las industrias si se ubican en la región que se les determine. Dichos estímulos se determinaron, conforme a lo

354. Artículo 4°

355. Véase en G. O. N° 30.950 del 26-3-76.

356. Artículo 2°.

357. Artículo 5°

establecido en el Decreto N° 134 del 4 de junio de 1974<sup>358</sup>, y en el Decreto N° 1477 del 23 de marzo de 1976<sup>359</sup>. Si vencido el lapso, el cual puede ser prorrogado sólo cuando ocurran “circunstancias excepcionales o no previstas”, y no se hubiere realizado el traslado, la industria será cerrada hasta que éste se verifique, sin que por esta circunstancia se interrumpa el contrato de trabajo con sus trabajadores<sup>360</sup>.

#### D. *El ordenamiento de las áreas marginales*

##### a. *La decisión de inhabilitación de áreas marginales*

##### a'. *La declaratoria de barrios inhabitables*

Mediante el Decreto N° 333 del 13 de agosto de 1974<sup>361</sup>, se declararon inhabitables y en situación de emergencia, por su peligrosidad, los siguientes barrios del Area Metropolitana: Barrio Gramovén, Barrio Carapita, Barrio La Silsa, Barrio Morán y Barrio Federico Quiroz. Además, el mencionado Decreto N° 333 autorizó a las Gobernaciones del Distrito Federal y del Estado Miranda, en consulta con los Ministerios de Desarrollo Urbano y de Sanidad y Asistencia Social, declarar la inhabilitación de otros sectores del Area Metropolitana de Caracas que revistieran peligrosidad para sus habitantes, por estar localizados contiguos a la crecida de ríos y quebradas, en terrenos donde por su inestabilidad geológica sean susceptibles de provocar deslizamientos, o en sectores donde el hacinamiento humano pueda producir epidemias o enfermedades<sup>362</sup>.

##### b'. *La reubicación de los habitantes de las zonas inhabitables*

El Decreto N° 333 creó una Comisión, presidida por el Gobernador del Distrito Federal e integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Interiores, de la Defensa, de Desarrollo Urbano, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y de la Gobernación del Estado Miranda, que tenía a su cargo “la ejecución y coordinación del programa de emergencia para la reubicación de los habitantes de los barrios Gramovén, Carapita, La Silsa, Morán y Federico Quiroz<sup>363</sup>”.

358. Véase en *G. O.* N° 30.418 del 7-6-74.

359. Véase en *G. O.* N° 30.950 del 26-3-76.

360. Artículo 2°

361. Véase en *G. O.* N° 30.472 del 13-8-74.

362. Artículo 2°

363. Artículo 3°

Las Gobernaciones del Distrito Federal y del Estado Miranda debían levantar un censo de los sectores afectados y debían promover y fomentar la dotación inmediata de viviendas y la relación de fuentes de trabajo para las personas que fueran reubicadas desde las zonas declaradas inhabitables<sup>364</sup>.

*c'. El agente financiero de la reubicación: el C.S.B.*

El Centro Simón Bolívar C.A., debía actuar como agente técnico y financiero para la realización de las funciones de reubicación, al igual que para la adecuada recuperación y saneamiento de las áreas declaradas inhabitables, para incorporarlas al sistema de áreas verdes del Área Metropolitana<sup>365</sup>.

*b. El ordenamiento de barrios pobres*

*a'. El programa de ordenamiento y el ente coordinador:  
FUNDACOMUN*

Mediante Decreto N° 332 del 13 de agosto de 1974<sup>366</sup>, se estableció un Programa para el ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país, en el cual se incluyen las de la Región Capital, coordinado por FUNDACOMUN<sup>367</sup>. En tal virtud, FUNDACOMUN, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Instituto Nacional de la Vivienda, conjuntamente, debían realizar un inventario de los barrios pobres urbanos y agrupados en unidades de ordenamiento.

*b'. Los Comités de Desarrollo Físico y de  
Desarrollo Social*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2° del Decreto, en el Distrito Federal y en el Estado Miranda debía existir un Comité de Desarrollo Físico, presidido por el Gobernador respectivo e integrado por representantes del Ministerio de Desarrollo Urbano, del Instituto Nacional de la Vivienda, del ORDEC y por un representante de las Municipalidades. Además, también debía existir un Comité de Desarrollo Social, presidido por los respectivos Gobernadores e integrado por representantes de los ministerios de Fomento, Educación, Sanidad y Asistencia Social, del ORDEC y de los Concejos Municipales<sup>368</sup>.

364. Artículo 4°

365. Artículo 5°

366. Véase en *G. O.* N° 30.472 del 13-8-74.

367. Artículo 1°

368. Artículo 3°

Los referidos Comités debían velar por que los programas que se realizasen en las Unidades de Ordenamiento se cumplieran en forma coordinada y dentro de los plazos previstos<sup>369</sup>.

*c'. Las responsabilidades institucionales*

El Decreto N° 322 distribuía en forma expresa diversas competencias y obligaciones entre FUNDACOMUN, el Ministerio de Relaciones Interiores, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Cordiplán, las Gobernaciones, Corpomercadeo y Corpoindustria<sup>370</sup>.

En todo caso, sin embargo, la responsabilidad de las acciones a cumplir en cada Entidad Federal, en todo lo referente a reubicaciones, estaría a cargo del respectivo Gobernador, quien las ejecutaría a través del Comité de Desarrollo Físico<sup>371</sup>.

*d'. El Consejo Nacional de Reubicación*

La reubicación de los habitantes de los barrios pobres sería determinada por un Consejo Nacional de Reubicación, presidido por Fundacomún e integrado por sendos representantes de los ministerios de Desarrollo Urbano, de Sanidad y Asistencia Social, del Instituto Nacional de la Vivienda y del Instituto Agrario Nacional<sup>372</sup>.

2. *El régimen urbanístico de las nuevas ciudades en torno a Caracas*

A. *La ciudad Diego de Losada*

a. *La afectación a los efectos expropiatorios*

Mediante Decreto N° 359 del 4 de septiembre de 1958<sup>373</sup> el Ejecutivo Nacional decretó la expropiación de dos lotes de terreno ubicados en el Municipio Reyes Cueta del Distrito Paz Castillo del Estado Miranda, con una superficie de 6.900 hectáreas, y en el Municipio Charallave Distrito Urdaneta del mismo Estado, con una superficie de 1.400 hectáreas<sup>374</sup>.

369. Artículo 4°

370. Véanse artículos 5° al 14.

371. Artículo 15.

372. Artículos 15 y 16.

373. Véase en *G. O.* N° 25.751 del 4-9-58.

374. Artículo 1°

Más recientemente, mediante Decreto N° 1010 del 21 de junio de 1972<sup>375</sup>, se declaró una zona especialmente afectada para la construcción de un nuevo centro urbano de los Valles del Tuy, de 4.120 hectáreas aproximadamente, ubicada en jurisdicción del Municipio de Reyes Cueta, del Distrito Paz Castillo, y del Municipio Santa Teresa, del Distrito Independencia, del Estado Miranda<sup>376</sup>, con lo cual se complementó el área a la cual se refirió el Decreto N° 359.

En el Decreto N° 359 de 1958, se autorizó al Banco Obrero (actual INAVI) para gestionar y financiar todo lo conducente a la expropiación de los inmuebles afectados en el mismo<sup>377</sup>. Sin embargo, en el Decreto N° 1010 de 1972, en cambio, se autorizó al Ministerio de Obras (actual Ministerio de Desarrollo Urbano), para efectuar las negociaciones y expropiaciones totales o parciales para la adquisición de los inmuebles comprendidos dentro del área descrita y que fueran necesarios para la obra en referencia<sup>378</sup>.

#### b. *La construcción de la ciudad Diego de Losada*

Mediante Decreto N° 1039 del 12 de julio de 1972<sup>379</sup>, el Ejecutivo Nacional ordenó la construcción del nuevo centro urbano en los Valles del Tuy, con el nombre de ciudad Diego de Losada, de acuerdo con los planes aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

#### c. *El INAVI como agente de desarrollo urbano*

El Decreto N° 1039 encomendó al Instituto Nacional de la Vivienda la realización de los planes de urbanización de la ciudad Diego de Losada, para lo cual se le ordenó crear una Agencia Especial, que debía ejecutar los planes de urbanización del centro<sup>380</sup>. El INAVI, en todo caso, conforme a dicho Decreto, está autorizado para realizar todas las actividades conducentes al desarrollo del nuevo centro urbano<sup>381</sup>.

Para la realización de dichas actividades, el INAVI está asesorado por un Comité Consultor, integrado por representantes de los ministerios de Hacienda, Fomento, Desarrollo Urbano, Sanidad y Asistencia Social, Trabajo y Cordiplán<sup>382</sup>:

375. Véase en *G. O.* N° 29.859 del 20-7-72.

376. Artículo 1°

377. Artículo 2°

378. Artículos 2° y 3°

379. Véase en *G. O.* N° 29.859 del 20-7-72.

380. Artículo 2°, ordinal 1°

381. Artículo 2°, ordinales 2° a 9°

382. Artículo 3°

La dirección, inspección y fiscalización de la ejecución de los trabajos de urbanización de la ciudad Diego de Losada, corresponde a un Comité Administrativo, integrado por un representante del Ministerio de Desarrollo Urbano, quien la presidirá, por un representante de Cordiplán y por un representante del INAVI, quien es el Gerente de la Agencia Especial <sup>383</sup>.

Los fondos necesarios para la ejecución de la ciudad Diego de Losada deben ser provistos por el Ejecutivo Nacional (MINDUR) <sup>384</sup>, por lo cual los programas anuales de inversión deben aprobarse por el Ministerio de Desarrollo Urbano <sup>385</sup>.

## B. *La Ciudad Fajardo*

### a. *La afectación a los efectos expropiatorios*

Mediante Decreto N° 1312 del 13 de junio de 1973 <sup>386</sup>, se declaró zona especialmente afectada para el desarrollo del nuevo centro urbano Ciudad Fajardo, en el valle de Guarenas-Guatire, y la expansión de las poblaciones existentes en dicho valle, un área situada en jurisdicción de los distritos Plaza y Zamora, del Estado Miranda <sup>387</sup>.

En el Decreto N° 1312, se autorizó al Instituto Nacional de la Vivienda para efectuar todas las negociaciones y expropiaciones totales o parciales, según los casos, y para la adquisición de los inmuebles comprendidos dentro del área descrita y que fueran necesarios para la construcción de la nueva ciudad <sup>388</sup>.

### b. *El INAVI como agente de desarrollo urbano*

En relación a Ciudad Fajardo, se atribuyó a la Agencia Especial del INAVI y al Comité Administrativo de la misma, el ejercicio de las mismas funciones que se le atribuyen en relación a la Ciudad Diego de Losada, ya referidas <sup>389</sup>, mediante el Decreto N° 1039 del 12 de julio de 1972.

---

383. Artículos 4º y 5º

384. Artículo 6º

385. Artículo 7º

386. Véase en *G. O.* N° 30.129 del 15-6-73.

387. Artículo 1º

388. Artículos 2º y 3º

389. Artículo 4º

### c. *La desafectación de zonas*

Expresamente establece el Decreto N° 1312, que el Ejecutivo Nacional podrá desafectar determinadas zonas del área afectada para la construcción de Ciudad Fajardo, “cuando sus propietarios demuestren interés en desarrollarlas, se ajusten a las directivas establecidas en los planes de desarrollo urbano previstos para el área en referencia, y convengan con el Banco Obrero las condiciones que regirán la construcción del desarrollo propuesto”<sup>390</sup>.

Sobre estas desafectaciones condicionadas, se insistirá detalladamente en el capítulo relativo a las expropiaciones urbanísticas.

## 3. *Las regulaciones urbanísticas al Litoral Metropolitano y el Litoral Central*

### A. *La delimitación del Litoral de la Región Capital*

El Litoral de la Región Capital, ha sido distribuido en tres partes: el Litoral Metropolitano, en el Distrito Federal; el Litoral Central, en parte del Distrito Federal y parte del Estado Miranda (hasta Cabo Cordera), y el Litoral Barloventeño, en el resto del Estado Miranda hacia el Oriente<sup>391</sup>. El Litoral de la Región Capital, comprende, en todo caso, una zona “que se extiende a 500 metros de la línea de la más baja marea”<sup>392</sup>.

### B. *La declaratoria del Litoral de la Región Capital como de utilidad pública y de interés turístico y recreacional*

#### a. *La declaratoria y sus efectos*

En el referido Decreto N° 455, se declaró de utilidad pública y de interés turístico y recreacional el Litoral de la Región Capital, definido anteriormente, conforme a lo establecido en los artículos 2° y 8°, ordinal 15, de la Ley de Turismo<sup>393</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Turismo, las regiones, lugares, sitios y los terrenos situados a la orilla del mar, ríos, lagos y lagunas, previamente declarados de interés turístico, en

---

390. Artículo 5°

391. Decreto N° 455 del 1° de octubre de 1974, en *G. O.* N° 30.516 del 3-10-74.

392. Artículo 1°

393. Artículo 1°

una extensión hasta de quinientos (500) metros que se cuentan desde la línea de la marea más baja en el mar, deben estar sometidos al control de la Corporación de Turismo de Venezuela en cuanto se refiera a la inspección, mantenimiento, ordenamiento y conservación del paisaje. En consecuencia, para edificar, desarrollar obras de cualquier tipo o prestar servicios en tales áreas, se debe obtener la autorización previa de la Corporación, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes, especialmente en lo referente al uso, propiedad y posesión de playas y riberas.

b. *La planificación de desarrollos en el Litoral de la Región Capital*

El Decreto N° 455 del 1° de octubre de 1974, establece que la Corporación de Turismo de Venezuela planificará los desarrollos que crea convenientes para la mejor utilización de las tierras desde el punto de vista turístico y recreacional, y sugerirá las áreas que se consideren prioritarias <sup>394</sup>.

c. *El intento de centralización en la Corporación de Turismo de Venezuela de la tramitación relativa a proyectos de interés turístico*

Mediante Decreto N° 1618 del 20 de febrero de 1974 <sup>395</sup>, se estableció una Comisión integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Interiores, Hacienda, Defensa, Desarrollo Urbano, Sanidad y Asistencia Social, Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Transporte y Comunicaciones, Justicia, y Minas e Hidrocarburos, de la Procuraduría General de la República, de Cordiplán, de la Corporación de Turismo de Venezuela y de la AVECI, para conocer los proyectos de tramitar los permisos legalmente necesarios para la realización de obras de interés turístico <sup>396</sup>. La referida Comisión tenía a su cargo conceder la autorización para la construcción o reconstrucción de las señaladas obras, y conceder "los permisos correspondientes", para lo cual debía solicitar la opinión de los Despachos Ejecutivos que fueran necesarios <sup>397</sup>.

Los particulares que desearan realizar algunas de las obras señaladas (construcción o reconstrucción de hoteles, centros recreacionales, campamentos, balnearios, parques), debían solicitar el permiso correspondiente por ante la Corporación de Turismo de Venezuela, con todos los

394. Artículo 3°

395. Véase en G. O. N° 30.337 del 22.2.74.

396. Artículo 1°

397. Artículo 1°, ordinal 1°

recaudos necesarios<sup>398</sup>. La Comisión señalada, para el mejor cumplimiento de sus fines, debía tener un Comité Ejecutivo de Estudios de Proyectos Turísticos (CEPTUR), integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Urbano, de Sanidad y Asistencia Social, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Cordiplán y la Corporación de Turismo de Venezuela<sup>399</sup>.

Sólo una vez que se recibiera la opinión favorable de los diversos organismos consultados y los permisos que, conforme a sus atribuciones específicas, tenían que otorgar los mismos, la Corporación de Turismo de Venezuela podía autorizar al solicitante la ejecución de la obra proyectada<sup>400</sup>.

En todo caso, esta Comisión fue eliminada y el Decreto 1618 fue derogado expresamente por el Decreto 2614 de 7 de marzo de 1978, ya analizado, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, eliminada, a su vez, en julio de 1980. Esta Comisión Nacional, a través de sus Oficinas Nacionales, sustituyó el intento de centralizar en la Corporación Venezolana de Turismo la tramitación relativa a proyectos de interés turístico. Ahora esta centralización de la tramitación respectiva se ha operado en el Ministerio de Desarrollo Urbano.

#### d. *La afectación a los efectos expropiatorios*

Mediante Decreto N° 1180 de 7 de octubre de 1975<sup>401</sup>, se declaró especialmente afectada, para la construcción de la infraestructura turística y recreacional del Litoral de la Región Capital, una zona ubicada en el Departamento Vargas del Distrito Federal. La determinación de los inmuebles a ser adquiridos dentro de la mencionada área corresponde a la Gobernación del Distrito Federal y a la Corporación de Turismo de Venezuela<sup>402</sup>, y se asignó a la Compañía Anónima Centro Simón Bolívar la realización de las negociaciones y expropiaciones, subrogándose en los derechos y obligaciones que correspondieren a la República<sup>403</sup>.

---

398. Artículo 2°

399. Artículo 3°

400. Artículo 4°

401. Véase en *G. O.* N° 30.844 del 12-11-75

402. Artículo 2°

403. Artículo 3°

C. *El saneamiento, ensanche y reforma interior de las poblaciones del Litoral de la Región Capital*

Mediante Decreto N° 130 del 3 de junio de 1974<sup>404</sup>, se declaró zona especialmente afectada con motivo del saneamiento, ensanches y reforma interior de Higuerote (Municipio Higuerote del Distrito Brión); Chirimena (Distrito Brión); Chuspa, La Sabana y Todasana (Departamento Vargas, Parroquia Caruao, Distrito Federal), diversos inmuebles de propiedad privada<sup>405</sup>.

En el Decreto N° 130 se autorizó al Centro Simón Bolívar C. A., para efectuar las negociaciones y expropiaciones de aquellos inmuebles y bienhechurías de propiedad particular, comprendidos dentro de las áreas descritas y que sean necesarios para el saneamiento, ensanche y reforma de las referidas poblaciones<sup>406</sup>.

Los gastos y costos de la expropiación de los bienes serán sufragados por el Centro Simón Bolívar, a cuyo patrimonio pasará la propiedad de los inmuebles expropiados<sup>407</sup>.

D. *La zona protectora en el Litoral de la Región Capital*

a. *Objetivo*

Entre los considerandos del Decreto N° 115 del 26 de mayo de 1974<sup>408</sup>, se aprecia que la motivación para el establecimiento de una zona protectora de suelos, bosques y aguas en el Litoral de la Región Capital, estuvo en "asegurar el desarrollo racional y armónico de las poblaciones de Higuerote, Chirimena, Chuspa, Caruao, La Sabana, Todasana y Osma". Con tal motivo, dicha zona protectora se delimitó, en el artículo 1º, en relación a dichas poblaciones, con el encargo a los ministerios de Desarrollo Urbano y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para demarcar los linderos.

b. *Consecuencia de la declaratoria de zona protectora*

La consecuencia de la declaratoria de la zona protectora de estas áreas, es que en las mismas no pueden efectuarse labores de carácter

---

404. Véase en G. O. N° 30.414 del 3-6-74.

405. Artículo 1º

406. Artículos 2º y 3º z

407. Artículo 4º

408. Véase en G. O. N° 30.408 del 27-5-74.

agropecuaria o destrucción de vegetación, sino en los casos previstos por el Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, y con sujeción a las normas técnicas que determine el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables<sup>409</sup>. La declaratoria de zona protectora de dichas áreas, por otra parte, tiene el carácter de limitación legal a la propiedad predial, por lo que no ocasiona obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas por la declaratoria<sup>410</sup>.

*c. La compatibilidad de las actividades privadas y la reubicación de las afectadas*

Sin embargo, el Decreto N° 115 estableció expresamente que las personas que tuviesen explotaciones agropecuarias, industriales, comerciales o de otra índole, así como la simple residencia en la zona protectora, podían mantener sus explotaciones o residencias en las condiciones existentes el 26 de mayo de 1974.

En todo caso, mientras se dictase la reglamentación sobre el uso de la zona protectora declarada, el Ejecutivo Nacional, en este caso el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, debía decidir acerca de la compatibilidad de las actividades indicadas, con la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos y aguas de la zona<sup>411</sup>. Los efectos de la decisión de incompatibilidad son los previstos en el artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria: hará obligatorio, con carácter urgente, el traslado de la población ocupante de dichas regiones, en cuyo caso el Instituto Agrario Nacional queda obligado a reubicar esa población en lugares aptos, de preferencia en la misma región, asentándola en un Centro Agrario con las indemnizaciones consiguientes.

*E. La extensión del área del Parque Nacional El Avila*

*a. La extensión del Parque y sus efectos*

Mediante el Decreto N° 114 del 26 de mayo de 1974<sup>412</sup>, se extendió el Parque Nacional El Avila, en un área ubicada en las jurisdicciones de la Parroquia Caruao, del Departamento Vargas del Distrito Federal, y del Municipio Higuerote, Distrito Brión del Estado Miranda.

409. Artículo 19 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

410. Artículo 20 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

411. Artículo 5°

412. Véase en *G. O.* N° 30.408 del 27-5-74.

Tal como se ha señalado, los Parques Nacionales sólo pueden utilizarse para solaz y educación del público, para turismo o investigación científica <sup>413</sup>, estando prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción o recolección de ejemplares de la flora <sup>414</sup>.

En todo caso, las limitaciones que la extensión del Parque Nacional en terrenos de propiedad privada, imponga al ejercicio de los derechos de ésta, no causan indemnización, a menos que en esos terrenos se realicen labores agrícolas o pecuarias, en cuyos casos se procederá a la expropiación correspondiente <sup>415</sup>. Sin embargo, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables puede autorizar o condicionar la continuación temporal de aquellas actividades agropecuarias que estuvieren desarrollándose en una zona que fuere declarada Parque Nacional, siempre y cuando dichas actividades no interfieran las finalidades particulares del Parque <sup>416</sup>.

#### b. *Las expropiaciones eventuales*

En todo caso, el Ejecutivo Nacional debe determinar, en la extensión del Parque, las zonas de propiedad privada que habrán de sujetarse al régimen de expropiación <sup>417</sup>. A tal efecto, una Comisión integrada por técnicos de los ministerios de Fomento, Desarrollo Urbano, Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Cordiplán y Gobernaciones del Distrito Federal y Estado Miranda, deberá determinar las áreas de propiedad privada no adyacentes a los núcleos urbanos y a las vías públicas, que deberán ser sometidas a expropiación; y las áreas de propiedad privada, adyacentes a las zonas urbanas y vías nacionales, que quedarán sujetas a reglamentación especial, pero que no serán objeto de expropiación <sup>418</sup>.

#### c. *La administración del Parque*

En todo caso, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables corresponde la administración del Parque <sup>419</sup>.

413. Artículo 12 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

414. Artículo 12.

415. Artículo 15.

416. Artículo 16.

417. Artículo 15 de la Ley.

418. Artículo 3º del Decreto 114.

419. Artículo 13 de la Ley y artículo 4º del Decreto 114.

#### 4. *Apreciación general sobre la ordenación urbanística del Area Metropolitana*

##### A. *Las competencias generales en materia urbanística*

Tal como puede apreciarse de la sola descripción realizada anteriormente, respecto de la situación jurídica y administrativa existente en cuanto a recientes regulaciones urbanísticas nacionales relativas al Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, surge con evidencia la irracional dispersión tanto de las competencias administrativas como de la normativa jurídica aplicable. Hay demasiados entes administrativos que intervienen bajo diversos ángulos, muchas veces superpuestos; y la variedad de normas jurídicas hace realmente difícil, no sólo el seguimiento sino el ejercicio efectivo de las competencias respectivas.

A todo ello debe agregarse la normativa general existente, que atribuye a los Concejos Municipales sus competencias urbanísticas<sup>420</sup> en materia de uso de los suelos de sus respectivas jurisdicciones, y en el caso del área metropolitana de Caracas, las normas de la Mancomunidad Urbanística que hacen intervenir en el proceso, además de los Concejos Municipales respectivos, a la Comisión Metropolitana de Urbanismo y a la Oficina Metropolitana de Urbanismo. En efecto, para sólo referirnos al Area Metropolitana de Caracas, como ya se indicó, la competencia urbanística de las Municipalidades, según el artículo 3º de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, comprende:

- a) El planeamiento urbano, que corresponde a la elaboración, aprobación y ejecución de planes territoriales y especiales.
- b) La regulación del régimen urbano del suelo y, en tal sentido, establecerá los usos del mismo en función de los requerimientos de interés público y social.
- c) El control del desarrollo urbano, para cuyo fin autorizará y fiscalizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes y Ordenanzas de urbanismo, e impondrá las sanciones a que haya lugar.
- d) El fomento del desarrollo urbano.
- e) El ejercicio de todas aquellas otras actividades propias de la competencia municipal en materia de urbanismo, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

---

420. Artículo 30 de la Constitución.

A los efectos de dicha Ordenanza, en todo caso, el término “desarrollo urbano” comprende, en cualquier tipo de área urbana, suburbana o rural, la parcelación o reparcelación del suelo; la integración en lotes mayores, de áreas o parcelas originalmente menores; la ejecución de cualquier tipo de edificaciones, vías y servicios; el cambio de uso o destino de terrenos y edificaciones.

Las máximas autoridades en materia de urbanismo del Area Metropolitana de Caracas son, de acuerdo a la Mancomunidad, el Concejo Municipal del Distrito Federal y el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda <sup>421</sup>, quienes están asistidos por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, como máximo organismo directivo, consultivo y asesor <sup>422</sup>, por la Oficina de Planeamiento Urbano, como máximo organismo planificador y administrativo <sup>423</sup>, y por las Ingenierías Municipales, como organismos de control y fiscalización <sup>424</sup>.

Debe recordarse, por otra parte, que el Decreto N° 317 del 10 de julio de 1958 <sup>425</sup> atribuyó “a las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, a través de la Dirección de Obras Municipales y de la Ingeniería Municipal, respectivamente, la facultad de aplicar todas aquellas disposiciones legales y reglamentarias que exijan el cumplimiento de requisitos para la construcción, reconstrucción, reparación y transformación de cualquier especie de edificios públicos y privados, así como también urbanizaciones y parcelaciones, y, en general, cualesquiera otras obras de arquitectura y de ingeniería civil, tanto en el Distrito Federal como en el Distrito Sucre del Estado Miranda” <sup>426</sup>; y ello con el objeto de “simplificar los trámites necesarios para autorizar las obras de arquitectura y de ingeniería civil, sin perjuicio del debido examen de las respectivas solicitudes por parte del Estado”.

Tal como se ha visto anteriormente, aparte de la normativa general de carácter municipal, no hay que olvidar las competencias, también generales, de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Sanidad y Asistencia Social, y Desarrollo Urbano, en materia urbanística.

En todo caso, un análisis institucional de las competencias urbanísticas relativas a la antigua Región Capital, evidencia que la ordenación urbanística de esta importante área, en primer lugar es dispersa

---

421. Artículo 6°

422. Artículo 7°

423. Artículo 13.

424. Artículo 20.

425. Véase en *G. O.* N° 25.704 del 10-7-58.

426. Artículo 1°

e incoherente, y en segundo lugar está ahogada en Comisiones, por lo que no puede ser más inoperante. No sólo se han venido atribuyendo facultades paralelas a los más variados organismos, lo que hace confusa la determinación de las competencias en cada zona, sino que materialmente resulta imposible que algunos puedan realmente participar en tantas y tantas comisiones, respondiendo a alguna política más o menos uniforme. Se impone, por tanto, la realización de un gran esfuerzo por reordenar la situación existente, de manera que se superen las interferencias y superposición de competencias.

### B. *Los organismos de Planificación Urbanística*

Los únicos organismos que pueden adoptar planes urbanísticos locales (regulación y uso del suelo, desarrollo y renovación urbana) en Venezuela son los Concejos Municipales. Para ello, cuentan con la asesoría de la OMPU, en el caso del Area Metropolitana de Caracas; del Ministerio de Desarrollo Urbano, en casi todas las Municipalidades de la República o de cualquier otra entidad pública.

Como consecuencia, la atribución conferida a Corpoturismo para planificar en el Litoral de la Región Capital “los desarrollos que crea convenientes para la mejor utilización de las tierras desde el punto de vista turístico y recreacional”, y sugerir “las áreas que se consideren prioritarias”<sup>427</sup>, no puede entenderse realmente como atribución de facultades de planificación urbanística, sino una atribución de competencias para planificar determinados desarrollos con fines específicos, conforme al plan que se adopte por los Concejos Municipales con la asesoría de sus órganos específicos (OMPU en el Area Metropolitana de Caracas, por ejemplo, o el MINDUR). Por otra parte, la “reglamentación especial que resulte conveniente para cada zona” del Litoral de la Región Capital, que se adoptará “por Decretos separados”, no podrá equivaler a un plano urbanístico, que sólo las Municipalidades pueden adoptar.

Asimismo, los planes de desarrollo urbanístico de las ciudades Diego de Losada y Fajardo, elaborados por la Agencia Especial del INAVI y aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, sólo serán tales planes de cumplimiento obligatorio cuando se aprueben por los respectivos Concejos Municipales. De ahí que deba vincularse a dichos Concejos a las labores de la Agencia Especial.

---

427. Artículo 3º, Decreto N° 455 del 1º de octubre de 1974.

### C. *Las Agencias de Desarrollo y Renovación Urbana*

En la Región Capital, es evidente que actúan como agencias de desarrollo y renovación urbana, tanto el INAVI como el Centro Simón Bolívar. En el área metropolitana de Caracas, por ejemplo, el INAVI no sólo realiza desarrollos de viviendas, sino que actúa como un verdadero agente de renovación urbana (por ejemplo, en la Avenida Panteón) Asimismo, el Centro Simón Bolívar C. A. también realiza construcciones de viviendas y actividades de renovación urbana a través de sus empresas filiales (por ejemplo, en San Agustín del Sur, Parque Central).

En las ciudades Diego de Losada, en los Valles del Tuy, y Fajardo, en el Valle Guarenas-Guatire, la agencia de desarrollo urbano es el INAVI; en cambio, en las ciudades y poblaciones de Higuerote, Chirimena, Chuspa, La Sabana y Todasana, la agencia de renovación y desarrollo urbano es el Centro Simón Bolívar C. A.

Pero en el Área Metropolitana de Caracas, por lo que se refiere a las áreas marginales, también actúan con el carácter de agencias de renovación y reordenamiento urbano, tanto FUNDACOMUN como el mismo Centro Simón Bolívar C. A.

En la Región Capital puede decirse, entonces, que actúan con el carácter de agencias de desarrollo y renovación urbana el INAVI, el Centro Simón Bolívar C.A. y Fundacomún, habiendo muy poca relación entre ellos.

### D. *Los organismos coadyuvantes en materia urbanística*

Siendo la competencia urbanística básica de orden municipal, sin embargo, los desarrollos urbanísticos no pueden ser autorizados (permiso de construcción) por los Concejos Municipales, únicos que tienen actualmente tal facultad en Venezuela, sino cuando los interesados hayan obtenido una serie de aprobaciones y autorizaciones respecto del proyecto en concreto. Estas aprobaciones y autorizaciones son conferidas generalmente por organismos nacionales, y en particular los siguientes:

- a) El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en todo caso;
- b) El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en caso de que se vayan a realizar actividades de destrucción de vegetación;
- c) El Ministerio de Fomento, para la instalación de nuevas áreas industriales en el Área Metropolitana de Caracas.
- d) La Corporación Venezolana de Turismo, cuando se trate de obras a construirse en el área de 500 metros del Litoral de la Región Capital;

- e) La misma Corporación Venezolana de Turismo, cuando se trate de obras de interés turístico;
- f) El Ministerio de Comunicaciones y, eventualmente, el Ministerio de la Defensa, en los casos de construcciones (puertos, muelles, etc.) en las playas;
- g) El Ministerio de Desarrollo Urbano, en relación a los planes de urbanismo;

Todos esos organismos, de acuerdo a la legislación vigente, no son organismos planificadores del urbanismo sino, en realidad, coadyuvantes de la autoridad urbanística, que es la autoridad municipal.

#### E. *Las afectaciones generales a los efectos de expropiación*

Particularmente en los casos de las ciudades Diego de Losada y Fajardo, los decretos de expropiación y afectación para la construcción de las ciudades o para las actividades de ensanche mejoramiento y saneamiento de las mismas, han abarcado enormes superficies de tierra, lo cual, en muchos casos, ha paralizado de hecho, el tráfico inmobiliario y las actividades de construcción, en perjuicio de la propia actividad urbanística.

En efecto, en general, a pesar de la amplitud de los decretos de expropiación y afectación, la entidad expropiante no necesita expropiar absolutamente todos los bienes inmuebles afectados. El objetivo esencial de la afectación es la construcción de una ciudad o su ensanche y mejoramiento, de acuerdo a un plan urbanístico. Si dentro del área afectada existen propietarios que están de acuerdo en desarrollar sus propiedades conforme a las orientaciones del plan urbanístico, debería preverse una forma expedita para proceder a la desafectación de dichas áreas, previa verificación y compromiso de su desarrollo conforme al plan. Esta orientación es la que contiene el Decreto de Afectación de Ciudad Fajardo, el cual dispone expresamente la facultad de desafectar determinadas zonas "cuando sus propietarios demuestren interés en desarrollarlas, se ajusten a las directivas establecidas en los planes de desarrollo urbano previstos para el área en referencia y convengan con el Instituto Nacional de la Vivienda, las condiciones que regirán la construcción del desarrollo propuesto"<sup>428</sup>. Esta misma orientación debería seguirse en los otros casos de afectación de grandes extensiones de terreno, pero con las observaciones que formularemos más adelante, al estudiar las expropiaciones urbanísticas.

---

428. Artículo 5º



Tercera Parte  
LA ADMINISTRACION DEL URBANISMO



## CAPITULO V. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO

Conforme a la ordenación normativa de la propiedad por razones de urbanismo analizada anteriormente, la Administración realiza una serie de actividades urbanísticas a través de actos de efectos particulares, que inciden también sobre el régimen de la propiedad. Procede, por tanto, ahora, analizar la actividad urbanística administrativa; antes, sin embargo, pasaremos revista a la organización administrativa del urbanismo en Venezuela, es decir, a los principales órganos de la Administración Pública que realizan la actividad urbanística administrativa. Estos órganos, conforme a la distribución de competencias en materia urbanística, forman parte, tanto de la Administración Nacional como de la Administración Municipal y Metropolitana, y en la primera se ubican, tanto en la Administración Central, como en la Administración descentralizada <sup>429</sup>.

---

429. En la elaboración del punto I de este Capítulo V el autor contó con la colaboración de la abogada Mary Ramos Fernández. Sobre la Administración central véase Allan R. Brewer-Carías, "Principios de la Organización de la Administración Central, con especial referencia a la Administración Ministerial" en *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 2, Caracas abril-junio 1980, pp. 4 y sigs.

|

|

|

|

|

|

|

|

|

|



## I. PRINCIPALES ORGANOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL URBANISTICA

### 1. *Principales órganos de la Administración Central*

En la Administración Central, además de los diversos Ministerios y Oficinas Presidenciales que indirectamente ejercen competencias vinculadas a la ordenación urbanística, el organismo de mayor importancia en este campo es el Ministerio de Desarrollo Urbano. Además, deben destacarse los intentos de coordinación y centralización a nivel nacional de las actividades públicas en materia urbanística.

#### A. *El Ministerio de Desarrollo Urbano*

Sin duda, en la Administración Central el principal órgano con competencias urbanísticas es el Ministerio de Desarrollo Urbano, creado por la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976; y cuyas atribuciones fueron estudiadas con anterioridad.

Nos interesa ahora analizar la organización administrativa del Ministerio, tal como se determina en el *Reglamento Orgánico* dictado por Decreto N° 2571 del 31 de enero de 1978<sup>430</sup> y el *Reglamento Interno* dictado por Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano N° 40 del 12 de abril de 1977<sup>431</sup>.

El Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo a dichos instrumentos normativos, está integrado por las siguientes unidades organizativas principales: el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio y las Direcciones Generales Sectoriales de Desarrollo Urbano, de Equipamiento Urbano y de Administración y Servicios<sup>432</sup>. Conforme a su Decreto Orgánico, el Ministerio debe adecuar su organización regional atendiendo a las previsiones del Reglamento de Regionalización Administrativa<sup>433</sup>.

---

430. Véase en *G. O.* N° 2.183 Extr. del 7-3-78.

431. Véase en *G. O.* Extr. N° 2.012 del 12-4-77.

432. Artículo 1° del *Reglamento Orgánico*.

433. Véase en *G. O.* N° 30.890 del 9-1-76 y el artículo 2° del *Reglamento Orgánico*.

a. *El Despacho del Ministro*

El Despacho del Ministro está integrado por la Oficina del Ministro; la Consultoría Jurídica, la cual tiene la competencia, organización y funcionamiento establecidos en el Reglamento sobre las Consultorías Jurídicas de los Ministerios<sup>434</sup>; la Dirección de Secretaría, a la cual estará adscrita la Oficina de Información y Relaciones; la Dirección General de Planificación y Presupuesto, formada por las Direcciones de Planificación y Programación, de Coordinación, de Presupuesto y de Informática, Organización y Sistemas; la Fiscalía General de Mantenimiento, regulada por la Ley respectiva de 1975<sup>435</sup> y formada por las Direcciones de Programación y Promoción, y la de Fiscalías Delegadas; la Oficina Ministerial de Dotación de Vías Urbanas, formada por las Direcciones de Coordinación Financiera de Proyectos de Vialidad Urbana y de Coordinación de Vialidad Urbana, y la Oficina de Control de Gestión Administrativa<sup>436</sup>.

b. *La Dirección General del Ministerio*

A la Dirección General del Ministerio, le corresponde supervisar, conforme a las instrucciones del Ministro, las actividades de todas las otras direcciones y dependencias de cualquier nivel del Ministerio; evacuar las consultas que aquéllas le formulen en ausencia del Ministro, de lo cual le dará cuenta; ejercer la función de coordinación de las materias que el Ministro disponga llevar a la cuenta del Presidente y al Consejo de Ministros; decidir los asuntos que por delegación le confíe el Ministro, y ejercer, asimismo, las otras funciones que le señalen las leyes y reglamentos<sup>437</sup>. A esta Dirección General del Ministerio estarán adscritas las dependencias que establezca el reglamento de organización regional del Ministerio<sup>438</sup>.

c. *La Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbano*

A la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico, integrada por la Dirección de Renovación Urbana y Nuevos Desarrollos, la Dirección de Planeamiento Urbano y la Dirección de Estudio de

434. Véase Decreto N° 1.409 del 12-9-73, en *G. O.* N° 30.205 del 14-9-73.

435. Véase la Ley sobre Conservación y Mantenimiento de las Obras e Instalaciones Públicas, en *G. O.* N° 30.483 del 26-8-74.

436. Artículo 3° del Reglamento Orgánico.

437. Artículo 6° del Reglamento Orgánico.

438. Artículo 1°, ordinal 1°, del Reglamento Interno.

Pequeños Poblados y Areas Marginales<sup>439</sup>, le corresponde: la elaboración de los planos rectores del desarrollo urbano de ciudades y la definición del uso de las tierras urbanas y las directrices para su desarrollo, en coordinación con las autoridades locales y los organismos competentes; la evaluación de la capacidad de los servicios públicos existentes, a fin de determinar las necesidades de las áreas urbanas y definir las acciones pertinentes; la elaboración de los estudios socio-económicos relativos al desarrollo de los pequeños centros poblados y de las ciudades y sus áreas marginales; la definición de 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; el establecimiento de las prioridades de las obras de vialidad urbana en coordinación con los organismos competentes; la coordinación de la realización de las investigaciones en materia de urbanismo; las relaciones con los Concejos Municipales, a fin de coordinar su participación en la elaboración de los planes rectores del desarrollo urbano, y la autorización, coordinación, control y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del poder municipal en esta materia<sup>440</sup>.

Esta Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbano está integrada, como se dijo, por varias Direcciones con las siguientes atribuciones:

A la Dirección de Renovación Urbana y Nuevos Desarrollos corresponde: la realización de los estudios y el establecimiento de acciones para llevar a cabo la renovación urbana en las áreas específicas; definir los términos de referencia y realizar los estudios para los nuevos desarrollos, nuevas ciudades, conjuntos residenciales, industriales y de cualquier otra índole, sobre la base de los lineamientos establecidos en los planes rectores de las ciudades; y proponer programas de renovación urbana y nuevos desarrollos<sup>441</sup>.

A la Dirección de Planeamiento Urbano corresponde: elaborar los planes rectores del desarrollo urbano de ciudades, definiendo el uso de la tierra urbana y estableciendo las directrices para su desarrollo, en coordinación con las autoridades locales y los organismos competentes; evaluar la capacidad de los servicios públicos existentes, a fin de detectar las necesidades de las áreas urbanas y definir las acciones necesarias para su satisfacción; mantener relaciones con los Concejos Muni-

---

439. Artículo 1º, ordinal 3º, del Reglamento Interno.

440. Artículo 7º del Reglamento Orgánico.

441. Artículo 17 del Reglamento Interno.

cipales, a fin de coordinar su participación en la elaboración de los planes rectores del desarrollo urbano; autorizar, coordinar, controlar y vigilar las actividades que ejerzan los particulares y que comporten uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal en esta materia; y limitar las tierras urbanas que deben ser incorporadas al proceso de desarrollo urbano de las ciudades <sup>442</sup>.

A la Dirección de Estudios de Pequeños Poblados y Áreas Marginales corresponde: la realización de los estudios y los programas de acción para el desarrollo urbano y económico-social de los pequeños centros poblados y de sus respectivas áreas de influencia, tomando en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes; y efectuar los estudios de las áreas marginales en función de la ciudad, como parte integrante del contexto urbano <sup>443</sup>.

#### d. *La Dirección General Sectorial de Equipamiento Urbano*

A la Dirección General Sectorial de Equipamiento Urbano, integrada por la Oficina Especial del Programa del Ministerio de Desarrollo Urbano-Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, la Dirección de Equipamiento y Consolidación de Pequeños Centros Poblados, la Dirección de Proyectos y la Dirección de Construcción <sup>444</sup>, le corresponde: la elaboración de los proyectos y la ejecución de las obras y de las edificaciones programadas para el equipamiento urbano, y la coordinación con los organismos nacionales y locales para la instalación de las obras de infraestructura necesarias para la prestación de los servicios públicos requeridos; coordinar y ejecutar las obras de equipamiento y consolidación de los pequeños centros poblados, con la participación de la comunidad; establecer, coordinar y unificar las normas y los procedimientos técnicos para obras de ingeniería y de arquitectura, y para el mantenimiento de construcciones para el desarrollo urbano y edificaciones, y realizar investigaciones en materia de ingeniería de servicios, de arquitectura, de construcción y de sus respectivos regímenes administrativos <sup>445</sup>.

Esta Dirección General Sectorial de Equipamiento Urbano está integrada, como se dijo, por varias Direcciones con las siguientes atribuciones:

- 
- 442. Artículo 18 del Reglamento Interno.
  - 443. Artículo 19 del Reglamento Interno.
  - 444. Artículo 1º, ordinal 4º, del Reglamento Interno.
  - 445. Artículo 8º del Reglamento Orgánico.

A la Oficina Especial del Programa del Ministerio de Desarrollo Urbano —Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, le corresponde: la construcción de hospitales y ambulatorios para el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Crédito Público; la coordinación y supervisión de los estudios y proyectos de las obras de construcción a cargo de la Oficina, la coordinación de todo lo relativo a la adquisición de los terrenos necesarios para la construcción de las obras a cargo de la Oficina; y el establecimiento de las relaciones con otros organismos de servicio público para la ejecución del programa, siguiendo las instrucciones de la Dirección General de Equipamiento Urbano <sup>446</sup>.

A la Dirección de Equipamiento y Consolidación de Pequeños Centros Poblados le corresponde: la supervisión de la construcción de las edificaciones de interés público incluidas en los programas de equipamiento para los pequeños poblados; la coordinación con las Gobernaciones y organismos locales de la ejecución de los programas de equipamiento y consolidación, y la coordinación con los organismos de servicio público, de la ejecución de las obras programadas dentro de los plazos establecidos <sup>447</sup>.

A la Dirección de Proyectos le corresponde la elaboración de los estudios y proyectos de las obras, conjuntos de edificaciones de interés público y de vialidad urbana menor; velar por que se cumplan las normas y procedimientos técnicos en la elaboración de los proyectos que ejecute esta Dirección <sup>448</sup>.

A la Dirección de Construcción le corresponde: supervisar la construcción, ampliaciones y mejoras de edificaciones de interés público, a fin de que sean realizados de acuerdo con las normas y especificaciones establecidas; coordinar con los organismos nacionales y locales la prestación de los servicios públicos requeridos, y ejecutar las obras menores de vialidad urbana <sup>449</sup>.

#### B. *La desaparecida Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico*

Tal como se señaló, y ante las múltiples regulaciones y permisos que prevé el ordenamiento jurídico en materia urbanística y que atribuye competencias a diversos organismos administrativos, por Decreto N° 2614

---

446. Artículo 20 del Reglamento Interno.

447. Artículo 21 del Reglamento Interno.

448. Artículo 22 del Reglamento Interno.

449. Artículo 23 del Reglamento Interno.

de 7 de marzo de 1978<sup>450</sup> se creó la ahora desaparecida Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico, con el objeto de centralizar, coordinar y agilizar, los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanísticos, estando integrada por el Director General Sectorial de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Desarrollo Urbano, quien la presidía y por sendos representantes de los ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Desarrollo Urbano y de Información y Turismo<sup>451</sup>.

A la Comisión Nacional se le asignaron las siguientes atribuciones: supervisar, coordinar, controlar y evaluar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para el otorgamiento de autorizaciones, aprobaciones o permisos referentes a desarrollos urbanísticos, y de los establecidos para la inspección y control de dichos desarrollos; recibir y conocer los planteamientos de los interesados respecto a demoras en la tramitación de las consultas, y los reclamos y objeciones relacionados con el otorgamiento de las autorizaciones, aprobaciones o permisos, y elevarlos al conocimiento de los respectivos Ministros, cuando no puedan ser satisfechos por sus representantes en la Comisión; revisar las normas relativas a los desarrollos urbanísticos, y formular a los organismos competentes las proposiciones, observaciones y recomendaciones que estimen necesarias; coordinar y unificar la publicación de las normas y especificaciones relativas a urbanizaciones y parcelamientos, procurar la coordinación de los organismos que intervienen en el proceso del desarrollo urbano, y velar, por conducto de los entes en ella representados, del cumplimiento de las normas aplicables a los desarrollos urbanísticos, y determinar las contravenciones existentes, a los fines de prever que el órgano competente promueva o imponga las sanciones a que hubiere lugar de conformidad con la Ley<sup>452</sup>.

Para el ejercicio de sus atribuciones, la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico podía pedir opinión a los Ministerios y demás dependencias de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, que tuvieran relación con el otorgamiento de permisos, autorizaciones relativas a desarrollos urbanísticos, y cuando lo juzgara necesario, a los Colegios Profesionales y a las instituciones privadas vinculadas a la materia<sup>453</sup>.

---

450. Véase en *G. O.* N° 31.452 del 21-3-78.

451. Artículo 1° del Decreto.

452. Artículo 2° del Decreto.

453. Artículo 5° del Decreto.

La Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico tuvo en Caracas, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado Miranda, una Oficina Nacional y una en cada una de las capitales de los Estados y Territorios Federales. Estas oficinas dependían de la Comisión Nacional y estaban integradas por representantes de los Ministerios mencionados en el artículo 1º del Decreto y, además, por representantes del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), de la Compañía de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), de la Compañía Anónima Venezolana del Petróleo (CVP) y de la Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO), quienes hacían su designación entre funcionarios suyos que tuvieran bajo su responsabilidad directa el otorgamiento de las autorizaciones, aprobaciones y permisos referentes a desarrollos urbanísticos, y estaban bajo la jefatura del Director del Ministerio de Desarrollo Urbano en cada entidad.

Las Oficinas Nacionales cumplieron las siguientes funciones: recibir, verificar y tramitar ante cada uno de los entes y empresas representados en ellas, todas las solicitudes y documentos que los interesados deben presentar para que se autorice la ejecución de desarrollos urbanísticos. A este efecto, las solicitudes debían formularse en un número de ejemplares suficientes para la tramitación simultánea de las diferentes solicitudes, además, las Oficinas debían comunicar a los interesados las decisiones de cada uno de los organismos competentes<sup>454</sup>.

*C. Competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano  
conforme a las Normas para el Desarrollo y Control  
de Urbanizaciones*

Tal como se ha indicado detenidamente más adelante, el Decreto N° 2614 de 7 de marzo de 1978 fue derogado por el Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 mediante el cual se establecen las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones. En este Decreto se asignan al Ministerio de Desarrollo Urbano dos grupos de competencias ya comentadas: por una parte, en materia de planificación urbanística, al asignársele la atribución de elaborar y poner en vigencia los planes rectores de desarrollo urbano, con prescindencia de los Municipios, lo cual es evidentemente inconstitucional; y por la otra, en materia de autorizaciones, la cual se centraliza en el MINDUR, eliminándose las competencias del MARNR en materia de urbanizaciones situadas en áreas urbanas. Nos remitimos a lo ya expresado en cuanto a estas competencias del Ministerio.

---

454. Artículo 4º del Decreto.

## 2. Principales órganos de la Administración Descentralizada

Además del Ministerio de Desarrollo Urbano, a nivel nacional actúan diversos organismos autónomos descentralizados con competencias específicas en el campo de la actuación urbanística, y entre ellos, con forma jurídica de derecho público (instituto autónomo) se destacan los siguientes: el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano; el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, y, con forma jurídica de derecho privado, el Centro Simón Bolívar C. A. y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).

En cuanto a los institutos autónomos señalados, conforme a lo previsto en el Decreto N° 2093 de 22 de marzo de 1977, mediante el cual se dictó el Reglamento de Adscripción de Institutos Autónomos y Coordinación de Fundaciones<sup>455</sup>, quedaron adscritos al Ministerio de Desarrollo Urbano el Instituto Nacional de la Vivienda y el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano<sup>456</sup>, y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias quedó adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables<sup>457</sup>. La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) quedó bajo el control y coordinación del Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>458</sup>.

Es de destacar, por otra parte, que tanto el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano como el Instituto Nacional de la Vivienda, están sometidos a la coordinación de la "Comisión Presidencial para la coordinación de la acción de financiamiento de los organismos y empresas del Estado", creada por Decreto N° 2143 de 26 de abril de 1977<sup>459</sup>.

Analizaremos, someramente, las normas de organización y competencia más relevantes relativas a estos entes.

### z A. El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano

#### a. Objetivos del Instituto

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano fue creado por Ley en 1975<sup>460</sup>, con forma jurídica de instituto autónomo, con el objeto de promover, a través del uso de sus recursos financieros y de la inducción

455. Véase en G. O. N° 1.999 Extr. del 22-3-77.

456. Artículo 4° del Decreto.

457. Artículo 3° del Decreto.

458. Artículo 8° del Decreto.

459. Véase en G. O. N° 31.223 del 28-4-77.

460. Véase la Ley respectiva en G. O. N° 30.790 del 9-9-75.

de recursos de otra índole: el desarrollo habitacional; el desarrollo inmobiliario a los fines de la desconcentración industrial; el fortalecimiento complementario de la estructura turística, y el fortalecimiento de la estructura inmobiliaria de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público.

El Fondo también tiene como objeto promover el armónico desenvolvimiento del mercado inmobiliario, garantizando niveles eficientes en la circulación de los recursos con destino al financiamiento de este sector. A tal fin, podrá establecer sistemas de estabilización y reaseguros, por sí mismo o a través de instituciones financieras especializadas<sup>461</sup>.

#### b. *Las operaciones del Fondo*

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano está autorizado para realizar las siguientes operaciones<sup>462</sup>:

a) Hacer depósitos a plazo en las empresas y entidades financieras encargadas del financiamiento de la actividad inmobiliaria, invertir en valores de renta fija con garantía hipotecaria, tales como cédulas hipotecarias, bonos financieros con garantía hipotecaria y cualesquiera otros documentos hipotecarios negociables.

b) Otorgar créditos, contraer compromisos de créditos directos o indirectos a empresas y entidades financieras públicas y privadas, encargadas del financiamiento de la actividad inmobiliaria, siempre que el destino de tales operaciones sea el de cumplir los objetivos señalados en el programa de acción del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

El monto de estas operaciones (literales "a" y "b"), no debe exceder de la proporción del total del activo del Fondo que determine el Ejecutivo Nacional, oída la opinión favorable del Banco Central de Venezuela.

c) Participar en el financiamiento para el desarrollo complementario de la estructura turística del país.

El monto total de estas operaciones (literal "c") no debe exceder de la proporción del quince por ciento (15%) del total del activo del Fondo. Los créditos deben ser concedidos a proyectos turísticos que sean rentables en el aspecto financiero y hasta por un monto de treinta millones de bolívares (Bs. 30.000.000,00), por proyecto.

d) Otorgar créditos a constructores, urbanizadores y promotores de la actividad inmobiliaria, en condiciones de plazo e interés más favo-

461. Artículo 2º

462. Artículos 13 y 14.

rables que las prevalecientes en el mercado, cuando se destinen a la ampliación de la estructura habitacional de interés social, de acuerdo con las normas que establezca el Reglamento de esta Ley.

e) Destinar fondos para cubrir la política de estímulos establecida o que se establezca para viviendas de protección oficial, para la construcción de locales industriales y de servicios desintados a la pequeña y mediana industria, y para las instalaciones educacionales y hospitalarias, de acuerdo con las normas del Reglamento de esta Ley.

f) Invertir en inmuebles con el propósito de desarrollar áreas destinadas a la promoción habitacional; a la remodelación urbana; a la reubicación o localización industrial del país, a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme a las previsiones del Reglamento de esta Ley.

Tal como lo establece el artículo 15 de la Ley, el Ejecutivo Nacional podrá afectar los inmuebles pertenecientes a la República, a los Institutos Autónomos y demás organismos del Estado, cuando éstos sean necesarios al propósito señalado anteriormente, con el objeto de que sean transferidos en propiedad al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, previa autorización del Senado, según el caso. El Fondo confiará la administración de los referidos inmuebles a organismos del Estado competentes en materia de desarrollo urbano, preferentemente al Instituto Nacional de la Vivienda. Se exceptúan de la disposición contenida en este artículo, los inmuebles pertenecientes a la Corporación Venezolana de Guayana, situados en la zona del desarrollo de Guayana.

Sin embargo, los terrenos que pasen a propiedad del Fondo en virtud de esta disposición, sólo podrán ser enajenados dentro de las normas que establezca el Presidente de la República, en Consejo de Ministros.

#### *c. La forma de realización de las operaciones*

Las operaciones previstas en la Ley deben ser tramitadas, para su aprobación, por el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano a través de las entidades financieras especializadas, regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, y las leyes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, del Instituto Nacional de la Vivienda y del Banco de los Trabajadores; la Corporación de Turismo de Venezuela y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. El Banco Central de Venezuela actúa como depositario de los recursos financieros del Fondo

Nacional de Desarrollo Urbano, y están sometidas estas operaciones solamente al control posterior de la Contraloría General de la República <sup>463</sup>.

d. *La administración del Instituto*

El Fondo está administrado por una Junta Administradora compuesta por 7 miembros que ejercen la dirección de las operaciones del Instituto y tiene, en particular, las atribuciones siguientes:

Elaborar el programa de acción en concordancia con los planes nacionales de desarrollo urbano y las políticas financieras correspondientes, el cual deberá ser sometido a la aprobación del Ejecutivo Nacional, con treinta (30) días de anticipación, por lo menos, a la vigencia del ejercicio fiscal; resolver sobre las operaciones antes mencionadas; elaborar el presupuesto anual de gastos del Fondo y someterlo a la consideración del Ejecutivo Nacional, y promover los servicios de análisis e investigaciones indispensables al buen desempeño de sus funciones <sup>464</sup>.

B. *El Instituto Nacional de la Vivienda*

a. *Antecedentes y objetivos*

El actual Instituto Nacional de la Vivienda, establecido por Ley de 1975 <sup>465</sup>, surgió de la transformación del Banco Obrero, creado por Ley del 30 de junio de 1928, con el objeto de facilitar a los obreros la adquisición de casas de habitación baratas e higiénicas. Por tanto, la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, en realidad sólo sustituye la denominación de Banco Obrero por Instituto Nacional de la Vivienda, sin alterar sustancialmente el carácter del organismo. En la actualidad, conforme el artículo 2º de la Ley, el Instituto sigue teniendo por principal objetivo "atender el problema habitacional de la población que el Ejecutivo Nacional califique como sujeto de protección especial en la dotación de la vivienda".

En general, entonces, conforme al artículo 2º de la Ley, el Instituto Nacional de la Vivienda es el organismo encargado de vigilar, ejecutar y administrar la política de vivienda de interés social, de conformidad con el plan de desarrollo económico y social, y conforme a la política de desarrollo urbanístico y ordenación territorial que formule el Ejecutivo Nacional.

463. Artículo 4º

464. Artículo 11.

465. Véase el Decreto-Ley N° 908 del 13-5-75, en G. O. N° 1.746 Extr. del 23-5-75.

El Instituto, además, puede constituir empresas locales o regionales que tengan por objeto la administración de viviendas, la adquisición y venta de tierras, y la construcción de viviendas <sup>466</sup>.

b. *Operaciones del Instituto*

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Instituto Nacional de la Vivienda puede efectuar las siguientes operaciones:

1. Construir y adquirir viviendas para ser vendidas o arrendadas a las personas indicadas en esta Ley, a los precios establecidos por el Directorio, y construir las instalaciones necesarias para el equipamiento comunitario;
2. Adquirir y vender terrenos, si así conviene a los fines del Instituto;
3. Celebrar contratos de comodato y de enfiteusis de inmuebles;
4. Conceder créditos con garantías hipotecarias;
5. Construir, renovar y remodelar áreas residenciales;
6. Fomentar la construcción de viviendas;
7. Promover con el sector privado de la construcción, el desarrollo de obras de urbanismo y edificación de viviendas, conforme a los planes formulados por el Ejecutivo Nacional;
8. Adquirir bienes muebles para uso del Instituto, los cuales podrá enajenar o gravar cuando lo juzgue conveniente, conforme a la Ley;
9. Comprar, vender y permutar créditos hipotecarios;
10. Otorgar fianzas y avales para la construcción de urbanizaciones y de viviendas cónsonas con la finalidad del Instituto. Cuando las fianzas y avales superen los diez millones de bolívares, se requerirá la autorización previa del Presidente de la República, en Consejo de Ministros. El monto total de las fianzas y avales otorgados no podrá exceder del veinticinco por ciento del patrimonio del Instituto. El Ejecutivo Nacional podrá modificar el porcentaje anterior, cuando lo considere procedente;
11. Importar o comprar en el país materiales de construcción, para los fines previstos en la presente Ley;

---

466. Artículo 4º

12. Obtener crédito público mediante la emisión de Bonos de la Deuda Pública, según las previsiones de la Ley de Crédito Público;
13. Contratar préstamos en el país o en el exterior, a plazos menores de un año, previa autorización del Ministerio de Hacienda;
14. Acordar y conceder subsidios totales o parciales, permanentes o temporales, a los adjudicatarios cuyos ingresos no les permitan sufragar los costos de las viviendas definidas en el artículo 2º de esta Ley. El Reglamento de la Ley debe establecer los montos máximos y los requisitos que deberán cumplirse para el otorgamiento de los subsidios en este numeral;
15. Ejecutar los programas y realizar los actos permitidos por otras leyes o que les encomiende el Ejecutivo Nacional.
16. Ejecutar operaciones de fideicomiso y comisiones de confianza de organismos públicos y privados, que estén relacionados con su objeto principal;
17. Elaborar y desarrollar programas de acción social para las comunidades que se instalen o que existan en las áreas urbanas atendidas por el Instituto;
18. Otorgar créditos para la construcción o adquisición de viviendas, con la garantía de las prestaciones sociales de los correspondientes beneficiarios;
19. En general, ejecutar todos aquellos actos que sean necesarios para llevar a efecto o liquidar las operaciones autorizadas por esta Ley y su Reglamento<sup>467</sup>.

*c. La organización y administración del Instituto*

El Instituto Nacional de la Vivienda se divide en Departamentos especializados para la administración de viviendas, la adquisición de tierras y la construcción de viviendas. Dichos Departamentos actúan en forma desconcentrada, con contabilidad separada y con bienes y recursos que el Directorio afecte al servicio de cada uno, y se rigen en sus respectivas actividades por las disposiciones de la Ley y su Reglamento.

La suprema dirección de estos Departamentos la ejerce el Directorio del Instituto, y la administración de cada uno, la persona que

---

467. Artículo 13.

éste designe, quien firmará todos los actos y documentos del Departamento respectivo, a nombre del Instituto Nacional de la Vivienda <sup>468</sup>.

En general, la administración y dirección del Instituto está a cargo de un Directorio, integrado por un Presidente y cuatro Directores, uno de los cuales representa a los trabajadores, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Urbano <sup>469</sup>.

Son atribuciones del Directorio: ejercer la suprema dirección de los negocios del Instituto; estudiar y decidir sobre el otorgamiento de créditos, préstamos y avales; estudiar y decidir sobre la concesión de subsidios al costo de las viviendas, conforme lo determine el Ejecutivo Nacional; estudiar y decidir los financiamientos y refinanciamientos que debe hacer el Instituto en sus diversas actividades; acordar la emisión de obligaciones financieras; resolver sobre la inversión de los recursos del Instituto, de acuerdo con la Ley y su Reglamento; estudiar y resolver la creación de empresas, previa autorización del Ejecutivo Nacional; disponer y realizar los actos para cumplir con el objeto y funciones que le atribuyen esta Ley y su Reglamento; dictar el reglamento interno del Instituto, previa aprobación del Ejecutivo Nacional; acordar el establecimiento, reorganización y supresión de los departamentos, oficinas o dependencias nacionales, regionales o zonales, y conocer y resolver acerca de los demás actos y negocios que interesan directamente al Instituto <sup>470</sup>.

### C. *El Instituto Nacional de Obras Sanitarias*

#### a. *Antecedentes y objetivos*

El Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) fue creado por Decreto N° 71 del 15 de abril de 1948, entrando en servicio el 1° de julio del mismo año <sup>471</sup>.

El texto del Decreto de creación está reglamentado por el Decreto N° 164 del 11 de junio de 1974, reformado parcialmente por Decreto N° 1247 de 29 de octubre de 1975 <sup>472</sup>. Al crearse, el Instituto absorbió

468. Artículo 3°

469. Artículo 7°

470. Artículo 11.

471. Véase en *G. O.* N° 21.079 del 15-4-43.

472. Véase el Decreto 164 en *G. O.* N° 30.427 del 18-6-74, y el Decreto 1.247 en *G. O.* N° 30.845 del 13-11-75. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la desconcentración administrativa del Instituto Nacional de Obras Sanitarias" en nuestro libro *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*, Caracas 1976, pág. 243 y sigs.

las actividades que en el campo del abastecimiento de agua y alcantarillado, cumplía la Dirección de Obras Hidráulicas y Sanitarias del Ministerio de Obras Públicas. Para lo relacionado con el riego, se creó en dicho Ministerio la Dirección de Riego, la cual posteriormente se denominó Dirección de Obras Hidráulicas.

El motivo central de la creación del Instituto puede decirse que fue el centralizar en un solo organismo, con acción nacional, los recursos técnicos y económicos necesarios y suficientes para enfrentar los difíciles problemas que se presentaban en relación al abastecimiento de aguas. Por ello el Instituto, de acuerdo con lo previsto en el Decreto de creación, es el organismo competente para realizar el estudio, construcción, reforma y ampliación de los sistemas de acueductos y cloacas en aquellas poblaciones de la República en donde el Ejecutivo Federal decida o apruebe establecer dichos servicios, quedando facultado para celebrar con las entidades locales respectivas, convenios relativos a la construcción de las obras anteriormente citadas y a la explotación y administración de las mismas<sup>473</sup>.

En este sentido, el objeto del Instituto está precisado en el artículo 1º del Reglamento, en la forma siguiente:

*Artículo 1º* El Instituto Nacional de Obras Sanitarias tendrá por objeto el estudio, construcción, reparación, reforma, ampliación, explotación y administración de sistemas de acueductos y alcantarillados, según se establece en el Decreto de su creación. Este objeto comprende:

- a) El suministro de agua para uso domiciliario, industrial y de cualquier otra naturaleza.
- b) La construcción, en los lugares adecuados, de toda clase de obras relacionadas con la captación, conducción, tratamiento y distribución de agua.
- c) La construcción de todas las obras e instalaciones relativas a la evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) La colaboración con los organismos competentes en la conservación de bosques en las hoyas hidrográficas y reforestación de las mismas, cumpliendo con las disposiciones legales pertinentes.
- e) La instalación de plantas eléctricas y todos sus accesorios (tanto para las necesidades de su propio servicio

---

473. Artículo 2º del Decreto de creación.

como para el suministro de energía eléctrica, plantas de bombeo, perforación de pozos y galerías).

- f) La celebración de contratos de compra, venta, arrendamiento, permuta y demás sobre bienes muebles e inmuebles, necesarios a sus fines.
- g) La instalación de tuberías y todos sus accesorios, maquinarias, talleres, laboratorios y cuanto sea conveniente a los fines del Instituto.
- h) La obtención de concesiones de servicios de acueductos y alcantarillados; de toda clase de privilegios, servidumbres, enfiteusis y celebración de contratos de cualquier otra índole.

#### b. *Los contratos para la prestación de los servicios*

Siendo el servicio de distribución de agua y alcantarillado un servicio público municipal <sup>474</sup>, la realización de sus actividades por el INOS está sometida a los vínculos contractuales que celebre con los Municipios. Esos contratos son de varios tipos y sometidos a diversas regulaciones.

En efecto, en los celebrados con Entidades Regionales relativas a construcciones que en todo o en parte haya de costear el Instituto, aquéllas se comprometerán a estimular y facilitar por todos los medios legales a su alcance, la colocación de las obligaciones que puede emitir el Instituto para obtener los recursos necesarios a dichas construcciones.

En los contratos que envuelvan la concesión o la administración de cualquiera de los servicios públicos relacionados con el objeto del Instituto, se fijarán las tarifas máximas correspondientes y se establecerá la obligación para el contratista de asegurar, dentro de sus facultades legales y las circunstancias propias de cada lugar, la obligatoriedad de dichos servicios para los particulares. Se estipulará igualmente que no podrán ofrecerse servicios gratuitos de ninguna especie, mientras no esté totalmente amortizado el costo de la obra respectiva.

En todo caso, se dejará claramente establecido que el Instituto tendrá un derecho de retener la obra objeto del contrato, para resarcirse con el producto de su explotación hasta cubrir íntegramente los gastos que hubiese hecho, así como el monto de las remuneraciones que en favor suyo se hubiese estipulado en el propio contrato, quedando a salvo lo que por razones de interés público disponga, en cada caso, el Ejecutivo Nacional <sup>475</sup>.

474. Artículo 7º, ordinal 1º, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

475. Artículo 9º del Reglamento del Decreto de Creación del 11-6-74.

La remuneración o beneficio que perciba el Instituto en los casos de construcción, ampliación o reparación de las obras, no podrá exceder del diez por ciento (10%) de su costo<sup>476</sup>.

Por otra parte, conforme a lo previsto en el artículo 8º del Reglamento del Decreto de creación, las obras que construya el Instituto serán, en todo caso, objeto de contratos o convenios previos con las Entidades Públicas interesadas y las obligaciones contractuales se redactarán tomando en consideración la clasificación económica que se haga de las mismas, según que su rendimiento alcance a amortizar el costo de las mismas, o que su rendimiento no alcance a cubrir la amortización de su costo.

En dichos contratos se determinará la forma de financiar cada obra, sea con recursos aportados en su totalidad por las Entidades interesadas, o con fondos en todo o en parte adelantados por el Instituto para ser reembolsados en las condiciones que se estipulen en el respectivo contrato. Los contratos celebrados por el Instituto deberán comprender además de la construcción, la concesión del servicio público al cual se destina la obra construida o bien la administración del propio servicio.

También puede el Instituto contratar aisladamente la concesión o la administración de servicios ya existentes.

#### *c. La organización y funcionamiento*

El Instituto está dirigido por un Directorio compuesto de cinco miembros, de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo Nacional, quienes son designados por Resolución conjunta de los Ministros de Hacienda, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Sanidad y Asistencia Social<sup>477</sup>.

El Directorio designa de su seno los miembros que han de mantenerse constantemente en relación con los ministerios de Hacienda, Obras Públicas y Sanidad y Asistencia Social, en la proporción de uno para el primero de los despachos citados y dos para cada uno de los otros, con el fin de que, conservando en todo momento la unidad requerida en las resoluciones del Directorio, puedan aportar a sus deliberaciones los puntos de vista de los respectivos ministerios<sup>478</sup>.

El Ejecutivo Nacional, por Resolución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, designa el miembro del Directorio que ha de ejercer el cargo de Presidente, y los miembros del mis-

476. Artículo 12 del Reglamento del Decreto de Creación del 11-6-74.

477. Artículo 16 del Reglamento del Decreto de Creación del 11-6-74.

478. Artículo 17 del Reglamento del Decreto de Creación del 11-6-74.

mo que desempeñarán las funciones de Primer y Segundo Vicepresidentes <sup>479</sup>.

El Directorio ejerce la suprema dirección de las actividades del Instituto y tiene las atribuciones y deberes siguientes: conocer y resolver todas las operaciones y asuntos relacionados con los fines del Instituto; resolver acerca de los contratos y negociaciones cuyo valor individual no sea mayor de un millón quinientos mil bolívares (Bs. 1.500.000,00) que debe celebrar el Instituto, supervigilar su ejecución y disponer el estudio y construcción de obras sanitarias domiciliarias mediante convenios con los particulares; velar por que las prerrogativas que acuerda al Fisco Nacional el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, concedidas al Instituto en el Decreto de creación, se hagan valer en todo momento; decidir la organización que debe darse a las oficinas y dependencias del Instituto, su creación, ampliación, reducción o suspensión, y fijar sus atribuciones; disponer, cuando lo creyere necesario, la fiscalización e inspección de los trabajos; de la contabilidad, tanteos de Caja, existencia de materiales, otros elementos del Activo y de las demás funciones del Instituto; disponer que uno de sus miembros examine y firme con el Presidente del Directorio los balances, inventarios y tanteos que se realicen, y designar a la persona que en unión del Presidente haya de firmar giros, letras de cambio, pagarés y demás efectos de comercio, y señalar los funcionarios que podrán librar cheques para movilizar las cuentas del Instituto; resolver el curso que deba darse a los asuntos de jurisdicción civil, mercantil, administrativa o penal, y sobre el otorgamiento de poderes especiales; resolver sobre las solicitudes que le sean presentadas relativas al otorgamiento de pensiones, jubilaciones u otras concesiones especiales; fijar la caución real o personal de los empleados que manejen fondos del Instituto, determinando el monto de la misma, y autorizar al Presidente para que otorgue finiquito a los empleados dentro de los tres (3) meses de haber cesado en sus funciones y cancele las cauciones prestadas; autorizar al Presidente del Instituto para solicitar de las autoridades competentes, cuando haya lugar, la expropiación de bienes muebles o inmuebles, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia; examinar y aprobar, para someterlos al Ejecutivo Nacional, el Balance y la Memoria elaborados por el Presidente, y autorizar al Presidente del Instituto para que promueva la creación de empresas mixtas que se encarguen de la administración, operación, mantenimiento, ampliación y reconstrucción de sistemas de acueductos y alcantarillados <sup>480</sup>.

479. Artículo 18 del Reglamento del Decreto de Creación del 11-6-74.

480. Artículo 22 del Reglamento.

Conforme a lo previsto en el artículo 23 del Reglamento, el Presidente del Directorio es el Presidente del Instituto y, en tal carácter, ejerce la dirección, la administración y representación legal del mismo, con los deberes y atribuciones propios de su cargo, y particularmente los siguientes: vigilar el cumplimiento del Decreto Ejecutivo por el cual se creó el Instituto y del Reglamento, y las leyes, decretos y resoluciones especiales que se dicten relacionados con el mismo, así como también las disposiciones del Directorio; convocar y presidir las reuniones del Directorio y llevar a su conocimiento todos los asuntos que puedan interesarle, sugiriendo la manera más apropiada para resolverlos, y proponer, además, los acuerdos y resoluciones que estime necesarios; obrar y firmar por el Instituto conforme a las autorizaciones que otorguen el Directorio o el Ejecutivo Nacional, según el caso; ejercer la plena representación jurídica del Instituto; ejercer la dirección general de todos los servicios del Instituto, con las más amplias facultades, inclusive la disciplina sobre el personal; resolver directamente y celebrar los contratos que sean necesarios para adquisiciones y construcciones cuyo valor en cada caso no exceda de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00), dando siempre cuenta al Directorio; disponer el pago de los gastos del Instituto de acuerdo con el Presupuesto General del mismo; dar cuenta periódicamente al Directorio de la marcha de la Institución, mediante la presentación de informes, cuadros estadísticos, balances y diagramas que a este efecto hará elaborar; preparar y someter a la consideración del Directorio el Balance y la Memoria; preparar y someter al Directorio el Programa de acción anual, el Presupuesto General del Instituto y los proyectos de emisión de cédulas, bonos u obligaciones hipotecarias que se requieren para la ejecución de dicho Programa, y adoptar cualesquiera otras disposiciones que crea convenientes para la buena marcha del Instituto, dando cuenta de ellos al Directorio <sup>481</sup>.

#### D. *El Centro Simón Bolívar C. A.*

##### a. *Antecedentes y objetivos*

La Compañía Anónima Centro Simón Bolívar, empresa pública que ha venido cumpliendo durante los últimos treinta años una importante acción en el campo de la renovación urbana de Caracas, tiene sus antecedentes en la empresa C. A. Obras Avenida Bolívar, creada en 1947 <sup>482</sup> por la Municipalidad de Caracas, la Corporación Venezolana de

481. Artículo 24 del Reglamento.

482. Inscrita en el Registro Mercantil el 11-2-47 bajo el N° 157, tomo 1-C.

Fomento y el Banco Obrero, para la construcción de esas obras públicas en el centro de Caracas. Posteriormente a esa empresa se le cambió de nombre por el de Centro Simón Bolívar C. A.

Esta empresa tiene por objeto central la contratación y financiamiento de toda clase de trabajos relacionados con el desarrollo urbanístico de la ciudad de Caracas y su área metropolitana.

En particular, sus acciones tienen los siguientes objetivos:

- a) Promover la desconcentración de la ciudad de Caracas, mediante acciones concertadas de ordenamiento y equipamiento de otras áreas urbanas (ejemplo: Tuy Medio, Valle de Guarenas, Guatire y Litoral Central, entre otras).
- b) Ejecutar acciones específicas que sirvan para motorizar otras iniciativas, tanto del sector público como del sector privado.
- c) Crear proyectos específicos, con la finalidad de promover un ambiente urbano más favorable para los habitantes de la ciudad (ejemplo: renovación urbana para rescatar zonas deterioradas o de baja utilización del suelo, conservación y protección del ambiente, servicios comunales, educación, cultura, etc.).
- d) Formular un plan de acciones que señale los proyectos a ejecutarse, los medios económico-financieros para su implementación y el desarrollo de las formas ejecutivas de coordinación con los organismos responsables de programas del sector público y privado<sup>483</sup>.

b. *La transformación en un holding de empresas urbanísticas*

Después de 31 años de fundado, el Consejo de Ministros, atendiendo a la necesidad de una reforma urgente, acordó, mediante disposición del 19 de octubre de 1976<sup>484</sup>, la reestructuración del Centro Simón Bolívar C. A., a fin de que sus funciones se realizaran con criterios más racionales y fundamentalmente con una mayor eficiencia.

Por tal motivo, esta compañía se convirtió, de empresa operadora en tenedora de acciones o *holding*, que coordina las actividades de otras

483. Información suministrada en la empresa.

484. Véase la información en *El Nacional*, jueves 3-8-78, p. A-14. Informaciones similares pueden verse en *El Nacional* y *El Universal* del miércoles 20-10-76. Véase el Documento Constitutivo y Estatutos en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, de 2-6-78, bajo el N° 72, Tomo 42-A.

tres compañías, las cuales son sus filiales, estando encargadas éstas últimas de la función operativa propiamente dicha.

Cumpliendo con lo dispuesto por el Ejecutivo Nacional, se diseñó y aprobó un proyecto, ejecutado recientemente, conforme al cual se han creado las siguientes empresas: 1) La Empresa de Renovación Urbana Metropolitana C. A., a cuyo cargo está la elaboración y ejecución de los programas de desarrollo urbano destinados a la renovación física de la ciudad de Caracas, sus áreas de influencia y las demás ciudades comprendidas dentro de los límites de la Región Capital, así como cualquier otra actividad conexas con el objetivo principal. 2) La Empresa de Desarrollo Inmobiliario de Caracas, C. A., la cual tiene por objeto realizar inversiones y promociones de carácter inmobiliario y, en general, todo lo relacionado con la industria de la construcción, para lo cual podrá efectuar cualquier actividad de lícito comercio. 3) La empresa Inmobiliaria Parque Central C. A., que tiene como finalidad la venta, el mantenimiento y la administración de los bienes que integran el complejo urbanístico denominado Parque Central, así como cualquier actividad de lícito comercio que esté vinculada con este objetivo fundamental <sup>484 bis</sup>.

#### E. *La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal*

##### a. *Antecedentes y objetivos*

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal se estableció en 1962, en cumplimiento de un Acuerdo de la Segunda Convención de Municipalidades que se efectuó en Caracas el 15 de febrero de 1961, en la cual se solicitó del Gobierno Nacional la creación de una institución que prestara servicios de ayuda a las municipalidades. En tal virtud, el Ejecutivo Nacional ordenó la constitución de FUNDACOMUN, por Decreto N° 688 de fecha 30 de enero de 1962 <sup>485</sup>, como una institución de derecho privado sin fines de lucro.

Fue concebida como un organismo central de financiamiento y de ayuda técnica, para completar los recursos materiales y humanos de los Municipios y de las comunidades que los integran, para lo cual estudia, promueve, financia, ejecuta y coordina proyectos concretos de

484. <sup>bis</sup> Los documentos constitutivos y estatutos de dichas empresas fueron registrados en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, el 12-6-78, respectivamente, bajo el N° 55, Tomo 49-A; N° 37, Tomo 49-A; y N° 13, Tomo 79-4.

485. Véase en G. O. N° 26.766 del 31-1-62.

desarrollo de la comunidad y fomento municipal, elaborados en escala local o regional.

En la actualidad, y en virtud de las nuevas funciones que se le atribuyeron conforme al Decreto N° 332 de fecha 13 de agosto de 1974, el cual crea un programa para el ordenamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres de las ciudades del país<sup>486</sup>, FUNDACOMUN realiza los siguientes programas:

a'. *El ordenamiento de los barrios*

Mediante la coordinación del programa conjunto previsto en el Decreto N° 332 sobre ordenación de los barrios pobres, como objetivo puede resumirse en dos grandes aspectos: el de obtener mejores condiciones de vida para los habitantes de los barrios por las mejoras ambientales, urbanísticas, asistenciales y provisión de servicios básicos, y el de una obra social intensa que abarca desde la formación educativa y cívica hasta la promoción de adecuadas fuentes de trabajo (e ingreso familiar), pasando por las facilidades para la recreación, actividades socioculturales y deportivas.

b'. *El programa de Desarrollo de la Comunidad*

Mediante el cual se propone la incorporación de las comunidades al proceso nacional de desarrollo, a través de la asistencia técnica y financiera para proyectos específicos de mejoramiento ambiental, social, económico y cívico.

c'. *El programa de Fomento Municipal*

Con el cual se cumple una de las finalidades primordiales de la Fundación: la de aportar ayuda técnica y el financiamiento para complementar los recursos materiales y humanos de los Municipios.

En tal sentido, FUNDACOMUN busca elevar el nivel técnico de las Administraciones locales, así como establecer las condiciones para el desarrollo de proyectos de interés colectivo a nivel municipal. Para ello se establecieron dos subprogramas:

b. *Funciones de la Fundación*

Para la realización de sus objetivos, la Fundación realiza las siguientes funciones:

---

486. Véase en G. O. N° 30.472 del 13-8-74.

1. Financia proyectos de infraestructura, principalmente de viviendas populares que contribuyen a elevar el nivel de vida de las colectividades.
2. Presta asistencia técnica en administración fiscal a los Concejos Municipales, en materias como: Contabilidad Municipal, Cobranzas, Organización y Métodos, Administración de Personal, Compras y Suministros.
3. Presta asistencia técnica y asesoramiento en servicios públicos municipales. Promueve y organiza oficinas municipales de servicios públicos.
4. Presta asistencia técnica en catastro y promueve la creación de oficinas municipales del mismo.
5. Presta asistencia técnica en materia de planificación urbana y promueve la creación de oficinas municipales de planificación urbana.
6. Presta orientación socioeconómica a los Concejos Municipales, a fin de dotarlos de instrumentos legales adecuados a los principios jurídicos vigentes.
7. Presta asistencia a las fundaciones locales y regionales en técnicas de administración, aspectos legales y socioeconómicos.
8. Presta asistencia técnica y ayuda económica a los grupos locales interesados en el desarrollo de sus comunidades, a fin de realizar estos programas: autoconstrucción de viviendas, creación de oficinas municipales de acción comunal, y análisis y otorgamiento de contribuciones no recuperables, destinadas a obras de infraestructura.
9. Coordina la realización de planes de recuperación de barrios.
10. Adiestra y capacita al personal de los Concejos Municipales, Fundaciones locales y regionales, y a dirigentes comunales, a través de la Escuela de Desarrollo Local y Administración Municipal, con el fin de formar profesionales, técnicos y empleados calificados, especializados en desarrollo local y administración municipal.
11. Proporciona información especializada en los campos de vivienda, desarrollo de la comunidad y municipalismo, a través del Centro de Documentación, Información y Computación.
12. Realiza investigaciones sobre las diversas materias relacionadas con su actividad y divulga trabajos, ensayos, publi-

caciones y materiales informativos, tanto de autores venezolanos como extranjeros, a través de sus propios servicios de información y relaciones, y del Fondo Editorial Común<sup>487</sup>.

c. *La administración de la Fundación*

La Fundación es dirigida y administrada por un Consejo Directivo compuesto de siete miembros y por un Secretario Ejecutivo, los cuales son designados y removidos libremente por el Presidente de la República.

---

487. Información suministrada en la Fundación.

## II. PRINCIPALES ORGANOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

### 1. *Los Concejos Municipales*

De acuerdo con lo establecido en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, los Concejos Municipales tienen “carácter deliberante, normativo y administrativo”<sup>488</sup>; por tanto, refunden funciones legislativas locales con funciones administrativas. Como tales, a nivel local, constituyen las máximas autoridades administrativas urbanísticas en sus respectivas jurisdicciones, con competencia para “aprobar los planes de desarrollo urbanístico”<sup>489</sup>, y adoptar todos los acuerdos de efectos particulares que requieran la ejecución de dichos planes<sup>490</sup>.

En particular, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia de 1972, atribuye el ejercicio de la autoridad urbana municipal, entre otros organismos, a los Concejos Municipales del Distrito Federal, del Distrito Sucre del Estado Miranda, y de las Municipalidades que se integren al planeamiento urbano del Area Metropolitana<sup>491</sup>; y en tal sentido los considera “como máximas autoridades en materia de urbanismo”, con competencia para aprobar y promulgar el Plan General de Desarrollo Urbano y las Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos del mismo<sup>492</sup>.

### 2. *El Administrador Municipal*

Por su parte, en materia urbanística, y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Administrador Municipal, como órgano ejecutivo de la Administración<sup>493</sup>, tiene entre sus atribuciones y deberes, las de “cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico”<sup>494</sup>, a cuyo efecto puede dictar

488. Artículo 30. Véase la Ley en G. O. N° 2.297 Extr. del 18-8-78.

489. Artículo 36, ordinal 9°

490. Artículo 44.

491. Artículo 5, ordinal 1°

492. Artículo 6°

493. Artículo 30.

494. Artículo 64, ordinal 7°

las Resoluciones que sean necesarias <sup>495</sup>, conforme a las Ordenanzas respectivas.

### 3. *Las Ingenierías Municipales*

En aquellos Concejos Municipales en los cuales se han constituido, las Ingenierías Municipales constituyen los órganos de la Administración Municipal para el control y fiscalización en materia urbanística <sup>496</sup>.

Por ejemplo, en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, de 1978, se establece que la Dirección General de Desarrollo Urbano "es el órgano técnico por medio del cual el Concejo Municipal vela por el cumplimiento de las Ordenanzas y Normas Técnicas inherentes al desarrollo urbano del Distrito Sucre, correspondiendo, por lo tanto a ese Despacho la aprobación de los permisos, así como velar por la adecuada y correcta ejecución de las obras de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general indicadas en la Ordenanza" <sup>497</sup>. A nivel ejecutivo, corresponde al Prefecto del Distrito Sucre cuidar de la estricta ejecución de las correspondientes disposiciones emanadas de la Dirección General de Desarrollo Urbano <sup>498</sup>.

En general, en el Area Metropolitana de Caracas, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana de la misma atribuye a las Ingenierías Municipales o sus órganos equivalentes, las siguientes competencias: controlar el cumplimiento del Plan General de Desarrollo Urbano a través de la concesión de permisos de construcción y la conformación de patentes de industria y comercio solicitadas a los organismos competentes por personas o entidades públicas y privadas; recopilar información para transmitirla trimestralmente a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, referente a las tendencias de crecimiento registradas a través de las solicitudes recibidas y de los permisos concedidos a personas y organismos públicos y privados; establecer normas constructivas y su forma de presentación, y conceder los permisos correspondientes para nuevos desarrollos urbanos, una vez estudiados y establecidos por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y aprobados por los respectivos

---

495. Artículo 45.

496. Artículo 20 de la Ordenanza sobre ordenación urbanística del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia.

497. Artículo 5º

498. *Idem.*

Concejos Municipales, los lineamientos o normas urbanísticas que regirán los citados desarrollos, y transmitir a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, las solicitudes de cambio de zonificación para su evaluación y estudio <sup>499</sup>.

---

499. Artículo 21.



### III. *LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION METROPOLITANA, CON ESPECIAL REFERENCIA A CARACAS*

#### 1. *Los mecanismos de administración metropolitana*

Sin duda, tal como se ha visto anteriormente, si hay un aspecto específico que en las grandes ciudades requiere de una atención administrativa integral, ése es el de la ordenación urbanística. Por ello, el fenómeno administrativo de la metropolización está íntimamente ligado a la expansión urbana y a la ordenación urbanística de las grandes ciudades.

En efecto, ha sido precisamente la necesidad de la ordenación urbanística de las grandes unidades urbanas, que han llegado a abarcar más de un Municipio, lo que ha provocado la necesidad de establecer estructuras y organismos administrativos con jurisdicción en todos los ámbitos municipales-locales integrados en la gran ciudad. De allí que la exigencia general de metropolización administrativa de Caracas, hasta ahora se haya concentrado, solamente, en la materia urbanística. En efecto, como se ha señalado, en 1972 quedó constituida la Mancomunidad Urbanística del Area Metropolitana de Caracas, con la finalidad de establecer y mantener en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbana del Area. Como consecuencia, en la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana aprobada por los Concejos Municipales del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, se estableció como autoridades urbanísticas comunes y mancomunadas, a la Comisión Metropolitana de Urbanismo y a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.

Es de destacar, en todo caso, que esta experiencia de mancomunidad municipal, además de haber sido la primera en Venezuela, se realizó sin basamento legal, con la sola previsión constitucional del artículo 28 del texto fundamental. Sin embargo, ahora la nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 ha regulado con mayor precisión la organización administrativa de las áreas metropolitanas y las mancomunidades.

Establece, en efecto, la figura de los Distritos Metropolitanos, los cuales pueden crearse como "entidades locales de carácter público, formadas por la conurbación de dos o más municipios cuyas capitales se hayan extendido en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana,

social y económica con más de 100.000 habitantes”<sup>500</sup>. En estos casos de creación de Distritos Metropolitanos, éstos tendrán la competencia para establecer los planes de desarrollo urbano local<sup>501</sup>.

La Ley Orgánica regula, además, a las Mancomunidades, como “entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios o Distritos Metropolitanos, o entre éstos y uno o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos”<sup>502</sup>, entre los cuales puede estar el ordenamiento urbano.

Ahora bien, tal como se señaló, en 1972 se estableció en el Area Metropolitana de Caracas un instrumento concreto de administración metropolitana del urbanismo, integrado por dos órganos específicos: la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, que analizaremos a continuación.

## 2. *La Comisión Metropolitana de Urbanismo de Caracas*

La Comisión Metropolitana de Urbanismo es el máximo organismo directivo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas<sup>503</sup>, y está integrada por: los Presidentes de las Comisiones de Urbanismo de los Concejos Municipales; el Director de Obras y Servicios del Distrito Federal; el Director de Ingeniería del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda; un representante adicional por cada uno de los Concejos Municipales suscritores del convenio de Mancomunidad; un representante de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Región Capital; un representante de la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas; un representante del sector Vivienda Pública; un representante del Colegio de Ingenieros; un representante del Colegio de Arquitectos y un representante de la Cámara Venezolana de la Industria de la Construcción. Los miembros de la Comisión Metropolitana no tienen el carácter de funcionarios públicos.<sup>504</sup>

La Comisión tiene las siguientes competencias:

- a) Fijar las directrices generales de la labor que deba desarrollar la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.
- b) Dictaminar sobre el Proyecto del Plan General de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Caracas, y sobre las Or-

---

500. Artículo 21.

501. Artículo 22.

502. Artículo 26.

503. Artículo 7º

504. Artículo 9º

- denanzas, Acuerdos y Resoluciones previstos en el mismo, antes de que sean sometidos a la aprobación de los respectivos Concejos Municipales por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.
- c) Dictaminar sobre los proyectos de modificaciones, actualizaciones y revisiones al Plan General de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Caracas y sus programas parciales o especiales.
  - d) Dictaminar sobre los proyectos de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones de los Concejos Municipales que integran el Area Metropolitana de Caracas en materia de ordenación urbana, antes de que sean discutidos y aprobados por los mismos.
  - e) Presentar a los Concejos Municipales en el mes de octubre de cada año, el Proyecto de Presupuesto de la Comisión y de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano para el ejercicio fiscal siguiente.
  - f) Presentar a los Concejos Municipales respectivos, en el mes de enero de cada año, un informe pormenorizado de las labores realizadas por la Comisión y de la ejecución del Presupuesto asignado.
  - g) Promover y realizar consultas públicas sobre los proyectos que le someta la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano.
  - h) Actuar como último organismo de alzada para conocer y dictaminar sobre los recursos y apelaciones que se interpongan contra las decisiones de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de las Ingenierías Municipales o su equivalente.
  - i) Resolver las controversias que puedan surgir entre la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y las Ingenierías Municipales o su equivalente.
  - j) Dictar su Reglamento interno y aprobar el Reglamento interno de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano<sup>505</sup>.

### 3. *La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano de Caracas*

La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano es el máximo organismo planificador y administrativo en el Area Metropolitana de

---

505. Artículo 8º

Caracas<sup>506</sup>, y está a cargo de un Director y de un Sub-Director, quienes son funcionarios a dedicación exclusiva de la libre elección y remoción de la Comisión Metropolitana de Urbanismo<sup>507</sup>.

De acuerdo a la Ordenanza respectiva, corresponde a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano:

- a) Elaborar, actualizar, revisar y modificar el Proyecto del Plan General de Desarrollo Urbano.
- b) Vigilar y controlar la ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano y de los programas que de él se deriven.
- c) Evacuar las consultas que le sean sometidas por los organismos públicos y privados.
- d) Elaborar los proyectos de planes parciales de urbanismo y programas de realización.
- e) Preparar proyectos de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que regulen el desarrollo urbanístico.
- f) Recibir y evaluar la gestión y las informaciones de las Ingenierías Municipales o su equivalente.
- g) Recibir y evaluar las informaciones provenientes de los organismos coadyuvantes al desarrollo urbano.
- h) Recibir y evaluar los planes y programas de los organismos públicos y privados que actúan en el desarrollo urbano del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia.
- i) Conocer, a través del organismo regional correspondiente, de los planes y programas a desarrollarse dentro de la Región Capital.
- j) Preparar el Proyecto de Presupuesto de la Comisión Metropolitana de Urbanismo y de la Oficina, el cual deberá presentar a dicha Comisión en la primera quincena del mes de septiembre de cada año. A estos fines, elaborará un programa de operaciones de cinco (5) años, en el cual se detallará el Proyecto de Presupuesto del próximo ejercicio, basado en la experiencia del Presupuesto del ejercicio pasado.
- k) Estimular el interés público, a fin de lograr de las personas e instituciones privadas, su cooperación para la mejor realización de los planes de urbanismo.
- l) Recomendar a los organismos nacionales y municipales competentes, así como a las instituciones de renovación urbana, la realización de actividades e inversiones necesarias para

---

506. Artículo 13.

507. Artículo 15.

el desarrollo urbanístico del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia.

- m) Recomendar, previa opinión favorable de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, a los organismos competentes, la adopción de medidas que estimulen o restrinjan la actividad de personas o instituciones privadas para la mejor orientación y realización del Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implantación.
- n) Las otras atribuciones que le señale esta Ordenanza y las demás disposiciones de carácter general <sup>508</sup>.

#### 4. *El Consejo de Servicios Urbanos del Area Metropolitana de Caracas*

Mediante el Decreto N° 473 del 27 de diciembre de 1979 <sup>508 bis</sup>, se establecieron las bases para "la coordinación de las actividades e inversiones de los organismos públicos en materia de prestación de servicios urbanos y construcción de viviendas en el Area Metropolitana de Caracas" (art. 1º). A tal efecto, se designó al Gobernador del Distrito Federal, como Comisionado Especial del Presidente de la República para el Area Metropolitana de Caracas (art. 2º), y se creó el Consejo de Servicios Urbanos del Area Metropolitana de Caracas (art. 3º) compuesto por representantes de todos los organismos públicos con actuación en la zona.

El artículo 4º de dicho Decreto, asignó al Consejo, el cual está coordinado por el Comisionado Especial mencionado, las siguientes atribuciones:

1. Colaborar en la formulación de la política urbana del Area Metropolitana de Caracas.
2. Elaborar un programa coordinado de inversiones públicas para el Area Metropolitana de Caracas en las materias de prestación de servicios urbanos y de construcción de vivienda.
3. Velar por la ejecución coordinada de las inversiones y actividades referidas en los numerales anteriores.
4. Propiciar la creación de Mancomunidad para la prestación de determinados servicios.

508. Artículo 14.

508. <sup>bis</sup> en G. O. N° 31.892 del 28-12-79. Véase Ana Elvira Araujo, "Comentarios al Decreto sobre coordinación de los servicios públicos en el área metropolitana de Caracas" en *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 2, abril-junio 1980, págs. 81 y 82.

5. Propiciar la celebración de acuerdos entre el Ejecutivo Nacional y los organismos municipales para la realización de determinadas actividades.

6. Proponer al Ejecutivo Nacional la creación de Comités Metropolitanos.

7. Recomendar al Ejecutivo Nacional la adopción de cualesquiera otras medidas que se estimen necesarias para la coordinación de las actividades públicas dentro del Area Metropolitana de Caracas.

El Decreto, por último, estableció la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional cree Comités Metropolitanos que tendrán por objeto la coordinación de diversas actividades sectoriales.

## *CAPITULO VI: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA RELATIVA A LA ORDENACION URBANISTICA*

La ejecución de las normas reguladoras de la ordenación urbanística a que antes se ha hecho referencia, corresponde, en concreto, a las diversas autoridades administrativas que ejercen competencias en materia urbanística, las cuales se han descrito anteriormente.

La actividad de dichos órganos produce una actuación administrativa concreta, relativa a la ordenación urbanística de la propiedad privada, que se traduce en actos administrativos de efectos particulares, los cuales pueden ser, tanto actos generales como actos individuales, conforme a las clasificaciones de los actos administrativos a que hemos hecho referencia. Esos actos, en general, inciden sobre el derecho de propiedad y afectan particularmente la facultad de uso de la misma, y se manifiestan en acuerdos de zonificación concreta o asignación de uso particularizado al suelo urbano, autorizaciones, permisos, prohibiciones y órdenes.

Se impone, en este capítulo, el estudio particular de esos diversos actos administrativos que se producen en materia urbanística. Sin embargo, antes de su estudio pormenorizado debe insistirse en el carácter reglado de la actividad administrativa urbanística, es decir, en su carácter no discrecional, lo que nos llevará a exponer las principales bases sobre las cuales aquélla se realiza.



## I. EL CARACTER REGLADO DE LAS ACTUACIONES URBANISTICAS

### 1. *El principio de la legalidad administrativa*

La actividad administrativa en el campo urbanístico, como toda actividad administrativa, conforme a lo indicado en el artículo 117 de la Constitución, debe ejercerse conforme a lo previsto en la Constitución y las leyes. En esta norma está consagrado, constitucionalmente, en Venezuela, el principio de la legalidad que rige la actuación de todo Estado de Derecho.

Sin embargo, legalidad, en el sentido etimológico de la palabra, es lo que está conforme con la Ley, por lo que esta expresión, de acuerdo al sentido de la norma constitucional, debe ser entendida en sentido amplio y como sinónimo de Derecho. Conforme a esto, el principio de la legalidad aplicado al Estado, no es más que la conformidad con el Derecho que debe acompañar a todos los actos de los órganos que ejercen el Poder Público. Es decir, el principio según el cual toda la actividad del Estado debe estar conforme con el Derecho de ese Estado.

Este principio de la legalidad, en su aplicación a la Administración, ha sido claramente determinado por la jurisprudencia venezolana, en decisión de la antigua Corte Federal, al expresar que “todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas; de ahí el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria un texto legal, sino también cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la Ley”<sup>509</sup>.

Esta necesidad que tiene la Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, de ejercitar sus funciones sólo dentro de los precisos límites del derecho positivo, es ciertamente, como también lo ha recalcado la jurisprudencia, una “garantía establecida en beneficio

509. Véase sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953, en *Gaceta Forense* N° 1, 1953, p. 151.

de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva”<sup>510</sup>.

Tal como la propia Corte Suprema de Justicia lo ha señalado, en sentencia de la Sala Político-Administrativa de 21 de diciembre de 1972:

“Por consiguiente, el procedimiento constitutivo del permiso de construcción tiene también por finalidad una múltiple, variada y compleja labor de protección urbanística, desde la edificación de la vivienda unifamiliar hasta la vivienda colectiva, como solución de un problema social de extraordinaria importancia. Existe, pues, en el permiso de construcción, todo un procedimiento estatuido en garantía del interés de la comunidad, fundado en razones familiares y sociales por una parte, y en otras que atienden ‘a la economía, la estética y el funcionamiento urbanístico’. En consecuencia, todas estas actuaciones y las leyes y Ordenanzas que a ella se refieren son materia que atañe al orden público y que en tal virtud, cuando son infringidas las normas que las contienen, esa infracción afecta la validez de los actos. . . .”<sup>510 bis</sup>.

## 2. Administración reglada y poderes discrecionales

Sin embargo, y ello es innegable, no toda la actividad de la Administración Pública tiene establecidos en el ordenamiento jurídico positivo “precisos límites”, lo que ha dado origen a la distinción clásica entre administración reglada y poder discrecional en la actividad administrativa.

A este respecto, la antigua Corte Federal ha señalado expresamente que “los actos administrativos son de dos categorías: discrecionales, cuando la administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar, sin que ello quiera decir que se obra al arbitrio, eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto; y reglados, llamados también vinculados y obligatorios, cuando el funcionario no puede ejecutarlos sino con sujeción

510. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 23 de octubre de 1953, en *Gaceta Forense*, N° 2, 1953, p. 64.

510. bis Véase en *Repertorio Forense* N° 2.273 del 26-1-73, citada también en *Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República*, tomo IV, 1976, p. 131.

estricta a la Ley, so pena de incurrir en incompetencia, exceso de poder o, genéricamente, en ilegalidad o violación de la Ley”<sup>511</sup>.

En este sentido, la diferencia entre estos dos tipos de actos administrativos estriba “en que en los reglados la Ley establece si la autoridad administrativa ha de actuar, cuál es esa autoridad y cómo debe hacerlo, determinando las condiciones de la conducta administrativa en forma de no dejar margen a la elección del procedimiento; mientras que en los discrecionales, atendiendo a necesidades de la Administración Pública, la autoridad administrativa en muchos casos apreciará hechos pasados o consecuencias futuras, y para ello dispondrá de cierta libertad de apreciación, sin que quiera significar esto que proceda arbitrariamente”<sup>512</sup>.

En esta forma entendida, ciertamente que la actividad discrecional de la administración es indispensable para que ésta pueda realizar sus fines de un modo cabal, porque la Ley no puede prever y reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad. De ahí que, por lo general, se limite a determinar normas que fijan la competencia de los diversos órganos administrativos y deja a éstos una cierta libertad de apreciación de los hechos, para decidir u orientar su actuación<sup>513</sup>.

Pero, sin embargo, debe señalarse que, en todo caso, el ejercicio de una actividad discrecional ha de encontrar su fundamento y su razón de ser en una Ley. La discrecionalidad, ha dicho Balbe, “no se funda en la ausencia de preceptos jurídicos que limitan la actividad de la administración, sino en la atribución, por el derecho, de una libertad de apreciación”<sup>514</sup>. En este mismo sentido, la jurisprudencia venezolana ha sostenido que el funcionario sólo tiene las facultades que la Ley le señala expresamente, por lo que “nunca, en ninguna oportunidad, puede el funcionario ejercer atribuciones discrecionales, a menos que la Ley se las conceda directa y categóricamente”<sup>515</sup>.

---

511. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 17 de julio de 1953, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 1, 1953, p. 151.

512. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 26 de noviembre de 1959, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 26, 1959, p. 125.

513. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 5 de noviembre de 1958, en *Gaceta Forense*, Nº 22, 1958, p. 133.

514. Véase Manuel Balbe, “Derecho Administrativo”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona 1949, p. 64, citado por M. F. Clavero Arévalo, “La doctrina de los Principios Generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento jurídico”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, Madrid, Nº 7, 1952, p. 89.

515. Véase sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal, del 11 de agosto de 1949, en *Gaceta Forense*, 1ª etapa (segunda edición), Año 1, Nº 2, agosto 1949, p. 140.

En este sentido, del análisis de todo el conjunto normativo antes estudiado, relativo a la ordenación urbanística, se evidencia que la actuación administrativa en este mismo campo, autorizada en esas normas, no es una actuación discrecional sino, al contrario, reglada. Las normas estudiadas, en general, no le dan libertad de apreciación a los funcionarios para adoptar los actos administrativos concretos (otorgar un permiso de construcción, por ejemplo), sino que, en realidad, la actuación administrativa está sometida a normas precisas, que la reglan.

En todo caso, en las actuaciones urbanísticas la naturaleza reglada de la actividad administrativa se destaca en dos aspectos fundamentales: en la determinación de los hechos que constituyen la causa de los actos administrativos con efectos urbanísticos, y en la concreción de la finalidad perseguida por el legislador.

### 3. *La determinación del presupuesto de hecho en los actos administrativos urbanísticos*

En efecto, dentro de los elementos del acto administrativo, está claramente determinado el elemento fáctico, es decir, los presupuestos de hecho del acto que configuran, de acuerdo a nuestro criterio, el elemento denominado causa.

La determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo, constituye una de las etapas que debe seguir la Administración para manifestar su voluntad. Debe dejarse claramente establecido, sin embargo, que esta determinación de los presupuestos de hecho no comprende ningún elemento de apreciación ni juicio<sup>516</sup>. Se trata, simplemente, de una constatación de los hechos que constituyen el presupuesto fáctico del acto.

Ahora bien, en esta determinación de los hechos, la Administración, aun encontrándose en ejercicio de un poder discrecional, debe ceñirse a determinados límites: el primer lugar, debe comprobar los presupuestos de hecho del acto; en segundo lugar, los hechos han de ser calificados

---

516. Cfr. Michel Stassinopoulos, *Traité des actes administratifs*, Collection de l'Institut Français d'Athènes, N° 82, Atenas 1954, p. 154; Bonnard, "Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir, *RDP*, 1923, p. 363, cit. por J. C. Venezia, *Le pouvoir discrétionnaire*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Bibliothèque de Droit Public, tome XVII. Paris 1959, p. 48.

concretamente. Veamos estos tres aspectos en materia de determinación del elemento causa en el acto administrativo<sup>516 bis</sup>.

#### A. La comprobación de los hechos

La jurisprudencia administrativa ha determinado que las decisiones administrativas se hallan condicionadas por "la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en la norma, claramente estatuida para obligar a la Administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente"<sup>517</sup>.

Por tanto, uno de los límites de la actuación administrativa urbanística, en cuanto a la determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo, es la necesaria comprobación de dichas circunstancias de hecho por la Administración, lo que evita, por otra parte, el llamado error de hecho, que puede ser controlado también jurisdiccionalmente y que consiste simplemente en el "falso conocimiento de la realidad"<sup>518</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia ha señalado, al decidir sobre la impugnación de un acto administrativo que contenía un error de cálculo, acordando su nulidad, que "el error en que incurre la Resolución ministerial impugnada, equivale a falta de adecuación entre el supuesto legal y la realidad, de allí que el resultado obtenido haya sido inexacto, tal como lo manifestó el Fiscal General de la República en su dictamen, en el cual concluye considerando que es procedente el recurso de nulidad solicitado"<sup>519</sup>.

En materia urbanística es fundamental la fase de comprobación de los hechos por parte de la autoridad administrativa; por ejemplo, no se puede negar un permiso de construcción si no hay una comprobación previa de los hechos que conduzcan a no permitir determinado tipo de construcción en un inmueble de propiedad privada (zonificación, superficie del terreno, topografía, etc.); y no se puede ordenar la destruc-

516. <sup>bis</sup> Véase, en general, Allan R. Brewer-Carías, "Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas" en: *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB., N° 2, Caracas 1966, págs. 9 y sigts.

517. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 22 de mayo de 1963, en *Gaceta Forense*, N° 40, 1963, pág. 237.

518. Véase Sebastián Martín-Retortillo Baquer, "El exceso de poder como vicio del acto administrativo", *RAP*, N° 23, 1957, p. 138.

519. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 3 de julio de 1961, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 33, 1961, p. 20; véase además Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1947* y *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo III, vol. 1, Caracas 1976, pp. 206 y ss.

ción de un inmueble, si no se comprueba previamente la violación de las Ordenanzas por el propietario, o su estado ruinoso.

#### B. *La calificación de los presupuestos de hecho*

Por otra parte, dentro del proceso lógico de formación del acto administrativo, la Administración, después de haber constatado y comprobado los presupuestos de hecho, debe proceder a la sumisión de los hechos al presupuesto de derecho, es decir, a la norma que autoriza su actuación. Esto es lo que se ha llamado "calificación jurídica de los hechos"<sup>520</sup>, como otro de los límites de la actividad administrativa, y que tiene su control jurisdiccional en el llamado "abuso o exceso de poder" por la jurisprudencia venezolana, que corresponde a la tergiversación de los hechos de la jurisprudencia italiana<sup>521</sup> y que se presenta como una figura análoga al falso supuesto del derecho procesal civil<sup>522</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia indica que "si la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución o de la Ley positiva...; pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad"<sup>523</sup>.

Por tanto, los límites de la actuación administrativa y la posibilidad de control, no se limitan a la posible transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que abarcan también la necesidad de que el funcionario, aun en el caso de darle cumplimiento estricto a la norma estricta, ley positiva o precepto legal expreso, en la aplicación de ese precepto legal no tergiversarse los presupuestos de hecho que autorizan su actuación<sup>524</sup>. En este sentido, puede controlarse jurisdiccionalmente la actuación administrativa cuando la Administración dicte un

520. M. Stassinopoulos, *op. cit.*, p. 182.

521. Véase la jurisprudencia en nuestra obra *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 67 y 68. En la jurisprudencia italiana. Sebastián Martín-Retortillo Baquer, "El Exceso de Poder", *loc. cit.*, p. 135.

522. Artículo 435 CPC.

523. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 9 de agosto de 1957, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 17, 1957, p. 136.

524. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 9 de agosto de 1957, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 17, 1957, p. 136.

acto administrativo falseando el lógico y verdadero presupuesto del mismo. Asimismo, se considera dictado el acto con tergiversación de los hechos, no sólo en el caso extremo de que el acto se funde sobre el presupuesto de la existencia o inexistencia de hechos que resulten inexistentes o existentes, sino también basta con que en su realidad tales hechos sean sustancialmente distintos a como son aprehendidos por la autoridad administrativa, es decir, cuando ésta, realizando un error de método, no considere debidamente elementos esenciales o dé, por lo contrario, excesiva importancia a elementos accesorios<sup>525</sup>.

La función de calificación de los hechos y sus límites es, ciertamente, una actividad reglada y, por tanto, controlable en todos los actos administrativos. La jurisprudencia ha destacado que este vicio del acto administrativo por falsa calificación de los hechos, consiste en "hacer uso indebido del poder que es atribuido al funcionario independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal desnudándose los hechos, o bien por cualquier otra causa"<sup>526</sup>, lo que conlleva un cierto elemento subjetivo de valoración intelectual por parte de la Administración. Esto distingue, por otra parte, a la calificación de los hechos y su vicio, la tergiversación de los mismos, de la comprobación de los hechos y su vicio, el error de hecho<sup>527</sup>.

Por último, y dentro del proceso de calificación de los hechos, debe destacarse la actuación de la Administración en presencia de los denominados "conceptos jurídicos indeterminados" o "naciones jurídicas imprecisas".

En efecto, partiendo del principio de la legalidad y de que la Ley regula, en todo caso, la actividad administrativa, tal regulación puede hacerse de una manera más o menos indeterminada, por ejemplo, cuando se utilizan expresiones como justo precio, urgencia, etc. Estos son conceptos jurídicos indeterminados, en el sentido de que la medida concreta para la aplicación de los mismos en un caso particular, no nos la resuelve o determina con exactitud la propia Ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata<sup>528</sup>. Tradicionalmente se admitía que la califi-

525. Véase asimismo sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 8 de junio de 1964, en *Gaceta Forense*, N° 44, 1964, págs. 119 y sigts.

526. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 9 de agosto de 1957, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 135.

527. Cfr. S. Martín-Retortillo Baquer, "El Exceso de Poder..." *loc. cit.*, p. 138, Vid. N° 4.

528. Cfr. E. García de Enterría, "La lucha contra las inmunidades de poder en el Derecho Administrativo", *RAP*, N° 38, 1962, p. 171; A. Nieto, "Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria", *RAP*, N° 44, 1964, p. 154.

cación de los hechos, en estos casos indeterminados, encajaba dentro de la discrecionalidad. Sin embargo, con la nueva técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, se ha reducido nuevamente la discrecionalidad y se le ha establecido un nuevo límite.

La diferencia entre la discrecionalidad y la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados estriba, como mínimo, en los siguientes puntos: en la discrecionalidad auténtica, la Administración es libre de elegir entre varias posibilidades, y cualquier solución que adopte dentro de ellas es, en principio, jurídicamente irreprochable; en el supuesto de los conceptos jurídicos indeterminados, la elección no es libre, sino que se trata de la aplicación de la Ley a un caso concreto y que admite sólo una solución justa. Por ejemplo, cuando las ordenanzas sobre arquitectura, Urbanismo y Construcción en general establecen la necesidad de demoler o modificar, según el caso, las edificaciones que “amenacen o se encuentren en ruina”, lo que establecen es un concepto jurídico indeterminado. Ante una edificación determinada no cabe más que una sola solución justa: la edificación se encuentra o no en ruina. Esta determinación, es claro, no puede ser objeto de una facultad discrecional<sup>529</sup>. Existe, además, otra diferencia entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados<sup>530</sup>. En la discrecionalidad, la operación que debe realizar la Administración es de naturaleza volitiva; así sucede cuando la Ley faculta a la Administración para tomar una medida dentro de un límite máximo y mínimo claramente determinados<sup>531</sup>; en cambio, en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados, la operación que realiza la Administración es de naturaleza intelectual: la Administración cree, juzga, por ejemplo, que la edificación amenaza ruina. Tal distinción provoca efectos importantes: mientras en el primer caso la posibilidad de controlar esa voluntad es limitada, puesto que la Ley la ha atribuido expresamente, en el segundo caso siempre cabe la posibilidad de que la Administración se haya equivocado en su juicio, y tal error puede ser controlado y corregido por los tribunales<sup>532</sup>.

---

529. Cfr. E. García de Enterría, “La lucha contra...”, *loc. cit.*, p. 174.

530. Véase Alejandro Nieto, “Reducción jurisdiccional...”, *loc. cit.*, p. 154.

531. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 12 de diciembre de 1963, en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 27.344 del 13-1-64.

532. Alejandro Nieto, “Reducción jurisdiccional...”, *loc. cit.*, pp. 154 y 155.

#### 4. *La finalidad perseguida por el legislador en las actuaciones urbanísticas*

Tal como lo ha destacado la jurisprudencia, la subordinación de los actos administrativos a la equidad y a la verdad, significa que el funcionario o la Administración no pueden, en modo alguno, salirse de los fines que con la norma legal se persiguen, aun en el supuesto de que estén en función las facultades discrecionales del Poder Público<sup>533</sup>.

Por tanto, otro de los elementos reglados del acto administrativo que han contribuido eficazmente a la fijación de los límites del poder discrecional, es éste de la finalidad perseguida. Por ello ha recalcado la jurisprudencia que la “discrecionalidad no implica arbitrariedad ni injusticia, puesto que la Administración nacional, estatal o municipal, no obra en pura conformidad a su elección, sino en virtud y como consecuencia de su capacidad condicionada por su fin”<sup>534</sup>.

El control de este límite ha sido denominado, en cuanto produce un vicio en los actos administrativos que lo traspasen, como desviación de poder según la terminología acuñada en el Derecho francés y recibida en casi todos los ordenamientos jurídicos modernos<sup>535</sup>.

La desviación de poder, por tanto, “surge cuando la Administración usa sus poderes para finalidades distintas a aquellas determinadas en la Ley”<sup>536</sup> y su configuración es sencilla: la Administración está obligada a realizar su actividad no sólo respondiendo a un fin público o social buscado<sup>537</sup> —lo que no sucede cuando obra por un fin privado— sino que, dentro de tal concepto genérico, debe concretar, precisamente, el fin específico para el que le son concedidas las facultades determinadas que ejerce en el supuesto concreto.

En consecuencia, la desviación de poder no sólo se presenta como resultado de la obtención de un fin extraño al interés general, sino también como resultado de la obtención de un fin que, sin ser extraño al interés general, no es la manifestación del interés general para cuyo

533. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 9 de agosto de 1957, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 17, 1957, p. 135.

534. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 24 de febrero de 1956, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 11, 1956, p. 28.

535. El artículo 206 de la Constitución atribuye competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa “para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder”.

536. Sentencia de la antigua Corte Federal del 2 de junio de 1958, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 20, 158, p. 99.

537. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 17 de julio de 1953, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, Nº 1, 1953, p. 153.

logro la autoridad administrativa ha recibido los poderes que ejercita. En este sentido, las autoridades administrativas no pueden obrar *ad-libitum* cuando están de por medio los derechos de los administrados, y los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarreen su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales o legales y con ellos no usurpe atribuciones el funcionario que los profiere. Entre estos vicios está la desviación de poder, pues el acto administrativo “aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la Ley, en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa”<sup>538</sup>.

La actividad administrativa en el Estado de derecho —ha señalado la antigua Corte Federal en la misma decisión antes citada— está condicionada por la Ley a la obtención de determinados resultados; por ello no puede la Administración Pública procurar resultados distintos a los perseguidos por el legislador, “aun cuando aquéllos respondan a las más estrictas licitud y moralidad, pues lo que se busca es el logro de determinado fin”, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste<sup>539</sup>.

En consecuencia, este elemento reglado de la finalidad de la actuación administrativa, viene a ser otro de los límites de la misma en materia urbanística.

Ahora bien, la actuación administrativa en materia de ordenación urbanística se manifiesta, fundamentalmente, a través de la ordenación del uso del suelo urbano, de las autorizaciones para realizar ese uso, y de actos de control urbanístico. Veamos separadamente estos tres tipos de actos administrativos urbanísticos, teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, en relación a su carácter reglado.

---

538. Véase sentencia de la antigua Corte Federal del 17 de julio de 1953, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 1, 1953, p. 153.

539. *Idem*.

## II. LA ORDENACION ADMINISTRATIVA DEL USO DEL SUELO URBANO

### 1. *La zonificación del suelo urbano*

Tal como se ha señalado, la propiedad urbana está sometida a limitaciones al uso por razones urbanísticas, y estas limitaciones en realidad lo que implican es que la propiedad no puede usarse urbanísticamente sino en la forma que declare la autoridad municipal. El derecho de uso lo tiene el propietario de un inmueble urbano, desde que es propietario; sin embargo, no puede ejercerlo, sino en las condiciones declaradas por la autoridad municipal en la zonificación respectiva y de acuerdo al permiso de construcción correspondiente.

El acto administrativo de zonificación, entonces, es un acto administrativo de *efectos particulares*, declarativo de derechos en favor de los propietarios, mediante el cual se le asigna un determinado uso de la propiedad inmueble urbana que tiene derecho a ser ejercido por los propietarios.

El carácter particular del acto administrativo de zonificación, deriva de los efectos estrictamente particularizados del mismo, a pesar de que una vez dictados formen "parte del Mapa de Zonificación", tal como lo expresa, por ejemplo, el artículo 4º de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda<sup>540</sup>.

En efecto, el acto administrativo de zonificación, utilizando expresiones de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, "no es de manera alguna un acto que afecte el interés público ni él contiene, en su esencia o en su forma, un acto de Poder Público de carácter normativo y general, de efectos *erga omnes* y cuya vigencia, por consiguiente, afecte e interese a todos por igual. Por el contrario, el acto impugnado (en ese caso, un acto de rezonificación) es, por su naturaleza y fines, un acto administrativo de efectos individuales"<sup>541</sup>, que afecta a sus destinatarios, es decir, a los propietarios de la parcela objeto

540. En igual sentido véase el artículo 10, párrafo primero, de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda.

541. Véase sentencia del 18 de febrero de 1971, en *G. O. Extr.* N° 1. 472, del 11-6-71, p. 6.

de zonificación, o a aquellas personas que se encuentren en una especial situación de hecho respecto de dicha parcela, y que resulten afectadas directamente en sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos.

La Corte Suprema ha sido aun más clara: en una sentencia de 21 de noviembre de 1974, al declarar inadmisibile el recurso de anulación intentado por el Colegio de Ingenieros contra, precisamente, un Acuerdo de zonificación dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, señaló lo siguiente: "Es evidente que el acto administrativo mediante el cual la autoridad municipal acordó cambiar la zonificación de una parcela de terreno de propiedad particular, no es un acto de carácter general y normativo que obra *erga omnes* y cuya vigencia afecta e interesa a todos por igual, sino, por el contrario, un *acto administrativo de efectos individuales* que no puede ser impugnado por la vía de la acción popular sino por medio del recurso contencioso de anulación y en base a un interés legítimo, motivo por el cual no cabe alegar contra el acto en referencia el simple interés propio de la acción popular"<sup>542</sup>.

Este acto administrativo de zonificación, siempre de efectos particulares, puede ser un acto general o un acto individual, según que el mismo, al dictarse, esté destinado a regular el uso de una ciudad entera (Mapa de Zonificación) o parte de ella o un grupo de inmuebles; o esté destinado a regular el uso de un solo inmueble. El carácter general de algunos actos de zonificación, por supuesto, no cambia sus efectos, los cuales siempre son particulares<sup>542 bis</sup>. Por supuesto son radicalmente distintos, las Ordenanzas de Zonificación ya analizadas, en las cuales se definen en genérico, los distintos usos permitidos al suelo urbano, de los actos administrativos que asignan, en concreto, a inmuebles determinados y específicos, aquellos usos genéricamente establecidos en dichas Ordenanzas.

La asignación del uso del suelo urbano, mediante estos actos, por otra parte, puede hacerse por primera vez, es decir *ex novo*, o puede consistir en un cambio posterior de uso o zonificación. Veamos separadamente ambos supuestos, sus formas e implicaciones.

---

542. Véase en G. O. N° 30.594 del 10-1-75, pp. 229.719 a 229.722.

542. bis Véase en general, sobre el carácter no normativo, de efectos particulares, de los planes urbanísticos, Angel Sustacta Elustiza, *Propiedad y Urbanismo*, cit., pp. 217 y ss.; y M. Bassols Coma y R. Gómez-Ferrer R., "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", en el libro del V Congreso Hispano Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, cit., pp. 74 y ss.

## 2. *La asignación inicial de uso del suelo urbano*

### A. *Formas de la ordenación inicial del uso*

#### a. *La asignación de uso mediante la aprobación de los Planes o Mapas de Zonificación*

La asignación inicial de uso del suelo urbano tiene lugar, normalmente, con la aprobación del Plano de Zonificación o de los Planos Reguladores de Zonificación que pasan a formar parte de las Ordenanzas de Zonificación. Estos Mapas y Planos son, sin duda, *actos administrativos generales de efectos particulares*, que afectan a los propietarios de los inmuebles comprendidos en los mismos. Al formar parte de las Ordenanzas de Zonificación, deben ser aprobados por el Concejo Municipal siguiendo las mismas formalidades requeridas para la aprobación de éstas, y particularmente en cuanto se refiere a las tres discusiones que deben recibir<sup>543</sup>. La Ordenanza de Zonificación y el Mapa de Zonificación, así, constituyen, como lo ha dicho la Corte Suprema, un solo acto, pero de carácter complejo y con diferentes efectos y naturaleza: la Ordenanza de Zonificación es un acto de efectos generales; en cambio, el Plano de Zonificación es un acto de efectos particulares, aun cuando sea un acto general.

En una sentencia de su Sala Político-Administrativa del 10 de agosto de 1977, la Corte Suprema, al considerar la solicitud de nulidad parcial de la Ordenanza de Rezonificación del Sector El Paraíso del Distrito Federal, señaló lo siguiente:

“Los propietarios alegan que los terrenos de su propiedad comprendidos en el segmento de la manzana a que se refieren en su demanda, aparecen clasificados en el Plano de Rezonificación como ‘área verde’, no obstante que en los mismos ellos ya habían hecho construcciones destinadas a viviendas familiares o multifamiliares, en conformidad con las disposiciones legales que antes regulaban el uso de la tierra en ese sector.

“El análisis de los autos demuestra que los demandantes son, efectivamente, propietarios de los citados terrenos y de las construcciones en ellos existentes, y que los mismos aparecen clasificados como ‘área verde’ en el Plano regulador del sector. Es este *acto concreto* de cambio de zonificación el que realmente afecta de manera directa a los propietarios, y el único

543. Véase, por ejemplo, lo indicado en el artículo 32 de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda.

a que pueden ellos referirse al impugnar de manera general los actos 'en virtud de los cuales se declararon áreas verdes los lotes o parcelas de terreno' que les pertenecen en la citada manzana, puesto que no puede aplicarse lo mismo ni atribuirse tal efecto a las disposiciones generales y abstractas que forman el articulado de la Ordenanza de Rezonificación del Sector El Paraíso ni, en particular, a aquellos artículos de esa misma o de otras Ordenanzas a los que antes se hizo mención”<sup>544</sup>.

Como consecuencia, resulta claro que la primera de las formas de asignación de uso a los inmuebles se realiza por los Planos o Mapas de Zonificación aprobados por las autoridades municipales y que forman parte de las Ordenanzas de Zonificación. Sin embargo, a pesar de esto, los efectos de dichos Planos o Mapas son particulares en relación a los propietarios concretos, por lo que no se los puede considerar como actos de efectos generales.

b. *La asignación inicial de uso, con posterioridad a la aprobación de los Planos o Mapas de zonificación, a áreas excluidas de los mismos*

Pero la asignación inicial de uso de los inmuebles urbanos puede también realizarse posteriormente a la aprobación del Plano Regulador de zonificación o Mapa de zonificación, porque se trate de una zona no comprendida en él, y no tenga asignado un uso concreto y específico.

Curiosamente, sin embargo, si se estudian las Ordenanzas de Urbanismo y Zonificación del Área Metropolitana de Caracas, se deduce que la asignación de usos a nuevas áreas o el desarrollo de áreas adyacentes a los Planos o Mapas y no comprendidas en ellos, no requiere de formalidades particulares en cuanto a su aprobación, pues o se otorgan por el Ingeniero Municipal con la aprobación del Concejo en una sola discusión, o se aprueban, así, por éste. Es decir, no se exige que esta asignación inicial de uso se someta a tres discusiones por el Concejo.

En efecto, respecto de las “áreas no zonificadas”, conforme se establece en el artículo 3º del párrafo primero de la Ordenanza de Zonificación del mismo Distrito Sucre:

“La Dirección de Ingeniería Municipal (ahora Dirección General de Desarrollo Urbano), queda facultada para dar los usos a las áreas no zonificadas, siempre y cuando ello redunde en pro del desarrollo y progreso nacional del Distrito. En el otor-

544. Consultada en original.

gamiento de los aludidos usos, la Dirección General de Ingeniería cuidará de que en ellos priven las características generales previstas en esta Ordenanza, para las áreas zonificadas, en forma tal que los usos concedidos sirvan de base para la preparación del resto de las hojas del Mapa de Zonificación a que se refiere el primer aparte del artículo 242 y a los efectos previstos en el artículo 4º de esta misma Ordenanza. La concesión de estos usos por la Dirección de Ingeniería, será comunicada dentro de los quince (15) días siguientes al Concejo Municipal, el cual dará su aprobación en una sola discusión”.

Los usos asignados en esta forma, sin embargo, entran a formar parte del Mapa de Zonificación, tal como se establece en el artículo 4º de la misma Ordenanza de zonificación.

En cuanto a las áreas adyacentes a los Planos o Mapas de zonificación, en el Distrito Sucre se le asigna un uso “estrictamente residencial-vacacional, vacacional-residencial”<sup>545</sup>. En el Distrito Federal, sin embargo, no se le asigna uso específico, por lo cual éste se acuerda por el Concejo Municipal, conforme a lo establecido en el artículo 243 de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador, en la siguiente forma:

*Artículo 243. Desarrollo de áreas adyacentes.* Para el desarrollo de áreas adyacentes al Plano Regulador de Zonificación y mientras la Municipalidad no las haya reglamentado, los interesados podrán pedir a la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano, que les indique los requisitos necesarios para desarrollar determinadas zonas. Con base a dichos requisitos, el interesado podrá presentar ante el referido Organismo el anteproyecto de conjunto, el cual será debidamente estudiado y sometido a la consideración del Concejo Municipal para que resuelva sobre la conveniencia del desarrollo propuesto.

c. *La asignación específica de uso, con posterioridad a la aprobación de los Planos o Mapas de zonificación, a áreas comprendidas en los mismos*

a’ *Las áreas sin uso específico*

En cuanto a aquellas áreas que estando comprendidas en el Plano o Mapa de Zonificación, no tienen asignada en el mismo un uso específico, las Ordenanzas de Zonificación no siempre definen con precisión la forma de asignación de uso.

---

545. Artículo 185 de la Ordenanza de Zonificación.

En efecto, estas áreas, denominadas Zona A-E (Zonas sujetas a Estudios Especiales) o Zona R-E (Zonas con Reglamentación Especial) en el Distrito Sucre, tienen un régimen particular.

En efecto, las primeras, comprende "áreas que por presentar características especiales que impiden su clasificación en otra zona o por no estar edificadas, se consideran deban someterse a estudios especiales de conjunto" (artículo 184). En la Ordenanza del Departamento Libertador se denominan Zona R-E (Reglamentación Especial) y comprenden "los terrenos que por su extensión y situación requieren ser definidos por el estudio de las comunidades que están en proceso de elaboración" (artículo 183).

En la Ordenanza del Departamento Libertador del Distrito Federal no se regula en detalle la forma de asignar el uso de estos inmuebles, pero se estima que se trata de una modificación de los Planos Reguladores de Zonificación y que ésta debe ser aprobada por el Concejo Municipal, previo informe de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, conforme al artículo 2º de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, aprobación que debe tener lugar luego de tres discusiones.

#### b' *Las zonas sujetas a estudios especiales*

En el caso del Distrito Sucre del Estado Miranda, ha habido dudas en cuanto a la forma de asignación de uso a las zonas A-E. En efecto, si se entiende que los inmuebles zonificados como Zona A-E son "áreas no zonificadas", de acuerdo a la expresión del artículo 3º, parágrafo único, de la Ordenanza de Zonificación, la asignación de uso correspondería al Ingeniero Municipal con la aprobación del Concejo Municipal en una sola discusión; en cambio, si se entiende, como sería lo lógico, que la asignación de uso a un área zonificada como A-E, es un cambio o modificación en la zonificación, ésta sólo puede hacerse por el Concejo Municipal mediante Acuerdo aprobado en tres discusiones, haciendo público el proyecto de modificación antes de la segunda discusión<sup>546</sup> de la Ordenanza de Zonificación.

Sin duda, ésta debe ser la interpretación racional que puede hacerse de las normas de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre, sin embargo la práctica administrativa ha entendido que el asignar un uso a un área zonificada como A-E, es como dar uso a un área no zonificada, cuando es todo lo contrario: el área sí está zonificada como A-E, y la asignación de un uso específico lo que significa es que está modificando la zonificación A-E por otra autorizada en la Ordenanza.

546. Artículo 4º

Por tanto, en nuestro criterio, las asignaciones de un uso específico a un área zonificada como A-E exigirían tres discusiones en el Concejo Municipal y la publicación del proyecto de Acuerdo antes de la segunda discusión.

Esta situación se ha tornado más confusa después de aprobada la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre, de 1978, la cual regula las denominadas "zonas por desarrollar". Conforme a lo establecido en el artículo 10, párrafo primero, de dicha Ordenanza, la asignación de usos respecto de las "zonas por desarrollar" corresponde al Concejo Municipal, por recomendación de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, aprobada en una sola discusión. Luego de la aprobación, la asignación de uso pasará a formar parte del Plan General de Desarrollo Urbano o de la Ordenanza de zonificación respectiva. La asignación de uso que en estos casos se realice sin haberse observado el procedimiento indicado, es considerada como nula por la propia Ordenanza<sup>547</sup>.

### *c' Las zonas sujetas a reglamentaciones especiales*

En cuanto a las Zonas R-E en la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda, el régimen jurídico de la asignación de uso al suelo urbano, tiene peculiaridades específicas. En efecto, el artículo 182 de la referida Ordenanza, al regular las zonas de Reglamentación Especial, dispone lo siguiente:

*Artículo 182.* Las zonas R-E son aquellas sometidas a reglamentos especiales dictados por el Concejo Municipal y también aquellas urbanizaciones cuyos permisos de construcción fueron otorgados estableciendo normas especiales o distintas a las previstas para zonas similares en esta Ordenanza.

Los permisos de edificación y la zonificación se regirán por tales zonas, por lo prescrito en los mencionados reglamentos especiales o Permisos de Construcción de Urbanizaciones, según el caso.

Conforme a este artículo, el uso específico inicial de estas Zonas R-E puede ser establecido mediante dos procedimientos distintos, tal como ha sucedido en todas las urbanizaciones del Este de Caracas: el uso del suelo de la Urbanización desarrollada en una Zona originalmente zonificada como R-E, pudo haber sido establecido por un *Reglamento Especial* dictado por el Concejo Municipal, cumpliéndose todas las

547. Artículo 90.

normas procedimentales necesarias, entre ellas las tres discusiones del acto administrativo, tal como ha sucedido con algunas Urbanizaciones del Noreste de Caracas; o, alternativamente, el uso de las parcelas de las urbanizaciones desarrolladas en esas Zonas R-E, se estableció en los oficios del Ingeniero Municipal autorizando o permitiendo la construcción de la Urbanización, en los cuales se le asignaron los usos específicos a las diversas parcelas, tal como ha sucedido en, materialmente, todas las urbanizaciones del Sureste de Caracas. La Ordenanza, en este artículo 182, es clara al permitir ambos procedimientos, los cuales se han seguido, indistintamente, en el proceso de urbanización del Este de la ciudad de Caracas.

En el segundo caso, es el acto administrativo individual del Ingeniero Municipal, sin intervención del Concejo Municipal, el que establece la zonificación original concreta del suelo urbano.

## *B. Efectos de la asignación de uso del suelo urbano*

### *a. La declaración de derechos*

Tal como se ha señalado, el acto administrativo de zonificación del suelo urbano, es decir, de asignación de uso al suelo, es un acto administrativo de efectos particulares. Ello significa, por tanto, que dicho acto declara una situación jurídica subjetiva, individualizada, no modificable irrestrictamente, salvo que la Ley o la Ordenanza así lo indiquen.

Ahora bien, puede decirse que en la actualidad, en el ordenamiento jurídico venezolano, en ausencia de una Ley Nacional de Ordenación Urbana y de normas expresas de nivel municipal, las asignaciones de uso del suelo urbano realizadas por las zonificaciones declaran, en favor de los propietarios, un derecho de uso de su propiedad en una forma determinada, que no puede ser modificada posteriormente, en su perjuicio. Lo contrario significaría que el acto de zonificación no declara derechos y podría ser modificado irrestrictamente, como aquellos que establecen situaciones jurídicas generales. Ello, en el campo de las zonificaciones urbanísticas, equivaldría a consagrar la inexistencia de un mínimo de seguridad jurídica en las regulaciones urbanísticas del suelo urbano que, de acuerdo a dicha posición, quedarían, en su existencia, a la merced de que puedan cambiarse irrestrictamente o puedan impugnarse por cualquier persona.

En este sentido, no podría sostenerse que el acto que declara el derecho es el de la aprobación de un proyecto o el que contenga un permiso de construcción. Estos actos, en realidad, son de ejecución del acto que realmente declara el derecho de uso y que no es otro que el

que asigna la zonificación. Es éste el acto definitivo declarativo de derechos de uso a favor de los propietarios, en virtud de ser un acto de efectos individuales. Este acto, además, si bien se integra al Mapa de Zonificación y a la Ordenanza de Zonificación<sup>548</sup>, sólo concierne a los propietarios de los inmuebles afectados y no afecta a los demás habitantes de una ciudad, salvo que prueben la lesión, de su interés legítimo, personal y directo.

En consecuencia, el acto administrativo de zonificación emanado de la autoridad municipal y mediante el cual se asigna un uso determinado a un inmueble, es un acto declarativo de derechos a favor de los propietarios del mismo, mediante el cual se le asigna un uso a la propiedad inmueble que tiene derecho a ser ejercido por los beneficiarios-propietarios.

Esto lo reconoce, indirectamente, la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda, al señalar en su artículo 254 lo siguiente:

*Artículo 254.* A los efectos de la Ordenanza se entiende que las especificaciones contenidas en sus diversos artículos constituyen el mínimo a cumplir por los diferentes desarrollos que integran el Plano de Zonificación y no el mínimo a que *tienen derecho los propietarios* de parcelas que forman parte de *desarrollos urbanos aprobados mediante planos de conjunto*.

La zonificación, por tanto, declara derechos de los propietarios en un determinado sentido, derechos que no pueden ser modificados si no hay una autorización legal expresa.

#### b. *La obligatoriedad del acto de zonificación*

Como todo acto administrativo firme, declarativo de derecho a favor de particulares, el acto de zonificación surte todos sus efectos, tanto para la propia autoridad municipal como para los propietarios destinatarios de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad municipal no puede desconocer, suspender, revocar o desmejorar sus efectos, y el particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

En efecto, los actos administrativos firmes declarativos de derechos a favor de particulares, son actos que producen todos sus efectos y obligan a la Administración Municipal a cumplirlos. Por tanto, su obligatoriedad rige tanto para la Administración que los dictó como para los

---

548. Artículo 2º de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre.

particulares<sup>549</sup>. La consecuencia fundamental de esa ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios, es que después de dictados, la Administración no puede suspender sus efectos o revocarlos, salvo que la Ley la autorice expresamente para ello. De lo contrario, si no está prevista esta autorización legal, el funcionario que revoca o se niega al cumplimiento de un acto administrativo firme, incurre en extralimitación de funciones. Tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia, en un caso semejante: "Como los agentes de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes, y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas disponen, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes del I.S.C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción"<sup>550</sup>.

Por tanto, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica que ellos, una vez firmes, surten todos sus efectos y no puede la Administración revocarlos, suspender sus efectos o desconocerlos, sino cuando esté autorizada legalmente para ello. Por supuesto, esta ejecutoriedad respecto de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho, implica que toda revocación o suspensión de sus efectos pronunciada por la Administración Pública sin autorización legal, da derecho a indemnización por parte del beneficiario del acto.

Ahora bien, la consecuencia fundamental de la firmeza del acto administrativo mediante el cual se asigna un uso a un inmueble, es que la autoridad municipal respectiva está obligada a otorgar los correspondientes permisos de construcción si éstos se ajustan a las Ordenanzas respectivas. En efecto, la actividad de otorgamiento de permisos de construcción por la autoridad municipal, como se verá, es una actividad eminentemente reglada, pues las normas de la Ordenanza le precisan expresamente a la autoridad municipal su competencia, sin que se le atribuyan facultades discrecionales de otorgar o no dichos permisos. Por tanto, asignado un uso en la zonificación correspondiente, la autoridad municipal *está obligada* a otorgar los correspondientes permisos de construcción cuando los interesados se ajusten a las normas del ordenamiento jurídico vigente. De lo contrario, incurriría en una ilegalidad el funcionario que se niegue a otorgar el permiso de construcción, es

549. Así lo tiene decidido la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia del 29-10-49, en *Gaceta Forense*, N° 3, 1949, pp. 25 a 27.

550. Véase sentencia del 18-3-69 en *Gaceta Forense*, N° 63, pp. 228 a 235.

decir, que se niegue a cumplir su obligación de ejecutar las leyes, y además comprometería su responsabilidad personal.

Esta obligatoriedad de los actos de zonificación, por otra parte, se deduce del texto de la propia Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre, la cual establece:

*Artículo 244.* Las disposiciones de esta Ordenanza son aplicables a toda persona tanto natural o jurídica, así a las asociaciones, instituciones, corporaciones, sociedades, organizaciones y entidades tanto privadas como públicas, semipúblicas, cívicas o de cualquier clase o naturaleza, incluyendo los organismos y funcionarios de la Nación en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

En el mismo Distrito Sucre del Estado Miranda, la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general de 1978, ha señalado expresamente, en su artículo 10, párrafo segundo, que “Las áreas comprendidas en el Plan General de Desarrollo Urbano y en las Ordenanzas respectivas, una vez promulgados éstos, deberán desarrollarse con las características establecidas en los mismos”.

Es claro, por tanto, que la zonificación obliga a la Administración Municipal en la misma forma que obliga a los particulares<sup>551</sup> y que, por tanto, la Administración Municipal está obligada a velar por que los usos respectivos se mantengan inalterados, a menos que se produzca una re zonificación<sup>552</sup>.

*c. La irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos*

Ahora bien, el principio respecto de los actos administrativos declarativos de derechos, como lo son los de zonificación, es que los mismos no pueden revocarse en perjuicio de sus destinatarios, ni por razones de mérito ni por razones de ilegalidad, una vez que los mismos están firmes. Como consecuencia, aun cuando el acto administrativo sea ilegal, si crea o declara derechos a favor de particulares, el mismo no puede ser revocado por la Administración. Toda revocatoria por ileg-

551. La Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre expresamente establece que “el Concejo Municipal sólo concederá patentes de Industria y Comercio... en aquellas zonas cuya zonificación así lo permita” (artículo 35).

552. La misma Ordenanza señala que “El Concejo Municipal velará por que los usos y reglamentaciones establecidos para las parcelas de las Urbanizaciones del Distrito Sucre, se mantengan inalterados, a menos que dichos usos y reglamentaciones sean objeto de un cambio de zonificación”.

lidad de un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares y que, por tanto, perjudica estos derechos, tendría que ser indemnizada por la Administración Municipal.

En esta forma, puede decirse que es principio general del derecho administrativo venezolano el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, salvo que una Ley lo autorice expresamente. La consecuencia fundamental de este principio, aceptado unánimemente por la doctrina nacional<sup>553</sup> y la doctrina extranjera<sup>554</sup>, es que la revocación o suspensión de los efectos de tales actos administrativos da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les cause la revocación, suspensión o desconocimiento de los efectos del acto. En otras palabras, la renovación o suspensión de efectos de dichos actos por la Administración, por razones de interés general, la obliga a indemnizar los perjuicios causados a los beneficiarios o destinatarios del acto.

Excepcionalmente, sin embargo, podría admitirse la posibilidad para la Administración Pública de revocar por ilegalidad sus actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, en los casos en que dichos actos estén viciados de nulidad absoluta.

Esto plantea el problema de la nulidad absoluta respecto de los actos administrativos<sup>554 bis</sup>. En efecto, no todos los vicios de ilegalidad producen los mismos efectos en los actos administrativos; en algunos casos, que es la regla, provocan la anulabilidad (nulidad relativa), y en otros casos, que es la excepción, provocan la nulidad absoluta.

En efecto, para que un acto administrativo pueda ser declarado nulo, de nulidad absoluta, por un vicio de forma, habría que producirse una "ausencia total y absoluta de procedimiento administrativo, cuando éste estaba determinado para guiar y garantizar la correcta formación y manifestación de la voluntad administrativa. No se trata de una viola-

---

553. Véase, Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1975, p. 208; Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 142 y ss.

554. Véase, por ejemplo, Agustín A. Gordillo, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1969, p. 414; M. M. Diez, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1956, p. 262; Cretella Junior, *Do Ato Administrativo*, Sao Paulo 1972, p. 175; Michel Stassinopoulos, *Traité des Actes Administratifs*, Atenas 1954, p. 257; José R. Dromi, *Acto Administrativo*, Buenos Aires 1973, p. 106.

554. <sup>bis</sup> Véase, Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos" en: *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 1, Caracas, enero-marzo 1980, pp. 45 y sigs.

ción de formas prescritas, sino de una ausencia total de esas formas”<sup>555</sup>. Por tanto, para que un vicio de forma pueda acarrear la nulidad absoluta de un acto administrativo, éste tendría que haberse dictado “con ausencia total y absoluta de procedimiento”, es decir, en forma arbitraria por el o los funcionarios respectivos.

En el proyecto de *Ley de Procedimientos Administrativos*<sup>556</sup>, por ejemplo, y siguiendo los criterios antes señalados, se establecieron sólo cuatro supuestos de nulidad absoluta, en los siguientes términos:

*Artículo 15.* Los actos de la Administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Cuando resuelva un asunto procedentemente debido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares;
3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

En esta forma, respecto de estos actos viciados de nulidad absoluta, el principio sería la revocabilidad. Por ello, el mismo proyecto de *Ley* establece que la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar su nulidad<sup>557</sup>. De allí que, al contrario, salvo esos casos, “la Administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fueren declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes”<sup>558</sup>.

Esta ha sido, por otra parte, la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, expresada en sentencia del 11 de diciembre de 1974:

“Es cierto que, en principio, el acto administrativo no es revocable por la misma autoridad que lo dictó, pero este principio tiene sus excepciones en aquellos casos en que por razones de

555. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 76 y 89.

556. Véase en *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, tomo II, p. 507.

557. Véase lo expuesto por T. R. Fernández, *La nulidad de los actos administrativos*, EJV., Caracas, 1979, p. 153.

558. Artículo 94 del Proyecto.

mérito u oportunidad, o por las de ilegalidad, procede la revocatoria. *Especialmente cobra vigencia la excepción cuando con el acto administrativo no se lesionan derechos legítimamente adquiridos.* Pero cuando el funcionario advierte que su decisión no corresponde a las exigencias de la equidad, por haberse incurrido en error de hecho o de derecho, el buen sentido señala que debe efectuarse la rectificación correspondiente.

Es decir, que si la autoridad administrativa de donde emanó un determinado acto administrativo, no estuvo en posesión o conocimiento de todos los supuestos de hecho o de derecho pertinentes al caso, o si fueron falsos los datos suministrados, sobre los cuales basó su decisión, es obvio que no decidió cabalmente sobre el asunto sometido a su consideración, sino sobre otro diferente, basado en falsos supuestos de hecho no aplicables al caso en cuestión. Tal es el caso de autos, en el cual los presupuestos de hecho, conforme a los datos que fueron suministrados, y que constan en el expediente, resultaron ser falsos y en tal situación cabía en derecho la revocatoria del acto administrativo que fue dictado con anterioridad, cayendo por su propio peso, y como consecuencia de la revocatoria, la firmeza de dicha decisión administrativa.

Por lo tanto, no es posible admitir, como lo dice el actor, que el acto a que se refiere el transcrito Oficio N° 685, del 13 de marzo de 1973, quedó firme, pues ha quedado demostrado en el expediente que cuando el Concejo Municipal revocó la orden de demolición, que consta en dicho oficio, era falso: a) que existiera un simple techo metálico sobre la terraza del apartamento N° 4 del edificio 'Guayamuri', pues para ese momento lo que existía era la habitación con techo de platabanda de concreto construida a nivel del piso del apartamento N° 14 de dicho edificio; b) Que dicha construcción tuviera siete años de instalada; pues, como se comprobó posteriormente, lo que existía desde 1964 era un techo metálico liviano (provisional), cuya construcción no había sido objetada por nadie; y que fue en el mes de septiembre de 1971, cuando se cambió el indicado techo metálico por la construcción con techo de platabanda; y c) Que es incierto que constara de documento la autorización de la Junta de Condominio del nombrado Edificio para cambiar el techo metálico en la forma ya descrita, pues en la certificación expedida por la Junta Directiva del Edificio 'Guayamuri', deja constancia de que: 'a) No aparecen en los libros de Actas, autoriza-

ción alguna para la construcción del techo provisional, al señor Sánchez Piña; b) se reitera que algunos copropietarios consultados informaron a la Junta Directiva que tal permiso, sí fue dado en una Asamblea de Copropietarios, y c) se dio permiso para construir un techo provisional y no una construcción sólida de ambiente cerrado; y, finalmente, expresa 'que si bien es cierto que se autorizó la construcción del techo provisional, no se ha dado ninguna autorización para la construcción del techo actual'.

Tales probanzas llegaron a conocimiento del Concejo Municipal después de emanada la decisión contenida en el citado Oficio N° 685, de fecha 13 de marzo de 1973, y a raíz de las averiguaciones practicadas con motivo de la representación que le hiciera la señora Auxiliadora Román Tirado en fecha 4 de abril de 1972.

Por tanto, la revocatoria en este acto administrativo que hizo el Concejo Municipal, contenida en el Oficio N° 1.369, de fecha 6 de junio de 1972, dirigido a la señora Auxiliadora Román Tirado y en el Oficio N° 1.352, de fecha 21 de junio de 1972, del Director General de Ingeniería y Obras Públicas, dirigido a Vicente Sánchez Piña, en cuyo contenido se solicitó reconsideración y fue ratificado en comunicación dirigida por el Presidente del Concejo Municipal a la ciudadana Gloria González Araujo, en su carácter de representante de Vicente Sánchez Piña, con fecha 27 de noviembre de 1972, marcada con el número 3.197, está ajustada a los principios que para su formación deben regir a los actos administrativos, pues el acto anterior que ella revoca no pudo causar estado ya que estuvo dictado sobre bases falsas, siendo, por consiguiente, nulo; y es de doctrina y reiterada jurisprudencia que 'la revocatoria de los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, puede ser pronunciada en cualquier momento por la Administración, pues dichos actos, como hemos visto, no son susceptibles de producir legítimamente algún derecho, por lo cual los administrados no podrían deducir de ellos derechos legítimamente adquiridos'. Así se declara"<sup>559</sup>.

En otras palabras, en presencia de un acto administrativo de zonificación hay que tener presente los siguientes principios generales, concernientes a la revocación de los actos administrativos:

---

559. Véase en *G. O.* N° 1.915 Extr. del 29-10-76, p. 3.

a') La Administración Pública puede revocar sus actos administrativos siempre que *no sean* creadores o declarativos de derecho a favor de particulares;

b') Si se trata de actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares como los actos administrativos de zonificación, una vez firmes, los mismos no pueden ser revocados en perjuicio de sus destinatarios, por la Administración, por razones de mérito (conveniencia, oportunidad) o ilegalidad;

c') Excepcionalmente, aun cuando un acto pueda ser de aquellos que declaran o crean derechos a favor de particulares, la Administración podría revocarlos por razones de ilegalidad, si el vicio del acto es un vicio de nulidad absoluta.

Lo anterior es válido, por supuesto, a nivel de principios generales y en ausencia de regulaciones legales expresas. En materia urbanística, ésta es la situación general. Por supuesto, si existen regulaciones en leyes u ordenanzas que establezcan alguna solución expresa, ésta prevalece. Es el supuesto regulado en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978, que declara directamente la nulidad de las zonificaciones efectuadas ilegalmente. Los artículos 88 y 90 de dicha Ordenanza, en efecto, establecen lo siguiente:

*Artículo 88.* Serán nulas todas las aprobaciones de nuevos desarrollos o modificaciones de zonificación, así como también los permisos de construcción de edificaciones que no se ajusten a las Directrices Generales señaladas en el Plan General de Desarrollo Urbano, a las Normas de Urbanismo, a las Ordenanzas de Zonificación y a la presente Ordenanza.

*Artículo 90.* Serán nulas las aprobaciones o inclusiones en el Plan General de Desarrollo Urbano o en los Planos de Zonificación del Distrito Sucre de nuevas áreas, sin haberse observado el procedimiento establecido en el Artículo 10 de esta Ordenanza.

Conforme a estas normas, por tanto, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, las zonificaciones realizadas en contra de lo previsto en la mencionada Ordenanza de 1978, con posterioridad a su entrada en vigencia, o en contravención con el Plan General de Desarrollo Urbano, son nulas, y por tanto, podrían ser revocadas por la Autoridad Municipal.

### 3. *Las modificaciones a la zonificación*

Los cambios de zonificación o las rezonificaciones también son actos administrativos de efectos particulares, y los mismos pueden ser generales, cuando se trata de rezonificación de varios inmuebles o de una zona de un centro poblado, o individuales, cuando se modifica la zonificación o el uso de un inmueble.

El acto de rezonificación, al implicar una modificación al Mapa o Plano de zonificación, ha sido revestido de una serie de requisitos especiales en las Ordenanzas municipales.

#### A. *Los requisitos formales de discusión*

En primer lugar, las Ordenanzas han regulado un requisito formal para la aprobación de los cambios de zonificación, consistente en la necesidad de que al proyecto respectivo se le den tres discusiones como a las Ordenanzas. En efecto, al formar parte de la Ordenanza de Zonificación respectiva el Plano o Mapa de Zonificación, toda modificación de éste es, en definitiva, una modificación de la Ordenanza. Por ello se exigen las tres discusiones<sup>560</sup>.

Esto se ha previsto expresamente en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre de 1978, la cual establece lo siguiente:

*Artículo 32.* Los cambios de zonificación que sean considerados justificados según lo previsto en el artículo anterior, serán sancionados por el Concejo Municipal mediante tres (3) discusiones, debiéndose hacer público el proyecto de cambio con indicación del nuevo uso propuesto, antes de someterlo a la segunda discusión.

Con anterioridad a esta norma, la Ordenanza de Zonificación del mismo Distrito Sucre, también exigía expresamente que todo cambio o modificación de la zonificación establecida en el Mapa de Zonificación, fuera dispuesto por Acuerdo adoptado en tres discusiones, en la forma siguiente:

*Artículo 4º* Los Planos de Zonificación de las nuevas áreas, así como las *modificaciones* que se hicieran a los ya aprobados, que previo el visto bueno de la Oficina Municipal de Planeamiento

---

560. Del artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, también se deduce este requisito de las tres discusiones para los cambios de zonificación, al calificar el acto respectivo como "ordenanza de cambio de zonificación".

Urbano (OMPU) o de cualquier otro organismo de Planeamiento Urbano que se cree, sancione el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, inmediatamente que se verifique dicha aprobación formarán parte del Mapa de Zonificación. Para aprobar definitivamente cualquier *modificación* de los mencionados Planos el Concejo Municipal *deberá hacer público* el proyecto presentado, antes de ser sometido a la *segunda discusión*. En dichos Planos se indicarán con precisión la distribución por zonas, las avenidas, calles, plazas y demás espacios públicos y privados.

Hasta 1978, la Ordenanza establecía que debía obtenerse, con anterioridad a la aprobación de los cambios de zonificación, el visto bueno del Ministerio de Obras Públicas (hoy Ministerio de Desarrollo Urbano) o de cualquier otro organismo de planeamiento urbano que se creara. Al establecer la alternativa, puede decirse que, en general, no se exigió la intervención del Ministerio señalado, y sólo se obtuvo el visto bueno de la Ingeniería Municipal y posteriormente, al aprobarse la Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas, de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU), tal como se prevé en la Ordenanza desde 1978.

#### B. *La intervención de los vecinos afectados*

Con motivo del auge que han venido tomando las asociaciones de propietarios y residentes en el Área Metropolitana de Caracas, particularmente en relación a la exigencia del mantenimiento de las zonificaciones por la autoridad municipal, las autoridades municipales han venido consagrando la necesidad de que se consulte a las referidas asociaciones en todo cambio de zonificación. En particular, ello fue establecido en forma expresa en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, en la siguiente forma:

*Artículo 31.* Los cambios de zonificación sólo serán considerados por el Concejo Municipal a medida que haya motivos suficientes para ello, previo Informe Técnico de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, para lo cual se tomará en cuenta la opinión de la comunidad afectada, representada por la Asociación Residencial respectiva legalmente constituida. Dichos cambios serán objeto de estudio de conjunto para determinar su conveniencia y justificación en la zona estudiada. En consecuen-

cia, no se dará curso a solicitudes para cambios de zonificación para parcelas aisladas.

La Ordenanza, sin embargo, se limitó a darle participación a las Asociaciones de Vecinos, cuya opinión debía tomarse en cuenta, pero no estableció la necesaria conformidad de aquéllos, para que la autoridad municipal adoptase el cambio de zonificación.

Esta regulación ha sido modificada por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al dársele a las Asociaciones de Vecinos una participación determinante<sup>561</sup>, sin cuyo respaldo no se puede aprobar el cambio de zonificación. En la parte pertinente del artículo 168 de la Ley, en efecto, se señala lo siguiente:

“La solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permitada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística”.

El mismo artículo 168 de la Ley Orgánica, sin embargo, establece una excepción general a esta exigencia, al señalar que en los cambios de zonificación que se efectúen, cuando se requiera adecuar un determinado sector urbano a las políticas y programas nacionales o municipales, no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

### C. *La información y consulta públicas*

En todo caso, ha sido tradicional en el ordenamiento urbanístico la exigencia de que los cambios de zonificación sean sometidos a información y consulta públicas durante el proceso de discusión del Acuerdo Municipal respectivo, antes de efectuarse la segunda discusión del mismo. Así se estableció en la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre, cuyo artículo 4º exigía que: “Para aprobar definitivamente cualquier modificación de los mencionados Planos, el Concejo Municipal deberá hacer público el proyecto presentado, antes de ser sometido a la segunda discusión”; así se prevé, como se ha visto, en el artículo 32 de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del propio Distrito Sucre; y así lo regula ahora, con carácter general, la

561. Véase Allan R. Brewer-Carías, “La participación política en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal” en *Libro Homenaje Rafael Pizani*, Caracas 1979, pp. 45 y sigts.

Ley Orgánica de Régimen Municipal, al establecer en la parte pertinente de su artículo 168, lo siguiente:

“Aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo determinará el día y la hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada”.

D. *Las consultas previas a los organismos técnicos en planeamiento urbano en las rezonificaciones*

a. *Las consultas previas a los organismos técnicos municipales*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece en su artículo 168, como principio general, que sólo podrá hacerse un cambio de zonificación antes del plazo de 10 años que establece como límite, cuando “a criterio de la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique”, con lo cual se está exigiendo, con carácter general, la intervención previa favorable de la oficina municipal respectiva para la aprobación de los cambios de zonificación.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal no establece, en forma alguna, la intervención previa favorable de organismos nacionales para la aprobación de los cambios de zonificación, y esa intervención aprobatoria sólo se establece respecto de la sanción o modificación de los “planes de desarrollo urbano local”<sup>561 bis</sup>, entre los cuales, por supuesto y como se dijo, no pueden incluirse los planos de zonificación y sus modificaciones.

b. *Las consultas previas a los organismos técnicos metropolitanos de Caracas*

Conforme a lo previsto en la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, en múltiples oportunidades los Concejos Municipales del Area, antes de adoptar decisiones en materia urbanística, deben obtener una opinión previa de la Comisión Metropolitana de Urbanismo o de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. Nos interesa analizar a continuación, por su importancia, el problema de los efectos de las opiniones de esos organismos, en particular en las decisiones sobre cambios de zonificación. Para ello estudiaremos las com-

---

561. bis Artículo 7º, ordinal 3º

petencias tanto de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, como de la Oficina Metropolitana de Urbanismo.

Antes, sin embargo, debe señalarse que en el Distrito Sucre del Estado Miranda, la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general ha previsto con carácter general que “los cambios de zonificación sólo serán considerados por el Concejo Municipal a medida que haya motivos suficientes para ello, *previo* Informe Técnico de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de la Comisión Metropolitana de Urbanismo”<sup>562</sup>, con lo cual se estableció el carácter obligatorio pero no vinculante de la consulta a esos órganos.

Ahora bien, aparte de esta regulación en el Distrito Sucre, en la Mancomunidad Urbanística del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area regula, en especial, la función consultiva de los dos organismos metropolitanos, la cual se analizará a continuación.

c. *La función consultiva de la Comisión Metropolitana de Urbanismo: las consultas obligatorias, no vinculantes*

De acuerdo a la vigente Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, “la Comisión Metropolitana de Urbanismo es el máximo organismo directivo, consultivo y asesor en materia de ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas”<sup>563</sup>.

Estas funciones las cumple la Comisión, *básicamente*, a través de las siguientes competencias: a) Fijar las directrices generales de la labor que deba desarrollar la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano; b) Dictaminar sobre el Proyecto de Plan General de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Caracas, y sobre las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones previstos en el mismo, antes de que sean sometidos a la aprobación de los respectivos Concejos Municipales por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, y c) Dictaminar en el caso previsto en el artículo 1º y en el Parágrafo Único del artículo 2º<sup>564</sup>.

562. Artículo 31.

563. Artículo 7º

564. Así se establece en los literales a), b) y c) del artículo 8º. En particular, el artículo 1º de la Ordenanza establece que: “Todo lo relativo a la ordenación urbana en el Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, se regirá por esta Ordenanza y por las Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos que conforme a ella dicten los Concejos Municipales, de las Municipalidades que la integran”; y el parágrafo único del artículo 2º establece que “Las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, deberán invitar a las demás Municipalidades que se encuentren afectadas por la expansión

Conforme a estas normas, no hay duda, se asigna a la Comisión Metropolitana de Urbanismo, una función *consultiva obligatoria*, pues los Concejos Municipales respectivos deben necesariamente obtener la opinión o dictamen de la Comisión Metropolitana de Urbanismo “antes de que sean discutidos y aprobados por los mismos” los actos sometidos a consulta. Pero la consulta emitida por la Comisión Metropolitana de Urbanismo no es vinculante, en el sentido de que no obliga a los Concejos Municipales a seguir la opinión de dicha Comisión, y al contrario, los Concejos pueden apartarse de dicha opinión. Tratándose de una limitación a la actividad propia de los Concejos, el carácter vinculante de una consulta requeriría siempre texto expreso, por lo que no puede presumirse dicho carácter. Por tanto, el valor de las consultas referidas es *no vinculante* para los Concejos; pero con el carácter obligatorio de las mismas, la Ordenanza asegura que no se tomen decisiones sin recibir la opinión del organismo asesor.

d. *La función consultiva de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano*

a'. *Las consultas facultativas no vinculantes*

De acuerdo a la misma Ordenanza que se comenta, “la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) es el máximo organismo planificador y administrativo en el Área Metropolitana de Caracas<sup>565</sup>, y en tal virtud se le asignan funciones consultivas al atribuirle las siguientes competencias:

- a) Elaborar, actualizar, revisar y modificar el *Proyecto* de Plan General de Desarrollo Urbano.
- b) *Evacuar las consultas* que le sean sometidas por los organismos públicos y privados.
- c) *Elaborar los proyectos de planes parciales* de urbanismo y programas de realización.
- d) *Preparar proyectos* de Ordenanza, Acuerdos y Resoluciones que regulen el desarrollo urbanístico.

---

urbana de Caracas, a incorporarse al ordenamiento del Área Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia. Las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda podrán celebrar con estas otras Municipalidades los acuerdos necesarios para su integración en la Mancomunidad que se establece en materia de urbanismo de esta Ordenanza, sobre los proyectos de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones de los Concejos Municipales que integran el Área Metropolitana de Caracas, antes de que sean discutidos y aprobados por los mismos”.

565. Artículo 13.

- e) *Recibir y evaluar* la gestión y las informaciones de las Ingenierías Municipales o su equivalente.
- f) *Recibir y evaluar* las informaciones provenientes de los organismos coadyuvantes al desarrollo urbano.
- g) *Recibir y evaluar* los planes y programas de los organismos públicos y privados que actúan en el desarrollo urbano del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia<sup>566</sup>.

Conforme a estas normas, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano tiene funciones consultivas, que *no son vinculantes*, pues no señala tal circunstancia en el texto de dichas normas, *ni tampoco son obligatorias*, en el sentido de que los Concejos Municipales, por ejemplo, no están obligados a hacer preparar por la OMPU los Proyectos de Ordenanza o Acuerdos. Se trata de funciones consultivas no obligatorias ni vinculantes.

b'. *La posibilidad de consultas obligatorias vinculantes*

a". *La fundamentación legal del argumento:  
el artículo 41*

Pero además de regularse la función consultiva de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano en las normas del artículo 14 de la Ordenanza, el artículo 41 de la misma Ordenanza, como se dijo, regula particularmente dicha función consultiva en materia de "Ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano," en la forma siguiente:

*Artículo 41.* En el Area Metropolitana de Caracas no podrá realizarse ningún desarrollo urbano sin la obtención del *acuerdo previo* de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano *sobre su conformidad* con el Plan General de Desarrollo Urbano y con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables.

De esta norma del artículo 41 de la Ordenanza, se puede deducir un carácter obligatorio vinculante de las opiniones de la OMPU sobre los desarrollos urbanos que se realicen en el Area Metropolitana de Caracas. Para comprender el sentido de este artículo es necesario puntualizar lo siguiente:

1. Incluye todo "desarrollo urbano", y por tal cosa debe entenderse, a los efectos de la Ordenanza, "en cualquier tipo de área urbana, suburbana o rural, la parcelación o reparcelación del suelo; la integración en lotes mayores, de áreas o parcelas originalmente menores; la ejecución de cualquier tipo de edificaciones, vías y servicios, y el *cam-*

566. Artículo 14.

*bio de uso o destino de terrenos y edificaciones*"<sup>567</sup>. Por tanto, el cambio de zonificación de una parcela es, sin duda, una de las materias que abarca el artículo 41.

2. La norma precisa el carácter obligatorio de la opinión de la OMPU, al señalar que *"no podrá realizarse ningún desarrollo urbano sin la obtención del acuerdo previo de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano"*. Por tanto, no hay duda, en este caso se exige que los Concejos Municipales obtengan la opinión de la OMPU antes de que se realice cualquier cambio de zonificación. No precisa el artículo 41, como sí lo hace el artículo 8º, letra "d", que la opinión debe ser recibida *"antes de que sean discutidos"* los actos. Por tanto, no se plantea en este caso problema alguno respecto de la obtención de la opinión antes de la primera, segunda y tercera discusión de un Acuerdo. La norma sólo señala que *"no podrá realizarse"* el cambio de zonificación sin que se obtenga el acuerdo previo de la OMPU, y ése puede obtenerse inclusive antes de la tercera discusión del Acuerdo, pero siempre antes de que se apruebe el cambio de zonificación.

3. El artículo 41 precisa, por otra parte, que el Acuerdo previo que debe obligatoriamente obtenerse de la OMPU se refiere a la *"conformidad"* del desarrollo urbano proyectado (cambio de zonificación, por ejemplo), *"con el Plan General de Desarrollo Urbano y con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables"*. De esta parte del artículo se podría deducir un carácter vinculante de las opiniones de la OMPU. Sin embargo, en realidad tal carácter vinculante de la consulta no existe hasta que no se apruebe el Plan General. En efecto, la norma del artículo 41 se refiere a tres aspectos en relación con los cuales la OMPU debe dar su conformidad previa o su *"acuerdo previo de conformidad"*: a) El Plan General de Desarrollo Urbano; b) Las Ordenanzas, y c) Las normas técnicas aplicables.

En nuestro criterio, sólo será vinculante la consulta previa de la OMPU cuando se apruebe el Plan General y se establezcan las normas técnicas aplicables. En el otro caso, no tiene sentido hablar de consulta vinculante, pues la vinculatoriedad, en realidad, estaría en las *"ordenanzas"* directamente.

Veamos detenidamente estos argumentos:

b". *La aprobación del Plan General como condición para la vinculatoriedad de la consulta*

Ante todo, debe destacarse que el artículo 41 está ubicado en el Capítulo IV de la Ordenanza que se refiere a *De la ejecución del Plan*

---

567. Artículo 3º, párrafo único.

*General de Desarrollo Urbano*, y precisamente uno de los elementos que se consagra para asegurar la ejecución del Plan, por ejemplo, frente a los cambios de zonificación que aprueben los Concejos Municipales, está en la necesidad de que obtengan el acuerdo previo de conformidad del cambio de uso propuesto con el Plan General, de parte de la OMPU.

En efecto, el Plan General no es un plan urbanístico de detalle, sino que se trata de un Plan Maestro General que contiene las grandes directrices del ordenamiento urbanístico<sup>568</sup>. Resulta indispensable, por tanto, que un organismo técnico como la OMPU dé su acuerdo previo de conformidad con el mismo, frente a cualquier “desarrollo urbano” proyectado, o a los cambios de zonificación o de uso. Esto es lo que justifica el carácter obligatorio y vinculante de la opinión de la OMPU conforme al artículo 41, en lo que concierne a la conformidad con el Plan General.

Sin embargo, y ello es evidente, la opinión previa, obligatoria y vinculante de la OMPU sólo deberá exigirse, y darse, cuando el Plan General de Desarrollo Urbano se apruebe por los Concejos Municipales<sup>569</sup>. Si el Plan General aún no se ha aprobado, como sucede en la actualidad, mal podría la OMPU dar una opinión previa vinculante de la conformidad o no de un desarrollo urbano proyectado con algo que no existe.

Por tanto, no hay duda, la opinión que la OMPU pueda emitir actualmente contraria a un cambio de zonificación basada en la argumentación de que es contrario a las previsiones del *Proyecto* de Plan General, no tiene ningún valor, pues el Plan no existe como tal, y el Concejo Municipal no está obligado a seguir la opinión de conformidad o inconformidad de un desarrollo urbano con algo que no existe.

Ahora bien, el único sentido jurídico y técnico que tiene la exigencia de una *consulta obligatoria vinculante* a cargo de la OMPU radica, precisamente, en la exigencia de que manifieste su opinión de la conformidad de desarrollo urbano proyectado con el Plan General, dado su carácter de Plan Maestro.

Pero la norma del artículo 41 se refiere también a que el acuerdo previo de la OMPU debe ser de conformidad del desarrollo propuesto con las “Ordenanzas y normas técnicas aplicables”. ¿Qué sentido jurídico tiene esta exigencia en cuanto a su vinculatoriedad?

---

568. Artículo 24.

569. Artículo 35.

c". *La conformidad con las Ordenanzas como objeto de una consulta obligatoria*

El artículo 41, en efecto, exige que la OMPU dé su acuerdo previo de la conformidad de los desarrollos urbanos proyectados con "las Ordenanzas". En realidad, en estos casos, lo vinculante para los Concejos Municipales son las Ordenanzas que ellos mismos aprueban, y no la opinión de la OMPU. Los Concejos Municipales están sujetos a las Ordenanzas por razón del principio de la legalidad y no por el acuerdo previo de conformidad con las mismas que obtengan de una oficina técnica como la OMPU. Por tanto, el supuesto carácter vinculante de una opinión de la OMPU sobre la conformidad o no de un Acuerdo de cambio de zonificación con las Ordenanzas Municipales, no tiene mayor sentido, pues el Concejo Municipal siempre está sujeto a sus Ordenanzas vigentes, tenga o no el acuerdo previo de la OMPU. No puede quedar sujeta la legalidad de la actuación Municipal y la interpretación de esta legalidad a lo que diga una oficina técnica. El principal intérprete de sus Ordenanzas es el propio Concejo Municipal que las dictó, y parecería absurdo que no pueda adoptar una decisión que considera acorde con sus Ordenanzas porque, eventualmente, una oficina técnica, como la OMPU, opine que dicha actuación no está de acuerdo con aquellas Ordenanzas.

Por tanto, la norma del artículo 41 al exigir que la OMPU debe dar su acuerdo previo de conformidad con las Ordenanzas, por lógica jurídica, no puede interpretarse en el sentido de que establezca una consulta obligatoria vinculante. Esta se justifica respecto del Plan General de Desarrollo Urbano por su carácter eminentemente técnico-urbanístico y maestro, pero no tendría sentido respecto de la conformidad con la legalidad. Lo contrario conllevaría a que la opinión jurídica —conformidad con las Ordenanzas— de un organismo técnico-urbanístico como es la OMPU, prevaleciera sobre la opinión jurídica, por ejemplo, de la Sindicatura Municipal y del propio Concejo Municipal que dictó la Ordenanza. Un control previo de la legalidad de esta naturaleza lesionaría no sólo la autonomía municipal sino la misma función administrativa y distorsionaría la responsabilidad de la propia Administración Municipal.

d". *La conformidad con las normas técnicas aplicables y la vinculatoriedad de la consulta*

El artículo 41 de la Ordenanza que se comenta establece que la OMPU debe dar también su acuerdo previo de conformidad, de los

desarrollos urbanos proyectados, con “las normas técnicas aplicables”. ¿Qué quiso decir la Ordenanza con esta expresión?

En primer lugar, no hay duda, las normas técnicas “aplicables”, tal como se deduce de esa expresión, son las adoptadas regularmente y que sean de obligatoria observancia por las autoridades municipales, por ejemplo, en los cambios de zonificación. Es decir, cuando la Ordenanza habla de “normas técnicas aplicables”, se tiene que referir a aquellas que efectivamente sean “aplicables” y que debe seguir el Concejo Municipal al aprobar los cambios de zonificación. No se trata de normas técnicas que cualquier persona o técnico juzgue que son aplicables, sino de aquellas que *efectivamente* sean aplicables, y éstas no pueden ser otras que las adoptadas regularmente por el órgano competente para hacerlas de obligatorio cumplimiento.

Estas normas técnicas aplicables sólo pueden ser adoptadas obligatoriamente por los propios Concejos Municipales<sup>570</sup> o en virtud de una Ley Nacional de ordenación urbanística, conforme al artículo 136, ordinal 14, de la Constitución, por el Ministerio de Desarrollo Urbano. Esta Ley Nacional aún no se ha dictado, y a nivel municipal en el Área Metropolitana de Caracas, en materia de cambios de zonificación, por ejemplo, no se han adoptado como “aplicables” por los Concejos Municipales, otras normas técnicas que las previstas en las Ordenanzas de Zonificación. Por ello, hasta tanto no existan legalmente adoptadas las “normas técnicas aplicables” distintas a las ya previstas en las Ordenanzas, y que por eso mismo son obligatorias, mal podría exigirse un acuerdo previo de conformidad de un desarrollo urbano con “normas técnicas” que no serían “aplicables” por no estar debidamente aprobadas ni ser, por tanto, “obligatorias” (“aplicables”).

#### e. Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto podemos concluir en lo siguiente:

1. Las funciones consultivas de los organismos nacionales, dadas las competencias municipales de orden constitucional, y en ausencia de un régimen legal nacional que regule el urbanismo, no son obligatorias ni vinculantes, salvo que así lo dispongan las Ordenanzas Municipales. Queda a salvo la señalada atribución del Ministerio de Desarrollo Urbano

570. Véase el artículo 3º, ordinal 5º, de la Ordenanza que se comenta. Debe señalarse que la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre, de 1978, estableció expresamente que: “Mientras se elaboran las Normas Técnicas correspondientes para las obras de Urbanismo, se aplicarán las establecidas por cualquier Organismo Nacional, adaptándolas a las condiciones que se presenten, si fuere el caso” (artículo 41).

de aprobar los planes locales de desarrollo urbano antes de su puesta en vigencia por los Municipios. Esta aprobación podría configurarse como una función consultiva obligatoria y vinculante de la autoridad nacional.

2. Las funciones consultivas de la Comisión Metropolitana de Urbanismo son obligatorias pero no vinculantes.

3. Las funciones consultivas de la OMPU son normalmente no obligatorias ni vinculantes.

4. El artículo 41 de la Ordenanza establece, a cargo de la OMPU, una consulta obligatoria y vinculante que debe dar sobre la conformidad de los desarrollos urbanos proyectados "con el Plan General de Desarrollo Urbano y con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables".

Para que esta consulta sea realmente vinculante, es necesario que tanto el Plan General como las normas técnicas aplicables, hayan sido aprobados por los Concejos Municipales, y sean, por ello, obligatorios. La conformidad con las Ordenanzas no tiene sentido, pues el intérprete de la conformidad de su actuación con sus propias Ordenanzas, es el Concejo Municipal. No podría haber un contralor de la legalidad previo de las actuaciones del Concejo Municipal en manos de un organismo técnico urbanístico.

### C. *Los límites de las rezonificaciones*

Aun cumpliéndose los requisitos formales antes indicados, la autoridad municipal no es libre ni tiene un poder discrecional para establecer rezonificaciones. Está sometida a una serie de limitaciones que se refieren al respeto del carácter dominante de la zona, al tiempo, a la existencia de servicios adecuados, al respeto de los derechos declarados por la zonificación anterior, y al respeto de la integridad de la propiedad. Veamos estos límites, separadamente.

#### a. *Límites derivados del carácter dominante de la zona*

El primero de los límites a las rezonificaciones deriva de la necesidad que tiene la autoridad municipal de respetar el carácter dominante de la zona en cuestión. Expresamente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece en sus Disposiciones Transitorias que: "Mientras se dicta la Ley Nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular"<sup>571</sup>.

Esta limitación a los cambios de zonificación, ahora establecida con carácter general, ya había sido prevista en la Ordenanza sobre

---

571. Artículo 168.

Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre, de 1978, al precisar en su artículo 31 que los cambios de zonificación “serán objeto de estudio *de conjunto* para determinar su conveniencia y justificación en la zona afectada. En consecuencia, no se dará curso a solicitudes para parcelas aisladas”.

En esta forma, al no permitirse rezonificaciones aisladas o singulares, se está imponiendo a la autoridad municipal la exigencia de respetar el carácter dominante de la zona, y, de acuerdo a éste, cambiar las zonificaciones con base en estudios de conjunto.

Ello siempre será posible, por supuesto, cuando se requiera adecuar un sector urbano a las políticas y programas nacionales y municipales en materia urbanística que se establezcan<sup>572</sup>.

b. *Límites derivados de la vigencia temporal de las zonificaciones*

De acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, “los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior”<sup>573</sup>, por lo que se establece un lapso mínimo de vigencia temporal para las zonificaciones, de diez años. Sin embargo, la Ley Orgánica admite, como excepción, los cambios de zonificación antes de los diez años, “cuando se requiere adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales”<sup>574</sup>, en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

c. *Límites derivados de la existencia de servicios públicos adecuados*

En los supuestos en que se permita un cambio de zonificación, conforme se determina en el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la autoridad municipal sólo la autorizará cuando existan servicios públicos adecuados que la permitan, lo cual se evidenciará cuando se cumpla con alguna de las condiciones siguientes:

1. Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como viabilidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivos, de recreación y otros servicios que la nueva zonificación exija. Los organismos nacionales que tengan a su cargo la

572. Artículo 168.

573. Artículo 168.

574. Artículo 168.

prestación de estos servicios deben certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

2. Cuando la Municipalidad cuente con los medios suficientes para acondicionamientos de tales servicios, en cuyo caso el Concejo Municipal deberá incorporar en la Ordenanza de presupuesto del año siguiente y las sucesivas, las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones.

3. Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica, la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda había previsto una regulación similar, pero exigiendo de los particulares beneficiarios la contribución de los costos de mejoras en los servicios públicos. El artículo 33 de la Ordenanza, en efecto, establece lo siguiente:

*Artículo 33.* Si se considera que un cambio de zonificación es conveniente, la zona debe ser acondicionada en todo lo referente a servicios públicos (vialidad, cloacas, acueductos, drenes pluviales, canalización telefónica, etc.) y con las áreas adicionales de servicios públicos que el cambio exija (educacionales, recreacionales, deportivas, cultos, zonas verdes, etc.).

Los gastos necesarios para mejorar los servicios públicos que determinen el cambio de zonificación, serán de la exclusiva cuenta de los propietarios de parcelas objeto del mismo, a cuyo efecto, el Concejo Municipal fijará en cada caso el monto de dichos gastos, de acuerdo con el estudio previo que al efecto realice la Dirección General de Desarrollo Urbano, conjuntamente con los organismos a quienes compete la prestación de dichos servicios.

*Parágrafo Unico.* No se concederán permisos de construcción en las parcelas amparadas bajo la nueva zonificación, hasta tanto no sean acondicionadas las zonas respectivas, de acuerdo con el presente artículo.

Queda claro, sin embargo, que las normas de la Ley Orgánica señalada, conforme se indica en su artículo 161, se aplican "con preferencia a las Leyes estatales, Ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contrarias", por lo que en esta materia, rigen con preferencia las diversas alternativas reguladas en el artículo 168 de la Ley.

d. *Límites derivados del respeto a los derechos declarados por la zonificación anterior*

Las asignaciones de zonificación a los inmuebles urbanos, tal como se señaló, constituyen actos administrativos declarativos de derechos administrativos a favor de sus propietarios. Por tanto, en principio, los cambios de zonificación o las rezonificaciones, pueden hacerse, cumplidos los requisitos antes mencionados, pero en tanto no desmejoren los derechos declarados a los propietarios. Es decir, la modificación de los actos administrativos de zonificación que impliquen un cambio de zonificación, no podrían perjudicar los derechos de los propietarios.

Normalmente, las rezonificaciones, para los propietarios, configuran un acrecentamiento de sus derechos, en el sentido de que urbanísticamente los benefician. Tal es el caso, por ejemplo, de una rezonificación que asigne a un inmueble que tenía un uso de vivienda unifamiliar, un uso comercial o un uso multifamiliar. Por eso, las rezonificaciones no han planteado mayores problemas de carácter jurídico.

Los problemas comienzan, sin embargo, con cambios de zonificaciones que impliquen, en lugar de una mejora o acrecentamiento de los derechos, una desmejora de los derechos de los particulares propietarios, por ejemplo si se cambia un uso comercial por uso educacional, o un uso de vivienda multifamiliar por uso deportivo. En todos estos supuestos, se están afectando los derechos declarados a favor de los propietarios por la zonificación anterior.

Al cambiarse la zonificación, en realidad, se está revocando el acto administrativo por razones de mérito, es decir, por razones de oportunidad o conveniencia urbanística. Si esta revocación no desmejora los derechos declarados en el acto de zonificación anterior, sino más bien acrecienta los derechos de los propietarios en el sentido de que les permite mejores o mayores usos, no hay duda, el acto no lesiona derechos sino más bien los mejora.

Sin embargo, si la rezonificación implica una desmejora de los derechos declarados por el acto de zonificación que se revoca, en este caso, esa revocación por mérito no puede hacerse por la autoridad administrativa, y en caso tal estaría obligada a indemnizar al propietario por los daños y perjuicios que le cause, es decir, por la desmejora o lesión a sus derechos.

Precisamente, para evitar estas situaciones, es que la Ley Orgánica de Régimen Municipal prohíbe las rezonificaciones aisladas o singulares,

y exige el acuerdo de la asociación de vecinos o de la mayoría absoluta de los vecinos del área afectada <sup>575</sup>.

Como consecuencia de lo señalado, todo cambio de zonificación que implique una desmejora en los derechos de un propietario de un inmueble urbano, en realidad es una revocación de un acto administrativo por razones de mérito en perjuicio de sus beneficiarios, y ésta no procede jurídicamente, conforme al ordenamiento vigente. Si la Administración, sin embargo, insiste en adoptar el acto de revocación, está entonces obligada a indemnizar a los propietarios beneficiarios del acto administrativo revocado, por los daños y perjuicios que les acarree la revocación.

Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 10 de agosto de 1977, varias veces citada: “La indemnización es el medio que el derecho ha creado para resolver, sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiere que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, *sino también cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de ‘la pérdida o disminución de sus derechos’*. Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social” <sup>576</sup>.

En el caso, por ejemplo, de un Acuerdo Municipal que asigne a un inmueble un uso comercio-comunal, al tratarse de un acto de zonificación, crea derechos a favor de particulares, y por tanto, de acuerdo al ordenamiento jurídico actual, no puede ser revocado por la Administración Municipal mediante un acto de rezonificación que desmejore el derecho de uso comercio-comunal que autoriza. Por tanto, la Administración Municipal no podría revocar libremente dicho acto y cambiar el uso comercio-comunal que, por ejemplo, tuviera, por un uso educacional mediante una rezonificación, pues ello lesionaría derechos declarados por un acto administrativo anterior, definitivo y firme. De lo contrario, si a pesar de ello, la Administración Municipal insiste en cambiar la zonificación, está obligada a indemnizar todos los daños y perjuicios que la rezonificación o la desmejora de los derechos produce al propietario.

Una situación similar se presentaría, por ejemplo, cuando en un acto de rezonificación no sólo se cambia el uso de la propiedad, desmejorando

575. Artículo 168.

576. Consultada en original.

eventualmente los derechos declarados en la zonificación anterior, sino que se condiciona el ejercicio de los derechos del propietario a los nuevos usos asignados, al cumplimiento de algunos requisitos que no dependen de su voluntad.

Por ejemplo, cuando la Ordenanza de Zonificación del sector Sabana Grande del Distrito Federal<sup>577</sup> estableció para ciertas áreas que tenían, por ejemplo, un uso anterior de vivienda multifamiliar, el nuevo uso de Servicio Público-Comercio-Comunal, desmejoró considerablemente los derechos de los propietarios, al impedir el uso de sus propiedades en forma individual y someterlo a una especie de integración forzosa no regulada legalmente como limitación a la propiedad.

En efecto, en la Ordenanza de zonificación del sector Sabana Grande del Distrito Federal, el uso Servicio Público con Comercio Comunal (SP, CC), fue definido así:

*Artículo 23.* Estas zonas están reservadas para desarrollar un sistema de estacionamientos públicos para automóviles.

*Artículo 24. Usos permitidos.* Los usos permitidos en estas zonas son los siguientes: 1. Estacionamiento para automóviles; 2. Comercio en planta baja.

*Artículo 25. Características de construcción.* Las características de construcción para estas zonas serán las siguientes: 1. Podrá construirse un estacionamiento público con comercio en planta baja; 2. *No se permitirá el desarrollo de parcelas individuales, excepto lo establecido en el Capítulo de usos no conformes; . . . etcétera.*

Con una regulación de esa naturaleza, mediante el cambio de zonificación, materialmente se congelaron los derechos de los propietarios de los inmuebles afectados por la rezonificación, al impedirseles el uso individual de sus respectivas propiedades, y al sujetarse el ejercicio de sus derechos de uso a la integración de su propiedad con las de otros propietarios.

En estos casos, el derecho de propiedad, tal como estaba establecida esta limitación y en ausencia de una adecuada regulación legal, había sido vaciado de todo contenido: el propietario no podía usar (construir) su propiedad si no la integraba a la de otros propietarios para lograr el uso asignado, colectivamente. Pero al no regular el ordenamiento jurídico los mecanismos de defensa y protección de los derechos de los propietarios, frente a la negativa de integración por parte de los otros propietarios,

---

577. *Gaceta Municipal* N° 450, Extr. del 23-5-77. Cfr. los comentarios de Gustavo Urdaneta T., *La Ejecución del Urbanismo, cit.*, pp. 143 y sigs.

se estaba limitando el derecho del propietario en una forma intolerable, pues, materialmente, y sin que se hubiera regulado legalmente, se le estaba impidiendo usar su propiedad: un uso individual de la misma era imposible, y el uso era admisible sólo si integraba su propiedad a la de otros propietarios, lo que implicaba, forzosamente, o que debía entrar en copropiedad con otros propietarios, o que debía vender totalmente su propiedad, o que debía comprar las propiedades de otros, y ninguno de esos factores dependía de su voluntad. La posibilidad de uso de la propiedad, por tanto, estaba a la merced de la voluntad de terceros.

Esta situación evidentemente que era inconstitucional, y en virtud de la solicitud de nulidad de los numerales 2 y 3 del mencionado artículo 25 de dicha Ordenanza ante la Corte Suprema de Justicia, el Concejo Municipal, con fecha 7 de julio de 1980, sancionó una Ordenanza Modificatoria de la Ordenanza de zonificación del sector Sabana Grande, cambiando la limitación <sup>577 bis</sup>.

En todo caso, para que la limitación a la propiedad hubiese sido tolerable, el ordenamiento jurídico debió establecer mecanismos de protección a los derechos, que tendieran, por ejemplo, a una integración forzosa de los inmuebles para asegurar su uso, respetando los diversos derechos, y eventualmente, a lograr una expropiación forzosa en beneficio de los propietarios interesados en el uso, para superar la negativa de integración de otros propietarios.

Sin embargo, al no regularse estos mecanismos de protección, no cabía duda de que la Ordenanza y el Plano de Rezonificación respectivo eran inconstitucionales, al lesionar e inmovilizar en una forma intolerable el ejercicio de los derechos de uso del propietario.

#### e. *Límites derivados del respeto a la integridad de la propiedad*

Como consecuencia de lo anteriormente señalado, el límite de las rezonificaciones dentro del ordenamiento jurídico actual, no sólo está en que éstas no pueden desmejorar los derechos declarados de los propietarios, sino que no pueden atentar contra la integridad misma de la propiedad al imponer a la misma un "intolerable sacrificio del interés individual al colectivo". En estos casos, el acto de rezonificación también daría derecho al propietario a ser indemnizado.

577. <sup>bis</sup> Los mencionados ordinales 2 y 3 del artículo 25 se sustituyeron en esta reforma, por los siguientes: 1) El área de construcción permitida para las parcelas mayores de 850 m será de 400%; 2) El área de construcción permitida para las parcelas menores de 850 m será de 80%, destinados a comercio en planta baja.

Este límite a las rezonificaciones ha sido delineado por la sentencia de 10 de agosto de 1977 de la Corte Suprema de Justicia, dictada en Sala Político-Administrativa, al declarar la nulidad parcial de la Ordenanza sobre Rezonificación del sector El Paraíso, del Distrito Federal, en cuanto concierne a la rezonificación del uso de unos inmuebles, que tenían uso para vivienda uni o multifamiliar, como “áreas verdes”.

La Corte Suprema, en efecto, estableció lo siguiente:

“Sin embargo, el poder de restringir la propiedad tiene también un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales el derecho de propiedad y constituir para el propietario no una limitación razonable sino un intolerable sacrificio del interés individual al colectivo, cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización.

“La indemnización es el medio que el derecho ha creado para resolver, sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiera que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino, también, cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de ‘la pérdida o disminución de sus derechos’. Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

“Como antes se dijo, la actividad del Municipio en este campo tiene por objeto mejorar las condiciones de vida en un determinado lugar, orientando y dirigiendo el ejercicio del derecho de propiedad sobre los inmuebles urbanos en forma que responda a las exigencias de la ciencia urbanística en cuanto a la salud, la seguridad, la tranquilidad, la cultura, el ornato, la pacífica convivencia y otros requerimientos que contribuyen a hacer más grata o aceptable la existencia del hombre en el sitio donde vive o ha de vivir.

“En la actualidad nadie objeta ciertas restricciones inspiradas en dichos propósitos, tales como las que establecen las Ordenanzas en muchas de nuestras poblaciones respecto al uso de los inmuebles, permisos de construcción, permisos de habita-

bilidad, densidad de población, área de parcelas, área de ubicación, área de construcción, altura de las fachadas, retiros, integración de parcelas, estacionamiento para vehículos, etc., porque al someterse a ellas, todos entienden que contribuyen al bienestar colectivo y, por ende, a su propio provecho y bienestar.

“Pero hay una gran diferencia entre la situación jurídica de quienes, no obstante esas restricciones, conservan plenamente el derecho de propiedad con las ventajas o inconvenientes que ellas comportan, y aquellos que por una disposición del Municipio son inesperadamente convertidos en meros detentadores de un bien de su propiedad que dejará de serlo en el futuro, y sobre el cual sólo a medias siguen ejerciendo sus derechos como propietarios, al ser condenados *sine-diem* a darles un uso distinto al que ya tenían.

“Esta es la situación que dicen confrontar los recurrentes desde que entró en vigor la ordenanza cuya legalidad cuestionan, porque en el plano que forma parte de ella han sido destinados a zona verde terrenos de su propiedad ya construidos, en conformidad con disposiciones legales vigentes para la fecha en que obtuvieron el permiso de construcción.

“Semejante situación no es comparable con la de los promotores de desarrollos urbanísticos en la jurisdicción del Distrito Federal, quienes conocen por anticipado los trámites que tendrán que cumplir y las condiciones a que esté sujeto el permiso para urbanizar o parcelar, incluyendo disposiciones como la que ordena ‘la entrega inmediata, por documento registrado, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados’, lo cuales deben tener —según la Ordenanza respectiva— una superficie equivalente al quince por ciento del área de terreno no utilizable, cualquiera que ésta sea.

“La Ordenanza impone tal obligación sin indemnización alguna, pero ello generalmente no implica sacrificio para la empresa urbanizadora porque su costo quedará incluido en el precio de las parcelas, y se irá recuperando a medida que éstas se vendan a los compradores, quienes, en definitiva, no serán los propietarios pero sí los beneficiarios de las áreas verdes e instalaciones a que se refiere la citada disposición.

“La doctrina y la jurisprudencia están conformes en que obligaciones como las indicadas son verdaderas limitaciones legales

al derecho de propiedad, no sujetas a indemnización a pesar de su carácter aparentemente exorbitante, porque derivan de normas generales y abstractas que no afectan en concreto ningún derecho subjetivo, y a ellas se someten voluntariamente e incluso de buen grado los propietarios, al solicitar el permiso para urbanizar y al aceptar las condiciones que para otorgarlo les exijan las autoridades municipales, dados los enormes beneficios que pueden derivar de tal actividad. Pero la decisión que atribuye el uso correspondiente a las 'árcas verdes', a un terreno, real y efectivamente dedicado a otro uso por su dueño, constituye un *acto concreto*, el cual, en el caso de que se aplicaran los citados artículos de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal, comporta un *sacrificio o disminución* de los derechos del propietario, y por tanto, *excedería los límites de una restricción no indemnizable*. Tal decisión significaría, en efecto, que desde el momento de publicarse la Ordenanza, el Municipio se reservaría el dominio del inmueble con el fin de destinarlo al uso público en un futuro indeterminado, lo que equivale a una expropiación consumada, aunque podría o no consumarse de acuerdo con lo que decida al respecto la autoridad municipal a quien corresponda ejecutar el acto, cuando lo juzgue conveniente, pero que crea una situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica de la cual debe gozar el individuo, en relación con la disposición, disfrute y uso de sus bienes, y que además le impone la obligación de destinar estos bienes a los usos específicamente señalados en el citado artículo y le impide hacer cualquier nueva construcción, reconstrucción o modificación de edificios 'que no sean directamente complementarias de esa actividad'.

"Es cierto, como ya se ha dicho, que el constituyente faculta a las autoridades municipales para establecer limitaciones a la propiedad mediante actos normativos generales como son las Ordenanzas, y para afectar bienes de propiedad particular a fines de utilidad pública o social en los correspondientes decretos de expropiación, pero *no hay en nuestro derecho norma alguna que atribuya a la Municipalidad el poder de destinar a uso público determinado terreno en un sector ya urbanizado de la ciudad, sin antes haberlo adquirido del propietario por alguno de los medios ordinarios que establece al efecto el*

*Código Civil o siguiendo el procedimiento extraordinario regulado en la ley de la materia para lograr su expropiación.*

“Ahora bien, en el Plano Regulador de Rezonificación del sector El Paraíso se señalan estas dos clases de áreas verdes: las que eran realmente usadas como tales antes de entrar en vigor la nueva Ordenanza, y las que estando destinadas a un uso diferente por sus propietarios, no adquirirán efectivamente ese carácter sino después que los terrenos respectivos sean expropiados y acondicionados con tal fin.

“Las ‘áreas verdes’ propiamente dichas, o sean las del primer grupo, están constituidas por parques, plazas, jardines, sitios destinados al deporte y terrenos donde, por diversos motivos, no es posible construir. En estas áreas puede o no haber construcciones de cierto tipo, pero a todas ellas son aplicables sin distinción entre zonas ya urbanizadas o en proceso de urbanización, según los casos, los artículos 207, 213, 214 y 215 de la Ordenanza sobre Zonificación del Departamento Libertador, por ser dichas áreas el objeto propio de sus provisiones. Las del segundo grupo, que incluyen los terrenos de los impugnantes, son ‘áreas verdes’ sólo *en sentido impropio*, es decir, porque así aparecen identificadas en el plano, pero no porque lo sean actual y efectivamente, ya que *el legislador no puede cambiar, por decreto, la realidad*. Estando construidos con fines distintos a los señalados en el citado artículo 207, los terrenos destinados a este uso, no podrán llegar a ser propiamente ‘áreas verdes’, mientras el Municipio no los adquiriera legalmente y ejecute en ellos las obras de demolición y acondicionamiento que hagan posible destinarlos al propósito señalado en el plano.

“A estas áreas no les son aplicables legalmente las disposiciones de la Ordenanza de zonificación antes citada, porque ello *entraña un sacrificio para sus propietarios que excede de los límites de una restricción no indemnizable* y les crea —como se ha dicho— una indefinida situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica de que debe gozar todo individuo en relación con la disposición, uso y disfrute de sus bienes.

“En consecuencia, el Concejo Municipal del Distrito Federal incurrió en extralimitación de atribuciones y violó los artículos 101 y 117 de la Constitución, 547 del Código Civil y 1º y 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, al destinar a ‘áreas verdes’ en el Plano Regulador de Rezonifica-

ción del sector El Paraíso, los mencionados terrenos de los recurrentes sin haberlos adquirido previamente por algunos de los medios antes señalados, y al aplicar a los mismos los referidos artículos de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal”<sup>578</sup>.

Ha sido precisamente en virtud de esta doctrina, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal ha establecido expresamente, en su artículo 85, lo siguiente:

*Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un Plano de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier *uso público*, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes, se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

En esta forma, la afectación de inmuebles a efectos expropiatorios por estar previsto en el Plano de Desarrollo Urbano local un uso público respecto de los mismos, tiene una vigencia de cuatro años, plazo dentro del cual la autoridad municipal debe ejecutar la expropiación y adquirir el inmueble. La Ley señala que vencido el plazo, “se considerará sin efecto dicha afectación”.

Sin embargo, ¿qué significa realmente esta expresión? La Ley no resuelve el problema de las rezonificaciones en las cuales quedan afectados, al uso público, ciertos inmuebles de propiedad privada destinados a un uso distinto. En todo caso, vencido el lapso, ¿qué quiere decir que se considera sin efecto la afectación? ¿Que al vencimiento del plazo, el nuevo uso asignado al inmueble queda sin efecto, y, consecuentemente, que readquiere su vigencia plena el anterior uso o zonificación; o que la cesación de efectos de la “afectación” se produce a los solos efectos de la experticia en la expropiación, de manera que una nueva fecha permita a los peritos tomar en cuenta nuevas operaciones sobre el inmueble?

En realidad, la Ley Orgánica, al querer solucionar el problema de las afectaciones de propiedad privada a usos públicos por planos de desarrollo urbano local, dentro de los cuales, sin duda, se incorporan

---

578. Consultada en original.

los planos o mapas de zonificación, sólo ha dado una respuesta parcial al mismo, sin solucionarlo y complicando la aplicabilidad del propio artículo 85 de la Ley.

Debe destacarse, por último, que la doctrina antes mencionada, sentada por la Corte Suprema en su sentencia del 10 de agosto de 1977, ha sido ratificada recientemente, en sentencia del 16 de junio de 1980. En esta última se planteó un recurso de nulidad contra la Ordenanza de Zonificación de El Rosal, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, porque en la misma se asignaba a un inmueble de propiedad privada destinado a uso industrial, un uso educacional, público o recreacional a escala metropolitana. Con tal motivo, la Corte señaló lo siguiente:

“De acuerdo al Artículo 2 de la indicada Ordenanza, se considera parte de ella el Plano de Zonificación de El Rosal, (inserto al folio 29 del expediente), en el cual se asigna a los terrenos propiedad de la actora la Zonificación AE-I y según el Artículo 10 *ejusdem* esta Zona se reserva para la localización de servicios tales como “educacionales, públicos o recreacionales a escala metropolitana”. Es claro, por lo tanto, que los terrenos propiedad de la C. A. Cauchos General, adquiridos desde el año 1940, y que ha venido usando para las instalaciones de la fábrica de cauchos de la misma marca, han sido destinados, por mandato de las citadas disposiciones legales, a prestar servicios públicos o a uso público, tal como lo señala el citado Artículo 10, Aparte Unico”.

Ante esta situación, la Corte, invocando su doctrina anterior, señaló lo siguiente:

“En tal virtud, no se puede aplicar la disposición contenida en el Artículo 10 de la Ordenanza impugnada, al lote de terreno especificado en el expediente porque ello entraña un sacrificio para sus propietarios, que excede de los límites de una restricción no indemnizable y les crea —como se ha dicho— una indefinida situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica que debe gozar todo individuo en relación con la disposición, uso y disfrute de sus bienes; y *solamente mediante justa indemnización podrá variarse tan radicalmente el uso de los terrenos*, la cual, como se dice en el Informe de la Fiscalía General de la República: “...debe ser acordada de manera previa pues lo contrario significaría aceptar una vulneración crasa y abierta de la Carta Fundamental, ya que, en virtud del

cambio de zonificación acordado se deja a una propiedad particular prácticamente fuera del comercio y el propietario queda sometido a la buena voluntad de la municipalidad que lo ha acordado para que expropie en el futuro el bien afectado. Esta práctica (ya sumamente conocida) debe ser sancionada por ese Supremo Tribunal con la nulidad por inconstitucionalidad de los actos que en este sentido sean adoptados”.

“En consecuencia, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda incurrió en extralimitación de atribuciones y violó los artículos 101 y 102 de la Constitución, 1º y 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y 547 del Código Civil al destinar a Zona AE-1 los terrenos de la actora, sin haberlos adquirido previamente por compra o expropiación legal”<sup>578 bis</sup>.

Queda claro por tanto, que constituye también un límite a las re-zonificaciones, el respeto a la integridad de la propiedad privada, de manera que con aquellas no puede establecerse un sacrificio para los propietarios, que exceda de los límites de una restricción no indemnizable.

---

578. <sup>bis</sup> Véase el texto de esta sentencia en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en: *Revista de Derecho Público*, EJV, Nº 3, julio-septiembre 1980.



### III. LOS PERMISOS DE URBANISMO

#### 1. *Los diversos permisos de urbanismo*

Tal como se ha apreciado del análisis efectuado anteriormente del conjunto de regulaciones nacionales y locales relativas a la ordenación urbanística, la actuación administrativa, en este campo, no se limita a la asignación o cambio de uso urbanístico de los inmuebles, sino que abarca una serie de actividades autorizatorias, mediante las cuales se permite a los propietarios el uso asignado a sus inmuebles, al cual tienen derecho, una vez verificado el cumplimiento de una serie de condiciones o requisitos legalmente establecidos en interés urbanístico.

En tal sentido, para poder usar la propiedad conforme a la zonificación asignada, hemos visto que el propietario necesita obtener diversos permisos y autorizaciones, según los casos, de autoridades nacionales: permiso del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, mediante la aprobación del proyecto de construcción desde el punto de vista sanitario; autorización del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, cuando tal construcción implique la destrucción de vegetación, o implique la realización de actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable; autorización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones para construcciones situadas a orillas de las playas o en las zonas de protección de aeropuertos; permiso de la Corporación de Turismo de Venezuela para la construcción de inmuebles en las zonas declaradas de interés turístico; registro industrial otorgado por el Ministerio de Fomento para las construcciones industriales; etc.

Una vez obtenidos estos permisos o autorizaciones, el propietario puede obtener el permiso municipal de construcción que es el acto administrativo concreto que le va a permitir el uso de la propiedad, conforme a la zonificación asignada, pero de acuerdo a un proyecto específico, es decir, en una forma concreta. Luego de realizada la construcción, tal como también se ha visto, el propietario debe obtener nuevos permisos, sanitario y local, de habitabilidad, mediante los cuales la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de todos los requerimientos legales que fueron exigidos para otorgar los permisos de construcción. El otorgamiento de este permiso de habitabilidad, por supuesto,

es absolutamente obligatorio para la autoridad municipal, si se han cumplido los requisitos de construcción indicados en el permiso de construcción. En su otorgamiento, la autoridad municipal sólo verifica que la construcción se ha hecho conforme a lo permisado.

## 2. *Insistencia sobre el carácter reglado de los permisos de urbanismo*

Todos los permisos de urbanismo, tanto los nacionales como el permiso de construcción municipal, tal como se desprende de la normativa analizada anteriormente, así como de lo antes expuesto, en general, sobre el carácter de las actuaciones administrativas en materia de urbanismo, son actos administrativos reglados, pues las normas que los regulan le precisan a la autoridad administrativa su competencia, sin que se le atribuyan facultades discrecionales o de apreciación, salvo las de carácter técnico.

En este sentido, tal como se señaló anteriormente, la antigua Corte Federal fue precisa: "La Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones, sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva. Como antes se dijo, la Administración reglada es aquella cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la ley, reglamento o cualquiera otra norma administrativa, ya que, así como en el Derecho Privado el acto jurídico requiere capacidad de parte de quien lo realiza, así también en el Derecho Público el funcionario debe actuar con arreglo a los trámites establecidos con miras a la finalidad social buscada"<sup>579</sup>.

Como consecuencia, tratándose de actos administrativos reglados, la autoridad administrativa está obligada y debe dictarlos ajustándose a las normas precisas que regulan su actuación en las Leyes u Ordenanzas. Por tanto, frente a una solicitud de permiso de construcción en la cual se han cumplido todos los extremos legales, la Administración está obligada a otorgarlos y no puede el funcionario, por ningún respecto, adoptar la decisión de no otorgar el permiso por estimarlo, según su criterio, inoportuno o inconveniente. Ante una solicitud de permiso, por tanto, el funcionario no tiene poderes discrecionales de apreciación, sino que su actividad, al contrario, es eminentemente reglada: si la solicitud se ajusta a derecho, es decir, a todas las exigencias de la Ordenanza, está

---

579. Véase sentencia del 17-7-53 en *Gaceta Forense*, N° 1, 1953, pp. 153 y 154.

obligado a otorgar el permiso; si la solicitud no está acorde con el ordenamiento jurídico, debe negarse a otorgar el permiso.

Esto resulta claro, por ejemplo, de las normas de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda. Por ejemplo, en los artículos 13 y siguientes, al regular los permisos de parcelamiento o urbanizaciones, la Ordenanza es determinante en señalar que los permisos “*serán otorgados*”, si se presentan los recaudos previstos en su articulado, y en el artículo 113 establece cuándo es posible negar los permisos:

*Artículo 113.* Si al examinar los documentos a que se refiere el Artículo 109 de esta Ordenanza, se encontrare que *no están de acuerdo* con las disposiciones contenidas en esta misma Ordenanza o en las Ordenanzas de Zonificación vigentes, la Dirección General de Desarrollo Urbano, *negará* el permiso solicitado, pudiendo proponer cambios o modificaciones que crea conveniente hacer a los planos presentados y lo participará así al que propone la obra. De todo lo actuado se informará al interesado sumariamente.

Por supuesto, la habilitación que formula la Ordenanza para que la Administración Municipal pueda “proponer cambios o modificaciones que crea conveniente” en la construcción cuyo permiso se solicita, sólo es ejercitable en caso de negativa, es decir, cuando la solicitud no se ajuste al ordenamiento jurídico, y los cambios o modificaciones que puedan proponerse, tienen que ser sólo los que hagan que la solicitud se ajuste a las normas de las Ordenanzas. Por ello, aquí tampoco estamos en presencia de un poder discrecional.

Ahora bien, la consecuencia fundamental de que el acto administrativo que contenga un permiso de urbanización o de construcción sea un acto reglado, es que la autoridad administrativa no puede dictarlo y someterlo a condiciones, si éstas no se autorizan expresamente en la Ley. Por ejemplo, la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, en este sentido, no estipula la posibilidad genérica de la autoridad municipal de establecer condiciones para el otorgamiento del permiso, salvo las expresamente previstas: cumplimiento de normas sanitarias, de normas relativas a la continuidad del tránsito urbano y las otras legalmente previstas<sup>580</sup>.

---

580. Véanse artículos 12 y 13.

### 3. La declaración de derechos en los permisos de construcción

Además de ser un acto administrativo reglado, los permisos de urbanismo y de construcción son actos administrativos declarativos de derechos del propietario, derivados del derecho de propiedad. La posibilidad del propietario de edificar, de cambiar la topografía del terreno y de construir en él, deriva de su derecho de propiedad. Sin embargo, el legislador somete su ejercicio a la obtención de una autorización de la Administración Pública para verificar que dicha facultad se ajusta al orden jurídico. La autorización, una vez dictada, reconoce, declara y consolida el derecho del propietario; no “crea” un derecho para él, pues tal derecho preexiste, sino que simplemente significa la remoción del obstáculo jurídico que el legislador había establecido para el ejercicio del derecho.

La propia Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda confirma este carácter del acto administrativo de permiso de construcción que declara el derecho del particular a construir en la forma que en él se determina, al señalar que “los permisos concedidos por la Dirección General de Desarrollo Urbano, sólo dan *derecho a la ejecución de las obras expresadas en ellos*”<sup>581</sup>. En similar sentido se establece respecto del permiso general de construcción de parcelas que integran una urbanización, “mediante el cual se *declara* que en las parcelas... pueden efectuarse construcciones”<sup>582</sup>.

En este sentido, la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político Administrativa, en sentencia del 12 de noviembre de 1947, estableció expresamente este carácter declarativo de derechos de los permisos de construcción, en la siguiente forma:

“La resolución por la cual las autoridades municipales acuerdan o niegan un permiso para la ejecución de alguna obra, se traduce siempre en un acto administrativo que afecta necesariamente los derechos del propietario. Cuando se concede el permiso el solicitante adquiere de inmediato el *derecho de ejecutar la obra correspondiente*, y como, en el caso de que no hubiera cometido alguna irregularidad en la tramitación de aquél, la Ordenanza no establece ningún procedimiento para repararla, a este fin sólo procedería el recurso de nulidad por ilegalidad

581. Artículo 117.

582. Artículo 16.

o abuso de poder, ejercitable ante la Corte Suprema de Justicia"...<sup>583</sup>.

Por supuesto, el derecho a construir es declarado por el permiso definitivo y los actos de trámite en el procedimiento de obtención del permiso no se consideran declarativos de derecho. Expresamente, por ejemplo, la misma Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre, al regular el procedimiento para la obtención del permiso de parcelamiento o urbanización, establece que "La aprobación de la Consulta Preliminar y del Estudio Preliminar no dará derecho a la ejecución de ningún tipo de obra en el terreno"<sup>584</sup>.

#### 4. *Los efectos del acto administrativo contentivo de un permiso de urbanismo*

Ahora bien, los referidos actos administrativos de permisos de urbanismo o de construcción, además de ser actos reglados declarativos de un derecho subjetivo del propietario de un inmueble, son actos administrativos que quedan definitivamente firmes al vencerse los lapsos de los recursos jurídicos para impugnarlos. Como tales actos firmes declarativos de derechos, los permisos de urbanismo o de construcción surten todos sus efectos, tanto para la propia autoridad administrativa nacional o municipal, como para el propietario destinatario de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad administrativa *no puede libremente desconocer, suspender o revocar sus efectos*, y el particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

Se aplica aquí, todo el razonamiento expresado anteriormente en relación a la obligatoriedad del acto de zonificación.

Ahora bien, la consecuencia fundamental de que un Permiso de Construcción, como acto administrativo declarativo de derechos a favor de particulares, adquiera firmeza, es decir, no sea impugnado dentro de los lapsos legalmente establecidos, es que el Permiso es irrevocable por la autoridad municipal.

Debe tenerse en cuenta, como lo señala la Procuraduría General de la República, que "el poder de extinción de la Administración debe ser ejercido dentro de los lapsos de caducidad establecidos por la Ley para

583. Véase en *Actuaciones de 1947*, Caracas 1948, pp. 165 a 167, citada también en *Doctrina de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República*, tomo IV, Caracas, 1976, p. 131.

584. Artículo 18.

la impugnación de los actos administrativos por ante los órganos jurisdiccionales”<sup>585</sup>, por lo que vencidos dichos lapsos, el acto es irrevocable. En otras palabras de la misma Procuraduría, el poder de revocación de los actos que originan derechos a favor de particulares “sólo puede ser ejercido mientras el acto a revocar no haya adquirido firmeza”<sup>586</sup>.

Tal como lo hemos señalado en otra oportunidad, “la consecuencia fundamental de la firmeza del acto administrativo es el principio de la cosa juzgada administrativa, según el cual la Administración está sujeta y no puede revisar una decisión administrativa creadora de derechos a favor de particulares, contra la cual no se permite ejercer ningún recurso o éstos han caducado, no quedando, por tanto, ninguna vía para impugnarla”<sup>587</sup>. En otras palabras, “cuando los recursos que se permitían no han sido ejercidos, o cuando la Ley no permite el ejercicio de ningún recurso, la Administración no puede revocar de oficio sus actos creadores de derechos a favor de los administrados, pues quebrantaría el principio de la cosa juzgada administrativa”<sup>588</sup>; y, precisamente, según la Procuraduría General de la República, la cosa juzgada administrativa “tiende a dar estabilidad al derecho e impide que el acto de la Administración pueda ser revisado en vía administrativa, ni a instancia de parte, ni por decisión de la autoridad que las dictó”<sup>589</sup>.

Por tanto, sin lugar a dudas, puede decirse que es un principio general del Derecho Administrativo venezolano, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, salvo que una Ley lo autorice expresamente.

La consecuencia fundamental de este principio es que la revocación o suspensión de los efectos de un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares en forma no autorizada por el ordenamiento jurídico, da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que les cause la revocación o suspensión de los efectos del acto. En otras palabras, la revocación o suspensión de efectos de dichos actos por la Administración, por razones de interés general, la

585. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1970, Caracas 1971, p. 33.

586. Véase *Doctrina de la Procuraduría de la República* 1966, Caracas, 1967, pág. 26; citada también por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa del 18-3-69. Véase en *Gaceta Forense*, N° 63, 1969, pp. 228 a 235.

587. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 146.

588. *Idem*, p. 143.

589. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1964, Caracas 1965, p. 87.

obliga a indemnizar los perjuicios causados a los beneficiarios o destinatarios del acto.

Debe distinguirse, sin embargo, en la revocación del acto administrativo contentivo de un permiso de construcción, si ésta se realiza por razones de ilegalidad o por razones de mérito.

A. *El problema de la revocabilidad de los permisos de construcción por razones de ilegalidad*

a. *Los principios relativos a la revocación de los actos administrativos*

De lo señalado anteriormente en materia de irrevocabilidad de los actos administrativos de efectos particulares contentivos de zonificaciones, puede afirmarse que es doctrina universal en materia de revocación de los actos administrativos, la siguiente:

1. La Administración Pública puede revocar sus actos administrativos siempre que *no sean creadores* o declarativos de derechos a favor de particulares.

2. Si se trata de actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, una vez firmes, los mismos no pueden ser revocados en perjuicio de sus destinatarios, por la Administración, por razones de mérito (conveniencia, oportunidad) o ilegalidad.

3. Excepcionalmente, aun cuando un acto pueda ser de aquellos que declaran o crean derechos a favor de particulares, la Administración podría revocarlos por razones de ilegalidad, si el vicio del acto es un vicio de *nulidad absoluta*.

Conforme a esta doctrina, resulta que la única posibilidad que tiene un Concejo Municipal de revocar un Permiso de Construcción, es en base a considerar que el mismo sea un acto administrativo nulo, de nulidad absoluta, pues en principio y salvo norma expresa, los actos anulables (viciados de nulidad relativa) son irrevocables si crean o declaran derechos a favor de particulares, tal como es el caso de los Permisos de Construcción.

Esto plantea, sin duda, el problema de la nulidad absoluta respecto de los actos administrativos. En efecto, no todos los vicios de ilegalidad producen los mismos efectos en los actos administrativos. En algunos casos, que es la regla, provocan la anulabilidad (nulidad relativa), y en otros casos, que es la excepción, provocan la nulidad absoluta <sup>589 bis</sup>.

589. <sup>bis</sup> En esto seguimos lo expresado en Allan R. Brewer-Carías. "Comentarios sobre las nulidades de los Actos Administrativos" en *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 1, Caracas, enero-marzo 1980, pp. 45 y sigs.

b. *Los vicios de los actos administrativos:  
nulidad relativa (anulabilidad) y nulidad absoluta*

La Procuraduría General de la República, en diversos dictámenes, ha sido clara y terminante en la aclaración de los vicios de los actos administrativos y la posibilidad de que produzcan la nulidad absoluta o relativa de los actos. En efecto, en dictamen de 1966, la Procuraduría señaló lo siguiente:

“La gran mayoría de la doctrina se pronuncia por que en materia de invalidez de los actos administrativos, *la regla es la anulabilidad o nulidad relativa y la excepción la nulidad absoluta*, en atención, primero, a la indudable exigencia de estabilidad y firmeza que deben revestir las actuaciones de la Administración, y segundo, a la presunción de validez que por la misma razón las ampara: en Derecho Administrativo, la regla es la anulabilidad, siendo excepcionales las nulidades absolutas (Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1964, vol. I, p. 448). También aquí la presunción debe establecerse a favor de la consecuencia más leve, la anulabilidad (Forsthoﬀ, Ernst: *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid 1958, p. 315)”<sup>590</sup>.

La nulidad absoluta, por tanto, es un vicio de carácter excepcional en los actos administrativos, tal como lo ha expresado, en el más reciente libro sobre el tema, el Profesor Ramón Fernández<sup>591</sup>, que surge sólo en los casos de “gravedad extrema”: “Es, en efecto, inimaginable que pueda concederse una cierta validez a unas conductas tan graves como la de ordenar algo imposible o delictivo, o la de cometer un delito o, en fin, la de actuar absolutamente al margen del Derecho, llevando a cabo actividades de hecho, carentes de todo relieve jurídico y susceptibles de ser combatidas, incluso por vía interdictal”<sup>592</sup>.

Ahora bien, respecto de estos actos viciados de nulidad absoluta, el principio sería la revocabilidad y la Administración podría, en cualquier

590. Véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1966, Caracas 1967, p. 22, y confróntese el mismo principio en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1968, Caracas 1969, p. 12.

591. Véase Tomás Ramón Fernández, *La nulidad de los actos administrativos*, Caracas 1979, p. 17.

592. *Idem*, p. 131. Sobre el carácter excepcional de la nulidad absoluta, véase además, del propio T. R. Fernández, *La doctrina de los vicios de orden público*, Madrid 1970; Juan A. Santamaría Pastor, *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos*, Madrid 1977 y Raúl Bocanegro Sierra, *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Madrid 1977.

momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar su nulidad. Al contrario, y salvo esos casos, la Administración no podría anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado firmes.

La revocación de los actos administrativos individuales, declarativos de derechos a favor de particulares, en esta forma, sólo procedería, aun estando firmes, cuando adolecieren de algún vicio susceptible de producir la nulidad absoluta, lo cual surgiría, por ejemplo, en casos de *incompetencia manifiesta* (si el Permiso de Construcción hubiese sido otorgado, por ejemplo, por el Jefe del Cuerpo de Bomberos) o cuando se hubiese *prescindido en forma total o absoluta del procedimiento* legalmente pautado.

Recientemente, por sentencia del 11 de diciembre de 1974, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ha ratificado el principio de que la revocabilidad por ilegalidad de los actos administrativos firmes *no procede* cuando los actos crean o declaran derechos a favor de particulares, salvo que el vicio sea nulidad absoluta; o, en otros términos, que la irrevocabilidad de los actos administrativos, como principio, encuentra su excepción en los actos que no lesionan derechos de particulares o aun, en el caso contrario, cuando están viciados de nulidad absoluta <sup>593</sup>.

c. *Los vicios de forma nunca acarrear la nulidad absoluta*

Ahora bien, los vicios de forma o las irregularidades procedimentales, nunca acarrear la nulidad absoluta de los actos administrativos, por lo que en el supuesto de que en el procedimiento constitutivo de un Permiso de Construcción específico, se hubiesen cometido irregularidades formales o procedimentales, esos vicios nunca acarrearían la nulidad absoluta del Permiso sino, a lo sumo, la anulabilidad o nulidad relativa.

En efecto, la Procuraduría General de la República ha sido terminante en su opinión coincidente con el principio expuesto, en los términos siguientes:

“Como regla general, puede afirmarse que el acto administrativo queda afectado de nulidad absoluta *solamente cuando en su producción incurre la autoridad en infracción gravísima de la Ley*, hasta el punto de que pueda considerarse que el acto no responde a la voluntad legítima de la Administración. No es éste el caso de los actos impugnados por la demandante, por cuanto la formalidad inicialmente omitida (consulta del antepro-

---

593. Véase la referencia en la nota N° 559.

ycto) es solamente uno de los varios requisitos pautados en el procedimiento constitutivo para garantizar en lo posible el acierto de la decisión final o acto definitivo, es decir, el otorgamiento o la negativa del Permiso de Construcción, y es de lógica que la simple omisión de tal formalidad no producirá necesariamente y por sí sola el vicio que con ella se pretendió evitar: el desacierto o ineficacia del acto definitivo, pues bien podría ocurrir que, a pesar de la observancia del trámite establecido, la Administración decidiera acertadamente. Garrido Falla admite únicamente dos supuestos de nulidad absoluta por vicios del procedimiento: 1. Olvido total del procedimiento; 2. Incumplimiento de normas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados (*op. cit.* Vol. I, pp. 492-493). En consecuencia, aun en el supuesto de que la consulta del Anteproyecto de conjunto jamás se hubiera realizado, ello sólo habría acarreado la nulidad relativa o anulabilidad del permiso de construcción, el cual, por tanto, habría sido susceptible de convalidación o ratificación<sup>594</sup>.

Por tanto, para que un acto administrativo pueda ser declarado nulo de nulidad absoluta por un vicio de forma, habría que producirse una "ausencia total y absoluta de procedimiento administrativo, cuando éste estaba determinado para guiar y garantizar la correcta formación y manifestación de la voluntad administrativa. No se trata de una violación de formas prescritas sino de la ausencia total de esas formas"<sup>595</sup>.

Coincide con esto Jesús González Pérez, quien al estudiar la revocación de los actos administrativos sobre ordenación urbana, señala que "la declaración de nulidad sólo procede en caso de transgresiones de la normativa del procedimiento de extrema gravedad, y que puede acordarse cuando se ha omitido todo el procedimiento o trámites esenciales del mismo, que hayan producido indefensión"<sup>596</sup>. De allí que, para que un vicio de forma pueda acarrear la nulidad absoluta de un acto administrativo, tendría que haberse dictado el mismo "con ausencia total y absoluta de procedimiento", es decir, en forma arbitraria por el o los funcionarios respectivos.

594. Véase en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1966, Caracas 1967, pp. 22 y 23.

595. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* *cit.*, 76 y 89.

596. Véase J. González Pérez, "Dictamen sobre el procedimiento de revisión de oficio de actos sobre ordenación urbana", en *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 10, Madrid 1968, p. 108.

Por lo tanto, como se dijo, los vicios de forma nunca conllevan la nulidad absoluta<sup>597</sup>, por lo que ocupan un modestísimo lugar en la teoría de las nulidades del Derecho Administrativo<sup>598</sup>. A lo sumo, esos vicios o irregularidades formales, lo que podrían producir sería la nulidad relativa o anulabilidad de los actos, y, sin embargo, ésta no es la regla general: como lo ha señalado Jesús González Pérez, “la infracción de una norma de procedimiento administrativo, no sólo no determina la nulidad sino que ni siquiera produce por sí sola la anulabilidad. El acto dictado con infracción de normas de procedimiento será válido en tanto no hubiere dado lugar a la indefensión de los interesados”<sup>599</sup>.

En todo caso, para que la anulabilidad se produzca, resulta indispensable que el vicio de procedimiento resulte de formalidades establecidas en la Ley. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Suprema desde 1937, “es necesario que *la misma Ley* establezca de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse (el acto administrativo), y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas *formalidades legales* llega a estar viciado de nulidad”<sup>600</sup>.

d. *La irrevocabilidad de los Permisos de Construcción, aun en el supuesto de que fueran anulables*

Los actos administrativos declarativos de derechos a favor de los particulares, tal como quedó dicho, una vez que adquieren firmeza por haberse vencido los lapsos para su impugnación, se tornan irrevocables aun en el caso de que adolezcan de algún vicio que los haga anulables. En esto está conforme la doctrina administrativa<sup>601</sup>, la cual puede resu-

597. Véase lo expuesto por T. R. Fernández, *La nulidad de los actos administrativos*, cit., p. 153.

598. *Idem.*, pp. 33, 34 y 42.

599. Véase J. González Pérez, “Dictamen sobre el procedimiento de revisión...”, *loc. cit.*, p. 122.

600. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa del 7-12-37, en *Memoria 1938*, pp. 373 y 374. En el mismo sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República en *Doctrina 1973*, Caracas 1974, p. 105; y en *Doctrina 1966*, Caracas 1967, p. 22.

601. Véase, por ejemplo, Jesús González Pérez, “La ineficacia de los actos administrativos” en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Madrid, vol. XII, pp. 445 y ss.; M. F. Clavero Arévalo, “La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 102, Madrid 1958, p. 837; L. Lavilla Alsina, “La revisión de oficio de los actos administrativos”, en *Revista de Administración Pública*, N° 34, Madrid 1961, pp. 57 y ss.; Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, Buenos Aires 1966, p. 622; José Manuel Salas Arques, *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid 1974; Hugo A. Olguín Juárez, *Extinción de los actos administrativos, revocación, invalidación y decaimiento*, Santiago 1961.

mirse con las expresiones de J. González Pérez en relación a materias urbanísticas: “Con arreglo al criterio tradicional, recogido en tratados, manuales y trabajos monográficos, ante un acto declarativo de derechos subjetivos, nulo o simplemente anulable, sólo es admisible la pretensión de anulación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa... Cualquier otro órgano administrativo carece de competencia para ejercer la potestad de revisión. No puede, no ya revocar sino tampoco anular ni declarar la nulidad de sus actos”<sup>602</sup>.

Estos principios han sido tradicionalmente establecidos por la Corte Suprema de Justicia, en materia de Permisos de Construcción. Debe recordarse la sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 12 de noviembre de 1947, en la cual señaló lo siguiente:

“La resolución por la cual las autoridades municipales acuerdan o niegan un Permiso para la ejecución de alguna obra, *se traduce siempre en un acto administrativo que afecta necesariamente los derechos del propietario*. Cuando se concede el Permiso, el solicitante adquiere de inmediato el derecho de ejecutar la obra correspondiente, *y como, en el caso de que se hubiera cometido alguna irregularidad en la tramitación de aquél, la Ordenanza no establece ningún procedimiento para repararla, a este fin sólo procederá el recurso de nulidad por ilegalidad o abuso de poder, ejercitable ante esta Corte*” (véase en Memoria 1948, pp. 10 a 13).

En otras palabras, conforme a la doctrina de la Corte, un Permiso de Construcción, como acto declarativo de derechos a favor de particulares, es un acto irrevocable por la propia Administración, aun cuando pueda estar viciado de irregularidades de forma, y solo podría impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre que los lapsos no hubiesen transcurrido y, por tanto, hubiese caducado el recurso.

e. *La excepción a la regla: la previsión legal expresa*

La revocación de los actos administrativos contentivos de permisos de construcción por razones de ilegalidad, sin embargo, procedería en los términos y con los efectos establecidos en las Ordenanzas respectivas. En el ordenamiento urbanístico de la República, pocas Ordenanzas regulan esta materia con algún detalle, siendo una excepción las normas de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, de 1978, *para los permisos de*

602. Véase “Dictamen sobre el procedimiento de revisión...”, *loc cit.*, p. 100.

*construcción otorgados con posterioridad a su promulgación y conforme a sus normas.*

En efecto, esta Ordenanza comienza por declarar como “*nulos todos... los permisos de construcción de edificaciones que no se ajusten a las Directrices Generales señaladas en el Plan General de Desarrollo Urbano, a las Normas de Urbanismo, a las Ordenanzas de Zonificación y a la presente Ordenanza*”<sup>603</sup>, por lo que, conforme a las sanciones que la misma Ordenanza autoriza a imponer<sup>604</sup>, se prevé que “*toda obra que contravenga lo establecido en la presente Ordenanza será paralizada*”<sup>605</sup>. La paralización de las obras, por supuesto, no implica una revocación automática del permiso de construcción.

La revocación, conforme a la Ordenanza, sólo procede bajo la figura de la “cancelación” del permiso cuando al ser aplicada una sanción, incluso la paralización o suspensión de la obra permitada, el firmante de los planos se resista a cumplirla o incurra por segunda vez en la misma falta y en la misma obra<sup>606</sup>.

La Ordenanza del Distrito Sucre, en esta materia es reiterativa; por ejemplo, en su artículo 99 señala expresamente que “*Toda construcción que no llene las formalidades prescritas en esta Ordenanza, para obtener el permiso respectivo será suspendida, y podrá ordenarse su demolición a costa del propietario...*”. En el Distrito Federal rige una situación similar, pues se permite la “cancelación” del permiso de construcción cuando se violen las normas de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general<sup>607</sup>.

Por otra parte, la violación de las normas relativas al ejercicio profesional de la ingeniería, arquitectura y profesiones afines también puede dar origen a la suspensión de la obra y cancelación del permiso<sup>608</sup>. Aquí también estaríamos en presencia de una revocación por razones de ilegalidad.

Pero en todos estos casos, la revocación procedería respecto a permisos otorgados regularmente, cuando el interesado en la ejecución de la actividad permitada no se ajuste a dichos permisos o a las normas legales, y siempre, como sanción.

---

603. Artículo 88.

604. Artículo 85.

605. Artículo 87.

606. Artículo 138.

607. Artículo 52.

608. Artículo 101.

B. *La irrevocabilidad de los permisos de construcción por razones de mérito*

Ahora bien, en particular, frente a un permiso municipal de construcción, al tratarse de un acto administrativo reglado, y no estando prevista, en general, en el ordenamiento municipal, la posibilidad de revocar dichos actos o suspender sus efectos (paralizar las obras) por razones de mérito<sup>609</sup>, toda decisión municipal en este sentido estaría viciada por contrariedad al derecho. A continuación se indican algunos de los vicios que afectarían dicha decisión.

a. *La incompetencia en la revocación o suspensión de efectos*

La revocación de un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares tiene que estar autorizada legalmente; lo mismo sucede con la posibilidad de la Administración de suspender los efectos de un acto de esa naturaleza. Esta es la consecuencia esencial del principio de la competencia en derecho público.

En efecto, tal como lo ha señalado reiteradamente la Corte Suprema de Justicia, “la competencia, o sea, la aptitud legal de los órganos de la Administración, no se presume. Debe emerger del texto expreso de una regla de derecho, ya sea de la Constitución, la Ley, el Reglamento o la Ordenanza. Tal es el criterio de la doctrina administrativa, que exige, para la validez de los actos, que la cualidad del autor esté definida en una norma atributiva de competencia. A falta de disposición expresa, la autoridad carece de cualidad para efectuar el acto<sup>610</sup>. En otras palabras, “‘la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio’, dice el artículo 117 de la Ley Fundamental de la República. Por tanto la actividad del Estado y la de todas las personas que dentro del mismo ejercen funciones públicas, debe estar estrictamente ceñida a las facultades que expresamente se les señalen. Cualquier extralimitación en el ejercicio de esas atribuciones, vicia de ilegalidad el acto de que se trate, y su nulidad debe ser declarada si así fuere solicitada. Es éste el principio de legalidad sobre el cual debe descansar el Estado de Derecho”<sup>611</sup>.

---

609. En la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, sólo se prevé la posibilidad de paralizar parcialmente las obras permisadas cuando causaren defecto o peligro.

610. Sentencia del 28-1-64, en *G. O.* N° 27.367 del 13-2-64.

611. Véase sentencia del 11-8-65, en *G. O.* N° 27.845 del 22-9-65.

Conforme a esta doctrina jurisprudencial, un Concejo Municipal al suspender los efectos del acto administrativo que contiene un permiso de construcción por razones de mérito, incurre en una ilegalidad por incompetencia, ya que tal acto de revocación o suspensión de los efectos de otro acto no está autorizado ni en las leyes ni en las ordenanzas.

b. *La inconstitucionalidad por vulneración de un derecho subjetivo*

Pero un acto administrativo de suspensión de los efectos de un permiso de construcción (paralización de las obras) también sería contrario a derecho, por inconstitucional, pues violaría el derecho de propiedad, al vulnerar el derecho de uso del propietario declarado por el acto administrativo contentivo del permiso de construcción, cuyos efectos se suspenden.

En efecto, tal como se ha señalado, la facultad de uso del derecho de propiedad inmueble está limitada por razones de urbanismo. En los supuestos de realización de construcciones, deforestaciones o movimientos de tierra, la limitación a la facultad de uso consiste en la necesidad de obtener previamente un permiso o autorización de la autoridad municipal. Una vez obtenido este permiso, la autoridad pública declara el derecho del propietario, lo reconoce y autoriza el uso respectivo; y hecho esto, toda vulneración, revocación, desconocimiento o suspensión de los efectos del acto administrativo autorizatorio, implicaría una violación del derecho de propiedad, y conforme al artículo 46 de la Constitución, “todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo”. Por tanto, el acto administrativo por el cual un Concejo Municipal decide la suspensión de los efectos del permiso de construcción al paralizar unas obras, por razones de mérito, sería también, un acto contrario a derecho.

c. *La violación de la cosa juzgada administrativa*

La consecuencia fundamental de la firmeza de un acto administrativo como el contenido en un permiso de construcción mediante el cual se autoriza la construcción de un inmueble en una forma concreta y determinada y que, por tanto, es declarativo de derechos a favor de su beneficiario, es que tal decisión adquiere fuerza de cosa juzgada administrativa. Según este principio, la Administración está sujeta y no puede revisar una decisión creadora o declarativa de derechos a favor de particulares, contra la cual no se permite ejercer ningún recurso o éstos han caducado, no quedando, por tanto, ninguna vía para impugnarla. Tal

como lo ha señalado la antigua Corte Federal, “se quebranta la cosa juzgada cuando en presencia de una decisión de la cual no se admite apelación o ésta ha caducado, no quedando, por tanto, a la parte ningún recurso que ejercer contra ella, es revisado sin embargo por una autoridad de alzada”<sup>612</sup>, o por la misma autoridad que dictó el acto.

Por tanto, el acto administrativo adoptado por un Concejo Municipal mediante el cual se paralicen unas determinadas obras de construcción permisadas legalmente, también sería un acto administrativo ilegal, por violación de la cosa juzgada administrativa que produjo el acto administrativo autorizador de la construcción y que declaró el derecho del propietario a usar la propiedad de acuerdo al permiso concedido. Admitir lo contrario, es decir, que la Administración Municipal pueda revisar, revocar o suspender, a su capricho, los actos declarativos o creadores de derechos a favor de particulares, sería desconocer las más elementales exigencias de la seguridad jurídica<sup>613</sup>. Por ello, aun en el supuesto de que se admitiera que la autoridad pública, por razones del supremo interés público, se vea en la necesidad de revocar o suspender los efectos de un acto administrativo firme creador o declarativo de derechos, las exigencias de la seguridad jurídica se cumplen al surgir la obligación, para la Administración, de indemnizar los daños y perjuicios que ocasiona su acto a los particulares lesionados en su derecho. Precisamente, tal y como la misma Corte Suprema lo ha señalado en su citada sentencia del 10 de agosto de 1977: “La indemnización es el medio que el derecho ha creado para resolver sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiera que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social”<sup>613 bis</sup>.

---

612. Véase sentencia del 15-6-56, en *Gaceta Forense* N° 12, 1956, pp. 123 y 124.

613. Confróntese la sentencia de la antigua Corte Federal del 24-11-53, en *Gaceta Forense* N° 2, 1953, p. 189.

613. <sup>bis</sup> Consultada en original.

#### IV. LAS ORDENES DE URBANISMO

La actuación administrativa en materia de urbanismo no se agota en la asignación de uso (zonificación) al suelo urbano, ni en el otorgamiento de permisos (autorizaciones) para la realización de dicho uso, sino que se manifiesta también a través del ejercicio de facultades legalmente establecidas para actualizar el control urbanístico, y que permiten adoptar decisiones que pueden imponer a los particulares obligaciones de hacer (mandatos) o de no hacer (prohibiciones).

Por ejemplo, en el ámbito nacional, tal como se ha visto, la autoridad sanitaria tiene facultades expresas para ordenar la paralización de las obras y la demolición de las construcciones, si las mismas no se ajustan al contenido del permiso sanitario de construcción. La autoridad a cuyo cargo está la administración ambiental, en forma similar, tiene facultades para adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales de actos susceptibles de degradar el ambiente, y en tal virtud puede ordenar la clausura de las fábricas o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, así como la modificación o demolición de construcciones violatorias de la Ley Orgánica del Ambiente y sus reglamentaciones.

Por su parte, las normas nacionales sobre registro obligatorio de proyectos industriales y sobre desconcentración industrial del Area Metropolitana de Caracas, como se ha visto, prevén la orden de demolición respecto de toda construcción destinada a actividad industrial, realizada sin que se haya efectuado el registro de Proyecto Industrial en el Ministerio de Fomento, o en contravención con el Decreto-Ley que prevé la prohibición de establecimiento de nuevas industrias en el Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia.

Sin embargo, en materia urbanística la orden de hacer (mandato) más característica, sin duda, es la orden de demolición de los inmuebles construidos en contravención de las normas urbanísticas o que amenacen ruina, prevista en el ordenamiento municipal.

En efecto, por ejemplo, la Ordenanza de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal autoriza al Director de

Obras Municipales para ordenar la demolición o modificación de las edificaciones que hayan sido hechas sin permiso de construcción; de las que estén situadas en lugar prohibido o que por su ubicación o construcción presenten un aspecto discordante con el conjunto; de las que ofrezcan peligro para sus ocupantes o para la colectividad; de aquellas que amenacen o se encuentren en ruina; de las que por mal estado de alguna de sus partes pudieren originar la caída de materiales o elementos de construcción, y de las que obstruyan la vía pública <sup>614</sup>.

En la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, se establece una normativa similar que autoriza a la Dirección General de Desarrollo Urbano para ordenar la demolición de las edificaciones que hayan sido hechas sin permiso de construcción o se encuentren ubicadas en zonas verdes o en sitios prohibidos; las que amenacen ruina o las que por mal estado de alguna de sus partes pudieren ocasionar caídas de materiales o elementos de la construcción y que, por lo tanto, representan un peligro inminente para los ocupantes de las mismas o la colectividad; y las que obstruyan la vía pública, las aceras o partes de ellas <sup>615</sup>.

De estas normas resulta que la orden de demolición, por supuesto, también es un acto administrativo reglado, no discrecional, respecto del cual se establecen, además, en forma precisa, sus posibles motivos. Los más importantes serían los siguientes: que la construcción cuya demolición se ordene haya sido hecha *sin permiso de construcción*, por lo que toda obra construida en base a un permiso de construcción otorgado por la autoridad municipal no podría nunca ser demolida, salvo que dicho permiso estuviese viciado de *nulidad absoluta*; que la construcción se hubiese realizado en una zona prohibida, en la vía pública o en áreas verdes, en las cuales, precisamente, no podrían realizarse construcciones, en cuyo caso, el permiso estaría viciado en la causa, al estar basado en un falso supuesto; y que la construcción amenace o se encuentre en ruinas, en cuya apreciación, como quedó dicho anteriormente al comentar la importancia de los conceptos jurídicos indeterminados, no habría discrecionalidad administrativa.

En todo caso, la demolición es una orden dada al propietario, quien debe realizarla en un plazo determinado. En caso de incumplimiento de la orden, la Administración Municipal puede proceder a la ejecución forzosa en forma subsidiaria, a costa del interesado. Así se establece en

---

614. Artículos 54 y 55.

615. Artículos 157 y 158.

las Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal<sup>616</sup> y la del Distrito Sucre del Estado Miranda<sup>617</sup>.

La orden de demolición, en todo caso, sólo puede ser ejecutada cuando el acto administrativo que la contiene esté firme, es decir, no pueda ser impugnado por el interesado. Si el lapso de impugnación está vigente, o si impugnado el acto no ha habido decisión de parte de la autoridad administrativa o judicial, en su caso, el acto de demolición no podría ser ejecutado<sup>618</sup>.

Esto surge, por ejemplo, del contexto mismo de las normas de la Ordenanza de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal.

En efecto, de acuerdo a los artículos 54 y 55 de dicha Ordenanza, corresponde al Director de Obras Públicas Municipales ordenar la demolición de las edificaciones que hayan sido hechas sin el permiso correspondiente. Ahora bien, las decisiones del Director de Obras Municipales que constituyan sanciones como la señalada, son recurribles por ante el Concejo Municipal del Distrito Federal<sup>619</sup> pero tal como lo dice claramente, en forma taxativa, el artículo 272 de la Ordenanza, la ejecución de las sanciones que imponga el Director de Obras Municipales, sólo podrá hacerse en la forma prevista en el artículo 56 de la Ordenanza. Claramente también, este artículo establece lo siguiente:

a) La demolición de una construcción ordenada por el Director de Obras Municipales, deberá ser ejecutada por el propietario de la obra y a su costa, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes de la fecha *en que hubiere quedado firme la decisión*. En efecto, y con criterio muy razonable, la Ordenanza respectiva, para impedir que se produzcan gravámenes irreparables, suspende la ejecución del acto administrativo que ordene la demolición, hasta que el mismo quede firme. Por tanto, si el acto en cuestión es recurrido en vía administrativa (apelación ante el Concejo) y en vía judicial (recurso por ilegalidad de la decisión del Concejo, por ante la Corte), es necesario, pues así lo establece la Ordenanza, que la Corte Suprema de Justicia decida sin lugar el recurso respectivo, para que el acto administrativo impugnado quede firme y pueda, por tanto, ser ejecutado.

b) La ejecución subsidiaria por orden del Gobernador del Distrito Federal, sólo procede cuando transcurra el lapso de un (1) mes contado

616. Artículos 56 y ss.

617. Artículos 159 y ss.

618. Véase al respecto Allan R. Brewer-Carías: "Los efectos no suspensivos del recurso contencioso-administrativo de anulación y sus excepciones", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 37-38, Caracas 1968, pp. 293 a 302.

619. Artículo 270.

a partir del vencimiento del lapso de cuarenta y cinco (45) días concedidos al infractor para que demuela la construcción, que a su vez comienzan a correr a partir de la fecha en que el acto del Director de Obras Municipales queda firme, conforme se ha indicado anteriormente. Es decir, en líneas generales, la Administración Municipal sólo puede ordenar que la demolición se haga por persona distinta al infractor, por cuenta de éste, transcurridos por lo menos setenta y cinco (75) días contados a partir de la fecha en que hubiere quedado firme la decisión de demolición del Director de Obras Municipales.

Pero, tal como hemos dicho en otro lugar<sup>620</sup>, creemos que también es posible que un recurso administrativo suspenda la ejecución del acto cuando la conveniencia administrativa lo requiera. En efecto, ante un acto administrativo que pueda producir daños irreparables al administrado, la Administración tiene dos vías: por una parte, ejecutar el acto de inmediato, y entonces atenerse a las consecuencias de la decisión del superior jerárquico, que si es revocatoria daría derecho al administrado a exigir reparación, por daños y perjuicios a la Administración, por el daño o gravamen irreparable que produjo la ejecución del acto revocado; por otra parte, suspender la ejecución del acto cuando lo considere conveniente, y esa conveniencia está supeditada al temor de que el acto sea revocado. Por tanto, si bien podemos insistir que, en principio, los recursos administrativos y principalmente el recurso jerárquico, no producen efectos suspensivos, sin embargo, creemos que la excepción a este principio puede provenir no sólo del legislador, sino de la conveniencia de la propia Administración.

En el mismo orden de ideas podemos razonar frente a recursos jurisdiccionales, es decir, concretamente, frente al recurso contencioso-administrativo de anulación. Al principio de que su interposición no suspende la ejecución del acto, en otro lugar hemos señalado<sup>621</sup> que “se exceptúan solamente los casos en que la Ley, de modo expreso, permita suspender, previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, tales como la prestación de una caución, la ejecución del acto administrativo impugnado. Esto se producirá, por lo regular, cuando la ejecución del acto produzca gravamen irreparable al recurrente, no subsanable por la decisión definitiva. En todo caso, creemos que esta suspensión posible de los efectos del acto administrativo sólo puede ser pronunciada por el juez cuando se ha solicitado por una parte interesada”.

---

620. Véase nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* cit., pp. 255 y 256.

621. Véase nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., p. 345.

Este principio fue acogido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, a partir de 1967, suspendiendo los efectos de los actos administrativos cuya ejecución pudiese provocar un gravamen irreparable, aun en ausencia de una autorización legal expresa<sup>622</sup>.

Con la nueva Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se ha resuelto definitivamente esta situación, al establecer, en su artículo 136, lo siguiente:

*Artículo 136.* A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

Por tanto, frente a un acto administrativo que ordene la demolición de un inmueble, si es impugnado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el Juez podría acordar la suspensión de sus efectos, en cuyo caso tiene siempre que valorar los intereses en juego: el interés del recurrente en que no se ejecute el acto y, por tanto, no se demuela la construcción; y el interés público, o eventualmente, de terceros, en que se ejecute la demolición. De esta valoración podría acordar la suspensión de los efectos del acto, y eventualmente exigir fianza al recurrente para responder de las resultas del juicio<sup>622 bis</sup>.

622. Véanse las decisiones de la Corte en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974* y *Estudios de Derecho Administrativo*, tomo V, vol. 1, Caracas 1978. Muchas de dichas decisiones fueron adoptadas, precisamente, con motivo de impugnaciones de órdenes de demolición de inmuebles.

622. <sup>bis</sup> Sobre esto véase, Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios a la suspensión de efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa", en: *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 4, Caracas, octubre-diciembre 1980.



Cuarta Parte  
ALGUNOS INSTRUMENTOS DE EJECUCION  
PUBLICA DEL URBANISMO



## CAPITULO VII: LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS

### I. INTRODUCCION

#### 1. *Los diversos medios de ejecución del urbanismo*

La ejecución de los planes de urbanismo, y entre ellos de los Planos o Mapas de zonificación, se realiza normalmente por la adaptación que los particulares hacen de los usos de su propiedad inmueble a los usos permitidos por la Ordenanza y zonificación respectivas<sup>623</sup>.

Sin embargo, en muchos casos, la ejecución de un Plano o Mapa de Zonificación, al afectar determinadas áreas de propiedad privada, al uso público, por ejemplo, para la construcción de calles o para el establecimiento de áreas verdes públicas, exige que la autoridad pública adquiera la referida área de propiedad privada mediante los medios que permite el ordenamiento jurídico. Entre esos medios, dejando aparte los que son propios del derecho privado (compra-venta, donación, etc.), están los medios establecidos por el derecho público; y entre éstos, fundamentalmente, tienen vigencia en materia urbanística la expropiación por causa de utilidad pública o interés social y las cesiones obligatorias y gratuitas de parte de la propiedad privada a entes públicos, por razón de urbanismo, en los procesos de urbanización. Estos dos medios de ejecución del urbanismo se analizarán separadamente, partiendo del supuesto de que el primero es el medio jurídico-público de uso normal en materia de urbanismo, en tanto que el segundo es un medio jurídico-público de uso excepcional, en los casos de parcelamientos o urbanizaciones nuevas. En el presente Capítulo estudiaremos las expropiaciones urbanísticas.

#### 2. *El régimen de la expropiación y sus características*

##### A. *Su carácter de orden público*

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Nacional, la consecuencia de la garantía de la propiedad privada está prevista en el artículo 101, en la siguiente forma:

623. En general, sobre la ejecución del urbanismo, véase Gustavo Urdaneta T., *La Ejecución del Urbanismo*, EJV, Caracas 1980.

*Artículo 101.* Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de *ensanche y mejoramiento de poblaciones*, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la Ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado a su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

Este principio constitucional se encuentra reproducido en el Código Civil en su artículo 547, que establece que “nadie puede ser obligado a ceder su propiedad ni a permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa”.

La única diferencia entre la norma constitucional y la del Código Civil es que éste incluye la necesidad de “un juicio contradictorio” para poder expropiar, y la Constitución sólo habla de “sentencia firme”. En todo caso, tanto el juicio contradictorio como la sentencia firme son necesarios sólo cuando no se logre el traslado del dominio amigablemente, y el propietario se oponga al procedimiento.

La normativa que regula a la expropiación en Venezuela, está contenida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social del 4 de noviembre de 1947<sup>623 bis</sup>, modificada por Decreto-Ley N° 184 de 25 de abril de 1958<sup>624</sup>, y es allí donde están reguladas las expropiaciones urbanísticas.

Aparte de esta Ley, diversas leyes especiales han venido consagrando normas particulares en materia de expropiación, tales como la Ley de Reforma Agraria, de 5 de marzo de 1960; la Ley de Inmigración y Colonización, de 11 de julio de 1966; la Ley de Minas, de 28 de diciembre de 1944; la Ley de Hidrocarburos, de 6 de agosto de 1967; la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, de 30 de diciembre de 1965; la Ley sobre Derecho de Autor, de 12 de diciembre de 1962; la Ley de Propiedad Industrial, de 2 de septiembre de 1955; el Decreto-Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, de 13 de mayo de 1975; el Decreto de creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, de 16 de julio de 1943; el Decreto Reglamentario de las Obras Públicas, de 14 de abril de 1909; la Ley de

---

623. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 22.458 del 6-11-47.

624. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 25.642 del 25-4-58.

Aviación Civil, de 12 de abril de 1955; la Ley de Ferrocarriles, de 2 de agosto de 1957; etc.<sup>625</sup>.

Todas estas disposiciones son de orden público, pues la potestad estatal que regulan constituye una limitación a un derecho constitucional garantizado a los habitantes del país, como es el derecho de propiedad. La consecuencia de este carácter de orden público, es que el quebrantamiento de cualesquiera de estas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes, y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio por el Tribunal, o bien cualesquiera de las partes puede alegar la norma violada. El Tribunal puede anular lo actuado y retrotraer el juicio al estado en que se subsane el vicio que tiene.

Ahora bien, el régimen legal relativo a la expropiación está estructurado en Venezuela, no sólo para regular el ejercicio de una potestad pública por parte del Estado, sino además, y en vista de que el ejercicio de esa potestad incide sobre un derecho garantizado constitucionalmente, para asegurar que ese poder sea ejercido correctamente, de manera que no se menoscaben totalmente los derechos de los particulares.

Estos dos supuestos, por una parte, la potestad pública y el ejercicio de la misma por el Estado, y por la otra, la garantía de los derechos de los particulares, son los dos ejes sobre los cuales gira toda la legislación en materia de expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

#### B. *La regulación de la potestad expropiatoria*

En efecto, en primer lugar debe señalarse, en cuanto a la potestad pública o a la regulación del ejercicio de la misma por parte del Estado, que la Ley de Expropiación consagra la posibilidad, para el Estado, de apoderarse de bienes de los particulares para determinados fines, en forma coactiva o forzosa cuando exista alguna resistencia de parte de los particulares, con motivo de la realización de obras de utilidad pública o actividades de interés social que el Estado pretenda ejecutar. Esa expropiación o ese apoderamiento forzoso de los bienes por parte del Estado, tal como expresamente lo ha calificado la jurisprudencia, procede "por las buenas o por las malas"<sup>626</sup>. Por ello, decretada la expropiación, es decir, ejercida la potestad expropiatoria por parte del Estado, los particulares no pueden discutir si realmente el Estado necesita o no aquellos bienes. Lo único que pueden discutir y exigir es

625. Véase Allan R. Brewer-Carías, *La expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas 1966.

626. Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal del 14-3-52, en *Gaceta Forense* N° 10, 1952, pp. 133-134.

la garantía a ser debidamente compensados por la lesión que se produzca a sus derechos. Por tanto, la discusión no puede incidir sobre el ejercicio mismo de la potestad expropiatoria, la cual, una vez que se ejerce, es irreversible<sup>627</sup>.

Por otra parte, la regulación de una potestad pública de tal importancia, que permite al Estado lesionar uno de los derechos que la propia Constitución consagra, ha implicado generalmente que en las legislaciones sobre expropiación, se haga intervenir, para el correcto ejercicio de esta potestad por parte del Estado, a todos los órganos del Poder Público. En efecto, en materia expropiatoria no sólo interviene el Poder Ejecutivo cuando decreta la expropiación de una obra, sino que, fundamentalmente, la Ley exige la intervención previa del Poder Legislativo y posterior del Poder Judicial. La garantía del derecho de propiedad y la lesión producida a este derecho, hace que el legislador exija que todas las instituciones y poderes del Estado intervengan en el procedimiento.

En efecto, en primer lugar interviene el Poder Legislativo, al declarar la utilidad pública o el interés social de la actividad que conlleva la expropiación, declaratoria que se reserva generalmente al legislador, hasta el punto de que el Poder Ejecutivo no puede juzgar cuándo hay utilidad pública o interés social en una actividad pública, sino que ésta sólo puede ser declarada por ley<sup>628</sup>.

En segundo lugar interviene el Poder Ejecutivo, pues se exige que para que se ejecute la expropiación es necesario un acto de la autoridad ejecutiva, el Decreto de Expropiación, que determine cuáles bienes van a ser expropiados para alcanzar los fines de utilidad pública o interés social que la ley establece<sup>629</sup>.

En tercer lugar interviene el Poder Judicial, como garantía judicial necesaria frente a la lesión del derecho del particular. En este sentido, cuando no hay posibilidad de llegar a un arreglo o convenio amigable con el particular, la autoridad administrativa no puede apoderarse simplemente de sus bienes, sino que necesariamente tiene que acudir a la vía judicial, por ante el Juez competente, para solicitar la expropiación o traslado forzoso de la propiedad de determinados bienes del particular al Estado<sup>630</sup>.

Estos serían los aspectos resaltantes del primero de los elementos de una legislación sobre expropiación, el que regula el ejercicio de una

---

627. *Idem.*

628. Artículos 3º, 10 y ss. de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública.

629. Artículos 3º y 4º, *idem.*

630. Artículos 3 y 19, *idem.*

potestad pública, en la cual intervienen todos los poderes del Estado y que implica que el ejercicio de esa potestad deba hacerse conforme a las normas que establece la Ley.

### C. *La regulación de la garantía de los particulares*

El segundo elemento de la expropiación, además de la potestad pública de expropiar, está constituido por la garantía del derecho de los particulares. En efecto, el hecho de que se otorguen al Estado determinadas potestades y el ejercicio de determinados poderes exorbitantes al derecho común que rige las relaciones entre particulares, no implica que éstos queden desasistidos. Al contrario, el legislador establece una serie de mecanismos para que el derecho del particular esté debidamente garantizado frente al ejercicio de esa potestad pública.

Ahora bien, esta garantía del derecho de los particulares que la legislación de expropiación establece, podemos clasificarla en tres grandes grupos: por una parte, una garantía jurídica; por otra parte, una garantía patrimonial; y en tercer lugar, una garantía de devolución. Las tres garantías están íntimamente conexas con la institución de la expropiación.

#### a. *La garantía jurídica*

En primer lugar, la garantía jurídica. El poder de expropiación, como ejercicio de una potestad pública, está circunscrito a una serie de normas legales. No es, por tanto, una vía de hecho. No se trata del apoderamiento fáctico de determinados bienes por parte del Estado, sino que se trata de la apropiación de ciertos bienes particulares, pero conforme a una serie de normas de carácter jurídico que son el primer elemento de la garantía consagrada para los particulares. El despojo que se hace del bien particular, por tanto, no es un despojo ilegal, sino un despojo perfectamente legítimo dados los fines que tiene el Estado en un momento determinado y que, por tratarse de un despojo legítimo, debe cumplirse de acuerdo a una serie de normas legales<sup>631</sup>.

En virtud de ello, al particular se le consagra, como protección de esa garantía, en primer lugar la posibilidad de oponerse a esta expropiación<sup>632</sup>. En este sentido, la principal causa de oposición a la expropiación es el alegato de que se haya producido una violación de ley, precisamente por la existencia de esta garantía jurídica. La otra causa de oposición se refiere, en particular, a la expropiación parcial, pero no incide ya directamente sobre la expropiación en sí misma. Por eso, la

631. Artículo 1º de la Ley.

632. Artículo 26.

confirmación de esta garantía jurídica está en la oposición a la expropiación por violación de ley.

Pero debe destacarse, además, que se otorgan al particular una serie de mecanismos para hacer efectiva esa garantía, hasta el punto de que se le dan posibilidades de ejercer acciones posesorias o petitorias en relación al despojo ilegítimo o ilegal que se haya hecho de sus bienes, declarándose además en la ley, como responsables, a los funcionarios y a los jueces que hayan intervenido en algún procedimiento expropiatorio en el cual no se hayan cumplido las normas legales. En esta forma se hace responsable no sólo al Estado, sino directamente a los funcionarios<sup>633</sup>.

#### b. *La garantía patrimonial*

La segunda garantía, además de la garantía jurídica, es la garantía patrimonial. En efecto, si bien se otorga al Estado la posibilidad de apoderarse de determinados bienes particulares, esto no significa que los derechos del particular claudican totalmente ante el Estado, sino que en el lugar de su derecho de propiedad, que desaparece, surge un nuevo derecho, el derecho a ser indemnizado y, por tanto, a recibir una justa compensación. En torno a ello, la jurisprudencia en Venezuela, reiteradamente, ha considerado que este derecho sustitutivo debe ser, como su nombre lo indica, una justa compensación o indemnización, que no signifique ni enriquecimiento ni empobrecimiento para el expropiado, es decir, una indemnización que sustituya el derecho que ha sido lesionado por el ejercicio de la potestad expropiatoria<sup>634</sup>. La expropiación viene a ser, entonces, un mecanismo de conversión del derecho patrimonial de carácter real por un derecho de crédito sobre una cantidad determinada de dinero, compensatoria de la situación anteriormente existente.

#### c. *La garantía de devolución*

Pero las legislaciones de expropiación no sólo consagran estas dos garantías: la jurídica y la patrimonial, sino que también consagran una tercera garantía que es sustancial a la finalidad que origina la expropiación y que es la llamada garantía de devolución.

En efecto, si la expropiación procede por causa de utilidad pública o de interés social, la legislación de expropiación, y ésta es la tendencia

633. Artículos 4º y ss.

634. Véanse sentencias de la antigua Corte Federal y de Casación del 12-7-43 y del 4-5-48, en *Memoria* 1944, tomo I, p. 22, y en *Compilación Legislativa de Venezuela* 1948-1949, Anuario 1948, pp. 771 y 772.

general en el derecho comparado, debería establecer que cuando el bien que se expropia y del cual se despoja a un particular, no se destina por el Estado al fin de utilidad pública o de interés social que originó la expropiación, tendría que surgir un derecho del particular a quien se le quitó su bien, de pedirle al Estado la devolución del bien que no ha sido utilizado para los autorizados fines de utilidad pública o de interés social.

En Venezuela, la legislación de expropiación tradicionalmente ha regulado, por una parte, la potestad expropiatoria y el ejercicio de ella por parte del Estado; y por la otra, las dos primeras garantías señaladas, la jurídica y la patrimonial; establece una serie de normas a las cuales debe ajustarse el ejercicio de la propiedad expropiatoria y establecer las normas que buscan lograr la justa compensación o indemnización, es decir, la garantía patrimonial para el particular. Sin embargo, la legislación de expropiación en Venezuela, no ha recogido este tercer elemento que configura la garantía de devolución, pues no consagra el derecho del particular a readquirir su bien cuando no ha sido destinado al fin para el cual el Estado ejecutó la expropiación, salvo cuando el Estado decida voluntariamente enajenarlo, en cuyo caso, el particular sólo tendría un derecho a readquirir prioritariamente la propiedad de ese bien en las nuevas condiciones de enajenación que existan en el momento en que ésta se produzca <sup>635</sup>.

En nuestro ordenamiento administrativo, en esta materia, sólo se ha dictado la Circular N° 21 de 27 de octubre de 1977 del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, en cuyo numeral 4° se establece que: "Los inmuebles adquiridos por vía de expropiación, ya sea mediante sentencia judicial o arreglo amigable, sólo podrán ser destinados al cumplimiento de los fines específicos señalados en el Decreto correspondiente". Con ella se ha insistido en la necesidad de respetar los fines de utilidad pública o social que motivan la expropiación, pero no se garantiza al propietario la devolución correspondiente en caso de incumplimiento de esa obligación.

### 3. *Concepto y naturaleza de la expropiación*

La Corte Suprema de Justicia ha definido la expropiación como "una institución de derecho público mediante la cual la Administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adqui-

---

635. Artículo 46 de la Ley.

sición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación”<sup>636</sup>.

Dos elementos surgen de este concepto: la transferencia coactiva y obligatoria de la propiedad, y el pago de una justa indemnización, mediando, por supuesto, en caso de conflicto, juicio contradictorio.

En relación al primer elemento, la jurisprudencia ha establecido que la expropiación reviste el carácter de una enajenación obligatoria. En una sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 14-3-52, se estableció que no puede decirse, en materia de expropiación, aun cuando haya arreglo amigable, que se trata de una venta perfectamente voluntaria, es decir, de un consentimiento totalmente libre. La expropiación, dijo la Corte, se verifica “por las buenas o por las malas”, de manera que, prácticamente, es una venta o enajenación obligada a la cual hay que llegar aun cuando el propietario no lo quiera. Por ejemplo, una vez que se declara de utilidad pública una obra y una vez que la Administración dicta un decreto de expropiación de determinados inmuebles para construir esa obra, el particular no puede impedir su realización. El conflicto se podrá presentar en cuanto a la mayor o menor cuantía de la indemnización, pero siempre tendrá el particular que transferir su propiedad al Estado.

La Corte Federal y de Casación en la referida sentencia de 14 de marzo de 1952 señaló, en efecto, lo siguiente:

“Ahora bien, no puede decirse que en materia expropiatoria cuando hay arreglo amigable se trata de una venta perfectamente voluntaria, de un consentimiento totalmente libre; la expropiación se verifica por las buenas o por las malas; de manera que prácticamente es una venta obligada, a la cual hay que llegar aun cuando el propietario no quiera; lo único que se logra con el arreglo amigable es evitar parcialmente el proceso eligiendo de común acuerdo uno o tres peritos que avalúen la propiedad; practicado éste, queda el asunto o negocio en la situación que contempla el artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el cual expresa que avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre que versa la expropiación o firme el justiprecio, antes de proceder a la ocupación definitiva del inmueble, el expropiante consignará el precio ante la autoridad que conoce el negocio para que sea

---

636. Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 24-2-65, en *G. O.* N° 27.676 del 24-2-65.

entregado al propietario, a menos que se haga constar que éste ya recibió el pago”<sup>637</sup>.

Sin embargo, a pesar de que la Corte haya señalado que la expropiación “prácticamente es una venta obligada”, esta institución, que es de derecho público, tiene netas diferencias con la compra-venta, institución de derecho privado.

En otra decisión, de 31 de mayo de 1955, la antigua Corte Federal, al señalar que la expropiación procedía respecto de toda clase de bienes, aun cuando pudieran pertenecer a personas incapaces, señaló lo siguiente:

“La expropiación se llevará a efecto aun sobre bienes pertenecientes a personas que para enajenarlos o cederlos necesitan de autorización judicial, bien ellas mismas o sus representantes legales, pues en este caso quedan autorizados sin necesidad de otra formalidad.

“Trátase, pues, de que entre los sedicentes dueños hubiere algún menor, algún demente o un entredicho o cualesquiera otro expropiado que no tenga la libre disponibilidad de sus derechos, el bien expropiado es adquirido por el expropiante libre de todo peligro actual y futuro.

“Esta es, precisamente, una de las diferencias esenciales entre la expropiación —que es una institución de Derecho Público— y el contrato de compra-venta, regido por el Derecho común. “En la primera, el adquirente o expropiante queda libre de toda impugnación futura, derivada de cualesquiera deficiencias que pudieran enervar los títulos de uno cualquiera de los anteriores propietarios; en tanto que, quien adquiere el dominio de una cosa mediante la mera convención de compra-venta está expuesto a ser llevado a juicio por quienquiera que con razón o sin ella, pretenda derechos sobre el objeto transferido, y, desde luego, queda sujeto a las rémoras de las medidas cautelares que pudieren practicarse y a las contingencias definitivas del litigio, lo cual no puede ocurrir jamás cuando la cosa se ha adquirido mediante expropiación, porque esta institución tiene la particularidad —como lo enseña la doctrina y lo consagra la ley— de desviar el derecho de los particulares sobre las cosas que caen bajo el imperio de la medida, para hacerlo incidir sobre la indemnización que por la cosa expropiada se acuerda.

---

637. Véase en *Gaceta Forense* N° 10, 1952, pp. 133 y 134.

“El caso de la acción reivindicatoria de un tercero es el que mejor pone de relieve, desde el punto de vista del Derecho Privado, la transformación del derecho real (propiedad) en un derecho personal (la indemnización); pues el tercero reivindicante no puede hacer incidir su acción sobre la propiedad del terreno, sino que ésta se reduce a la obtención del precio o valor del bien expropiado, es decir, a la indemnización”<sup>638</sup>.

El segundo elemento de la noción de expropiación es la necesaria existencia del pago de una justa indemnización que debe recibir el expropiado. Esta justa indemnización hace diferenciar esta institución jurídica de otras como la confiscación y el comiso, en las cuales también se trata de una transferencia coactiva de la propiedad de la Nación, pero sin indemnización. Se producen, sobre todo, como sanciones: si se trata de una confiscación, recae sobre todo el patrimonio de una persona, y sobre determinados bienes muebles, si se trata de un comiso<sup>638 bis</sup>.

Es esta indemnización, precisamente, la que confirma la garantía de la propiedad y que implica que, ante el necesario sacrificio del derecho individual frente al interés público, al propietario debe compensársele su pérdida patrimonial en forma justa, de manera que la consecuencia de la expropiación no lo enriquezca ni lo empobrezca.

#### 4. *La regulación de las expropiaciones con fines urbanísticos*

No existe en Venezuela una normativa especial aplicable a las expropiaciones con fines urbanísticos, por lo que las normas que la rigen son las generales previstas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Aún no se han dictado normas específicas que la regulen, tal como, por ejemplo, ha sucedido con las expropiaciones agrarias reguladas, en especial, en la Ley de Reforma Agraria.

En las notas que siguen, sin embargo, intentaremos sistematizar las normas que rigen la expropiación en Venezuela, en su aplicación particular al proceso de desarrollo urbanístico.

---

638. Véase en *Gaceta Forense* N° 8, 1955, pp. 280 y 281.

638. bis Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano”, en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Caracas, 1979, págs. 61 a 84.

## II. LOS ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION

### 1. *La legitimación*

#### A. *La legitimación activa*

La legitimación activa en la expropiación, en principio, corresponde al Estado, y en forma concreta a la Administración Pública en su esfera territorial: la República, los Estados y los Municipios, o en su esfera no territorial: los establecimientos públicos y, dentro de éstos, los Institutos Autónomos. Por tanto, sólo puede expropiar la Administración territorial y la Administración autónoma <sup>639</sup>.

La expropiación puede también ser realizada por empresas concesionarias de alguna actividad estatal. Al efecto, el artículo 9º de la Ley de Expropiación, señala que el concesionario contratante de obras públicas, así como las compañías o empresas debidamente autorizadas por la Administración, se subrogarán en todas las obligaciones y derechos que corresponden a ésta por la Ley.

Existen también normas especiales que confieren a los concesionarios esta facultad expropiatoria: por ejemplo, respecto a los concesionarios de Obras Públicas, el Reglamento de Obras Públicas señala, en su artículo 89, la posibilidad para estas empresas o contratistas de obras públicas, de expropiar <sup>640</sup>.

Sin embargo, el hecho de que la Ley haya permitido a los concesionarios la potestad expropiatoria no impide que el Estado ejerza esa potestad cada vez que el concesionario no actúe.

En tal sentido, la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia de 1943, señaló, al referirse a los concesionarios de hidrocarburos, lo siguiente:

“Cuando la Ley de Hidrocarburos da a los concesionarios el derecho de expropiar al propietario del suelo, en manera alguna ha querido el legislador desposeer al Estado de esa tutela,

---

639. Por ejemplo, el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), de acuerdo al artículo 49 de la Ley del INAVI.

640. Ejemplo, el caso de la C. A. Obras de la Avenida Bolívar y del ente que la sustituyó, el Centro Simón Bolívar C. A., cuando actúa como agente de renovación urbana y como concesionario de obras públicas municipales.

mediante un traspaso de derechos en el sentido de perderlos el Estado mismo. No pudo haber sido la mente del legislador, al otorgar ese derecho de expropiación, enajenar esa tutela inalienable del interés público, sino facilitar su ejercicio, por las ventajas de orden público que hay en que sea el concesionario quien se entienda primero amigablemente con el propietario y que, a falta de avenimiento, siga el juicio de expropiación. Pero, frente a ese derecho no exclusivo de los concesionarios, porque tal exclusividad carecería de equivalente y por tanto de fundamento, se alza el interés y el derecho del Estado de afrontarse él mismo por medio de sus representantes legales, al ejercicio del derecho de expropiación, cada vez que el concesionario, por cualquier motivo, no hubiere querido o podido actuar, poniendo con esta omisión en peligro de ser destruidas o desmejoradas sus explotaciones mineras” (*Memoria 1944*, Tomo 1º, páginas 25 y 26). “La exclusividad del concesionario, en el ejercicio de tal derecho, no se comprendería sino en el caso de haber él iniciado el procedimiento de expropiación, pero no cuando por cruzarse de brazos peligran esos intereses vitales del país. El expuesto es el único sentido que puede tener la facultad de expropiar dada por el artículo 45 de la Ley de Expropiación. En el concesionario existe en potencia el derecho de expropiar, y sólo cuando se ha decidido a hacerlo y ha iniciado el juicio, puede decirse que le favorece o lo perjudica la subrogación”<sup>641</sup>.

Ahora bien, no hay duda que esta “legitimación activa” para expropiar que permite la Ley respecto de los concesionarios, plantea una situación totalmente irregular, y es la de que el ejercicio de una potestad de carácter público, como la potestad expropiatoria, pueda corresponder a particulares, lo que origina situaciones de desigualdad y de posible lesión indebida de intereses de otros particulares expropiados. En nuestro criterio, debería eliminarse totalmente de la legislación de expropiación la posibilidad de que ella sea ejercida por entidades de carácter privado, y reservarse el ejercicio de la potestad expropiatoria a quien sólo tiene esta potestad pública, esto es, al Estado y sus entes territoriales, y crearse, en su lugar, la figura que en otros sistemas se conoce con el nombre de beneficiario en la expropiación, los cuales podrían ser perfectamente los concesionarios de obras o de servicios, o determinados usuarios.

En doctrina, esta figura surge en aquellos sistemas en donde se reserva la potestad expropiatoria *exclusivamente al Estado*. En nuestro

---

641. *Memoria 1944*, tomo I, p. 26.

Derecho no existe expresamente esta figura del beneficiario de la expropiación, que se presenta cuando una determinada entidad *pública* solicita la expropiación de un bien o de un derecho a favor de una tercera persona (*pública o no*), que no está investida de la facultad expropiatoria, y la cual vendría a *beneficiarse de la expropiación*.

Ya dijimos que en Venezuela no está regulada, en la Ley, esta figura de tercera persona que pueda ser beneficiaria de la expropiación sin ser entidad expropiante. Normalmente *coincide* el legitimado activo con el beneficiario, y cuando el expropiante es un *concesionario estatal*, en definitiva, el *beneficiario es el Estado mismo*, conforme al artículo 103 de la Constitución, en virtud de la figura de la reversión.

Sin embargo, tanto en materia agraria como en el campo de la acción estatal respecto de la vivienda, podría identificarse una figura similar a la del beneficiario de la expropiación. En efecto, en la expropiación agraria no es el campesino beneficiario de la dotación quien expropia, sino que la expropiación la hace el Instituto Agrario Nacional, pero la hace con el fin de dotar de tierra a los campesinos que la trabajan<sup>642</sup>. En este sentido, no sería lógico pensar que debería ser el campesino quien directamente fuera a expropiar. La misma figura señalada puede decirse que existe en cuanto a la actuación del Instituto Nacional de la Vivienda. El INAVI cuando expropia para construir viviendas, lo hace en algunos casos, teniendo como objetivo que el beneficiario último del proceso será el particular que adquirirá una vivienda del Instituto<sup>643</sup>.

#### B. *La legitimación pasiva*

Sólo puede ser expropiado el propietario del bien que se va a expropiar. La Corte ha señalado, en sentencia de 14 de marzo de 1952, que es indiscutiblemente ilegal seguir el juicio de expropiación a quien no es propietario<sup>644</sup>. Por tanto, la legitimación pasiva siempre estará en el propietario del inmueble y sólo éste puede ser demandado en un juicio de expropiación.

Pero, por supuesto, no sólo puede ser legitimado pasivo el propietario hábil para vender, sino también las personas que para enajenar o vender un bien necesiten de autorización judicial<sup>645</sup>.

Esta legitimación pasiva del propietario indica que sólo el propietario puede reclamar contra la expropiación ilegal. El artículo 4º de la

642. Artículo 27 de la Ley de Reforma Agraria.

643. Artículo 41 de la Ley del INAVI.

644. Véase en *Gaceta Forense* Nº 10, 1952, p. 133.

645. Artículo 5º de la Ley de Expropiación.

Ley de Expropiación señala que todo propietario y sólo a quien se prive del goce de la propiedad sin llenar las formalidades del decreto, es quien puede ejercer todas las acciones que prevé la Ley.

Al hablar del legitimado pasivo, debe plantearse el problema que surge con los cambios de titularidad del derecho de propiedad durante el juicio de expropiación. La Ley, en su artículo 6º, señala que la traslación del dominio a cualquier título durante el juicio de expropiación, título que puede ser la prescripción, no suspende el juicio, pues el nuevo dueño queda, de derecho, subrogado en todas las obligaciones y derechos del anterior.

Sin embargo, el identificar al legitimado pasivo con el propietario no implica que los poseedores, arrendatarios o acreedores hipotecarios no tengan derecho a ser indemnizados en el proceso expropiatorio. Al contrario, pueden hacerse parte en el juicio, ya que deben ser emplazados formalmente<sup>646</sup>, y tienen derecho a que se les entregue parte del precio, al ser consignado<sup>647</sup>.

## 2. *El objeto expropiado*

### A. *Bienes de propiedad privada*

Pueden ser objeto de expropiación cualquier clase de bienes susceptibles de propiedad privada. La Constitución, en su artículo 101, señala expresamente esta circunstancia, por lo que la expropiación procede sobre bienes muebles e inmuebles, y derechos inmateriales<sup>648</sup>.

La Ley de Expropiación, sin embargo, solamente regula, desde el punto de vista adjetivo, la expropiación de bienes inmuebles, y en definitiva, todas sus disposiciones se refieren a la expropiación de inmuebles. Por tanto, en Venezuela no existe, en la actualidad, un procedimiento destinado específicamente a la expropiación de bienes muebles y por lo que las normas de la Ley de Expropiación se aplican, realmente, por analogía.

### B. *Bienes patrimoniales del Estado*

Puede darse el caso de expropiación sobre bienes patrimoniales del Estado que puedan ser enajenados. Ello se desprende del artículo

---

646. Artículo 20.

647. Artículos 43 y 44.

648. Por ejemplo, la Ley sobre Derechos de Autor, en su artículo 1º, consagra la expropiación sobre derechos de autor.

5º de la Ley de Expropiación, que establece que en ningún caso procederá la expropiación sobre bienes pertenecientes a la Nación, a los Estados o a los Municipios que, por sus respectivas leyes, no puedan ser enajenados.

De aquí se desprende que los bienes del dominio público no pueden ser expropiados, pues son esencialmente inalienables. Tampoco procede respecto de los otros bienes que, sin ser del dominio público, sean inalienables, como sucede con ciertas tierras baldías<sup>649</sup> y con los ejidos municipales<sup>650</sup>. Al contrario, del artículo 5º de la Ley se deduce que sí puede ser declarada la expropiación de bienes patrimoniales del Estado, cuando éstos puedan ser enajenados.

Esta posibilidad, por otra parte, ha sido confirmada por la antigua Corte Federal, en sentencia del 31 de mayo de 1955, en la cual se declaró que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos que sí podían ser enajenados, como son, por ejemplo, los bienes patrimoniales regidos por el derecho común, estaban sujetos al procedimiento extraordinario de la expropiación.

En dicha sentencia, la antigua Corte Federal estableció lo siguiente:

“Por otra parte, la impugnación relativa a la llamada ‘auto-expropiación’, según la cual la Nación no puede expropiar la faja de terreno cuestionada, por habersele donado ya a las empresas petroleras, carece de fundamento. Tanto la doctrina universal como el derecho legislado, aceptan y autorizan que los entes públicos expropian todos aquellos bienes indispensables para determinada finalidad que cede en beneficio común. ‘Todos los bienes inmuebles existentes en el país pueden ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública, sea que pertenezcan al mismo Estado (bienes patrimoniales). Someter a expropiación estos últimos bienes, encontró cierta objeción en algún viejo escritor, para quien parecía absurda la idea de dirigir contra el Estado un poder que es la expresión de su mismo derecho de soberanía; pero de este prejuicio se ha apartado la doctrina moderna. El Estado, como titular del derecho de propiedad, se comporta como cualquier sujeto de derecho privado y no puede sustraerse, por consiguiente, al imperio de las normas que limitan el ejercicio de aquel derecho por lo que respecta a sus bienes patrimoniales. En un ordenamiento jurídico que permite también la reintegración del derecho lesionado frente a la Administración Pública y que, por

649. Artículo 136, ordinal 10, de la Constitución.

650. Artículo 32 de la Constitución.

tanto, somete la misma Administración a los poderes jurisdiccionales ordinarios, no puede haber repugnancia en considerar a la Administración del Estado como sujeto pasivo del procedimiento de expropiación' (Pascuale Carugno, *L'Espropriazione per Publica Utilità*, 2ª Edición, 1946, páginas 38 y 39).

"En Venezuela carece de sentido la impugnación de que se trata, es decir, la llamada 'autoexpropiación' por el doctor Adrián La Rosa, en atención a los derechos que sobre la zona cuestionada ha adquirido ya la Nación venezolana por la donación que se le ha hecho. En la propia Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social encuentra el argumento la merecida réplica: el Parágrafo Unico del artículo 5º de esa Ley estatuye: "En ningún caso procede la expropiación sobre bienes pertenecientes a la Nación, a los Estados o a los Municipios, que según las respectivas leyes nacionales, de los Estados o Municipios, *no pueden ser enajenados*. Por donde se ve que los bienes pertenecientes a la Nación y demás entes públicos, que sí puedan ser enajenados, como son los bienes patrimoniales, regidos por el derecho común, están sujetos al procedimiento de la expropiación pautado en la Ley especial de la materia"<sup>651</sup>.

### 3. *La finalidad perseguida: la utilidad pública o el interés social*

Sólo pueden expropiarse bienes, cuando se persigue una finalidad de utilidad pública o de interés social en la obra o actividad que la motiva. Ahora bien, tanto la noción de "utilidad pública" como la de "interés social", configuran conceptos jurídicos indeterminados que pueden comprender todo lo que el legislador estime que en un momento determinado es ventajoso para el interés general o social de la colectividad. En este campo, sin duda, opera la soberanía del legislador en apreciar cuándo una actividad o una obra son de utilidad pública o de interés social.

La consecuencia de esto es que la finalidad de utilidad pública o de interés social debe ser previamente declarada por el legislador. Así lo exigen expresamente el artículo 101 de la Constitución y el artículo 3º de la Ley de Expropiación.

En efecto, este artículo 3º de la Ley señala que "no podrá llevarse a efecto la expropiación de bienes inmuebles sino mediante los requisitos

---

651' Véase en *Gaceta Forense* N° 8, 1955, pp. 279 y 280.

siguientes: 1) Disposición formal que declare la utilidad pública; 2) Declaración de que su ejecución exige indispensablemente que se ceda o enajene el todo o parte de la propiedad; 3) Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse, y 4) Pago del precio que representa la indemnización”.

En cuanto a la declaratoria de utilidad pública, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley, corresponde al Congreso Nacional declararla, siempre que en todo o en parte la obra o actividad hayan de ejecutarse con fondos nacionales, o se le considere de utilidad nacional. De igual manera procederán las Asambleas Legislativas de los Estados, y en su receso, y en casos urgentes, el Poder Ejecutivo de los mismos, cuando se trate de obras que correspondan a la Administración de éstos. En las Municipalidades, la declaratoria de utilidad pública o social es siempre atribución del respectivo Concejo Municipal.

El Ejecutivo Nacional, sin embargo, queda facultado para decretar de utilidad pública la posesión por el Estado de aquellos terrenos y construcciones que considere esenciales para la seguridad o defensa de la Nación.

Ahora bien, la declaratoria de utilidad pública realizada por el órgano legislativo, puede ser general o especial.

#### *A. La declaratoria general de utilidad pública*

La declaratoria general de utilidad pública está establecida en la propia Ley de Expropiación, cuyo artículo 11 establece lo siguiente:

*Artículo 11.* Se exceptúan de la formalidad de la declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, las construcciones de ferrocarriles, carreteras, caminos, edificios para escuelas, urbanizaciones obreras, cuarteles, fortalezas, hospitales, cementerios, estadios y aeródromos; los terrenos necesarios para institutos de enseñanza agrícola y pecuaria; las construcciones o ensanche de estaciones inalámbricas o conductores telegráficos, así como los sitios para el establecimiento de los postes, torres y demás accesorios de las líneas conductoras de energía eléctrica; acueductos, canales y puertos; y los sistemas de irrigación y conservación de bosques y aguas, y cualquiera otra relativa al saneamiento, ensanche o reforma interior de las poblaciones; la colonización de terrenos incultos y la repoblación de yermos y montes. Asimismo, las caídas de agua para la instalación de plantas hidroeléctricas y construcciones anexas, únicamente en beneficio de la Nación, de los Estados,

de los Territorios Federales y de las Municipalidades, con el fin de proveer de fuerzas y de alumbrado eléctrico a alguna o algunas de sus poblaciones.

En estos casos, basta para proceder a la expropiación, el Decreto de expropiación o ejecución por la autoridad administrativa correspondiente, por lo que no es necesaria una declaratoria legislativa adicional de utilidad pública. Tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal en sentencia del 31 de mayo de 1955:

“Si, pues, conforme a la Ley de Expropiación y a la de Hidrocarburos, cuando se trata de *Carreteras*, *Aeropuertos* y demás obras enunciadas por la primera, y al transporte de petróleo de que habla la segunda, no se requiere la declaratoria previa de utilidad pública exigida en principio por el artículo 3º, ordinal 1º del Estatuto Fundamental en el punto, sino que en tales casos ‘basta el Decreto de la autoridad competente’ acordando la expropiación, es irrevocable a duda que no existe aquí el vicio apuntado por el expropiando, y consiguientemente, no puede haberse violado la Ley al seguirse un procedimiento tal como ella de modo singular lo autoriza. El carácter de ‘utilidad pública’ lo tienen las carreteras independientemente de toda declaratoria por parte del expropiante, porque, como ya se ha dicho y se repite, es el propio legislador, es la propia Ley, es la propia Constitución que se lo ha discernido, cuando en el inciso 9º de su artículo 35 dispone que ‘en virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las obligaciones que establezca la Ley’ y que la expropiación se llevará a cabo *de conformidad con la misma Ley*, y puesto que conforme a ésta —a la ley de la materia— no se requiere la declaratoria previa de utilidad pública en los casos como el presente —*Carreteras*— sino que ‘basta el Decreto de autoridad competente’, es concluyente que la declaratoria previa pretendida por el demandado habría constituido una redundancia insólita, reñida con la índole de la institución”<sup>652</sup>.

#### B. *La declaratoria especial de utilidad pública*

En innumerables leyes especiales se han venido declarando de utilidad pública determinadas actividades, con lo que se ha abierto la vía de la expropiación: así se observa, por ejemplo, en la Ley de Hidrocarburos, la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley de Aviación Civil, etc.

652. Véase en *Gaceta Forense* N° 8, 1955, p. 284.

En particular, y por su interés en materia urbanística es de destacar lo establecido en el artículo 46 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda:

*Artículo 46.* A los efectos de la expropiación, se declaran de utilidad pública la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprenda y realice el Instituto Nacional de la Vivienda.

Por supuesto que esta declaratoria de utilidad pública de la actividad urbanística, sólo beneficia a las actividades que realice el Instituto Nacional de la Vivienda, pero no a otros entes públicos.

*C. La declaratoria nacional y local de utilidad pública en materia de urbanismo*

Sin embargo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 11 de la Ley de Expropiación:

“Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plano Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes”.

Es decir, conforme a esta norma, se declaran directamente en la propia Ley como de utilidad pública, la ejecución de los planes de urbanismo, y en esta expresión, sin duda, a los efectos de la Ley, se incluyen los Mapas de Zonificación, los Planos Reguladores de Zonificación o los planes de desarrollo urbano local, que hayan sido previamente aprobados por los Concejos Municipales.

En estos casos, para proceder a la expropiación basta sólo el Decreto de expropiación, afectación o ejecución.

Una orientación similar ha sido seguida en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, de 1978, cuyo artículo 107 establece lo siguiente:

*Artículo 107.* De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, corresponde al Concejo Municipal del Distrito Sucre dictar los Acuerdos relativos a las obras contempladas en esta Ordenanza y que por su naturaleza evidente, no requieran la declaratoria previa de utilidad pública.

#### D. *Efectos de la declaratoria*

El efecto fundamental de la declaratoria de utilidad pública o interés social, es que tal calificación no puede ser discutida por los particulares: nadie puede impugnar, atacar u oponerse a la declaratoria de utilidad pública, porque considere que la obra o actividad concreta no es de utilidad pública. Los jueces, en este sentido, no podrían entrar a juzgar el criterio del legislador al haber apreciado que una obra o actividad es de utilidad pública o interés social.

En tal sentido, la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia de 8 de mayo de 1945, sostuvo lo siguiente:

“La primera defensa, invocada como punto previo, puede sintetizarse así: que hubo de parte de la Asamblea Legislativa abuso de poder, porque consideró obra de utilidad pública lo que no es obra ni de pública utilidad y que, por ello, declarase la nulidad del Decreto.

”El mayor o menor alcance de las facultades de esta Corte con relación a las oposiciones a la expropiación hay que buscarlo en la Ley especial de la materia. En cada país estas leyes suelen o bien definir el concepto de utilidad pública, o bien dejar esto a cargo del intérprete, o también combinan un concepto general más o menos amplio, para las obras consideradas de utilidad pública, porque no requieren declaración formal en cada caso. Por nuestra Ley de Expropiación últimamente derogada, las oposiciones podrían basarse, entre otras cosas, en los vicios de que adoleciese la declaratoria de utilidad pública, y en el exceso de poder al decretarse esa utilidad; esto autorizaba a los jueces a examinar la legalidad del decreto mismo, sin distingo entre sus condiciones extrínsecas y su concepto de utilidad pública o social.

”Pero es muy significativo que la Ley que entró a regir desde mil novecientos cuarenta y dos, haya suprimido con motivo de la oposición las expresiones ‘vicios de que adolezca la declaratoria de utilidad pública’ y ‘exceso de poder’. Esta Corte entiende tal reforma en el sentido de que se quiso dejar a la soberana apreciación de las autoridades ejecutivas o administrativas, el concepto de utilidad pública o social, sin posible revisión por el Poder Judicial, limitando la actuación de éste a examinar si hubo incompetencia de la autoridad y violación de la Ley, aparte de otros motivos de oposición que no hay para qué consignarlos aquí, por no venir al caso en esta litis.

No está, pues, en las atribuciones de esta Corte, según la actual Ley aplicable, decidir si fue o no acertado el criterio de la Asamblea Legislativa en cuanto a su concepto de Utilidad Pública, al dictar el Decreto objeto de esta controversia. Así se ha situado nuestro legislador dentro de la doctrina y de la jurisprudencia extranjera, al menos la francesa y la italiana, en las cuales está de muy largo tiempo establecido que sólo corresponde a la autoridad administrativa o ejecutiva apreciar en cada caso si hay o no ciertamente utilidad pública en la obra propuesta, no pudiendo este problema plantearse ante los jueces por no estar dentro de los límites de su función propia, y porque en esa materia sólo les incumbe examinar si se aplicaron los preceptos legales (G. Baudry, *L'Expropriation...* año de 1937, págs. 5 y 6, número 5; Ricci, *Derecho Civil*, edición italiana de 1907, tomo 2, número 58, pág. 101).

"A mayor abundamiento se observa, como puede observarse en las más versadas fuentes, que el concepto de utilidad pública ha ido evolucionando progresivamente y haciéndose cada vez más amplio; el carácter de público se ha extendido hasta lo meramente social, por tanto, no se requiere conexión ninguna con servicios públicos determinados, y se considera que basta para la expropiación que el interés social se manifieste en la conservación de cosas o reliquias históricas, o dentro de la órbita de lo meramente estético o artístico. En síntesis, basta que la expropiación tenga en miras 'un interés general de orden material o moral para una colectividad de ciudadanos'" <sup>653</sup>.

#### 4. *La indemnización*

Tal como lo precisa el artículo 101 de la Constitución, la expropiación, al implicar la extinción de la titularidad de un derecho de un propietario individualizado, conlleva la obligación para el Estado de indemnizar al propietario. Tal como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, en sentencia reciente del 10 de agosto de 1977:

"Sin embargo, el poder de restringir la propiedad tiene también un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales el derecho de propiedad y constituir para el propie-

---

653. Véase en *Memoria 1945*, tomo 1º, pp. 224 y 225.

tario no una limitación razonable sino un intolerable sacrificio del interés individual al colectivo, cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización.

"La indemnización es el medio que el derecho ha creado para resolver, sin perjuicio de nadie, los conflictos entre el individuo y la sociedad, cuando se requiera que aquél ceda algún derecho en aras de un interés público o social. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o sufra un daño permanente que derive de 'la pérdida o disminución de sus derechos'. Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social"<sup>654</sup>.

Ahora bien, esta indemnización, en materia expropiatoria, debe tener un carácter "justo", es decir, debe tender a establecer un equilibrio económico en el patrimonio del expropiado, entre el perjuicio que se le causa con la expropiación y la indemnización a pagar, de manera que la expropiación no signifique ni un enriquecimiento ni un empobrecimiento del expropiado.

Tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal en sentencia del 5 de agosto de 1959:

"Esa amplia libertad que en todas partes deja la Ley a los peritos para tomar en cuenta ciertos elementos no determinados por aquélla, pero que a juicio de los tasadores debieran apreciarse para determinar el justiprecio, ha permitido a la jurisprudencia y a la doctrina internacionales precisar el contenido y alcance de diversos elementos o factores, en relación con la cosa expropiada y la indemnización. Por considerar que ellas se ajustan a las disposiciones legales de la República y a los dictados de la equidad, se acogen aquí algunas de esas decisiones judiciales extranjeras. La expropiación no puede ser para el expropiado una fuente de ganancias, pues su esencia es la compensación justa del valor de lo que se expropia y la reparación del perjuicio que pueda ocasionarse y que sea apreciable en dinero" (Cámara de Apelación, Sala 3ª, de Rosario, Argentina, 15-3-

---

654. Consultada en original.

1946). 'El justo precio ha de referirse en el juicio de expropiación a lo que el inmueble vale en el estado y forma de explotación en que es tomado por el expropiante. Quedan excluidas todas las hipótesis relativas a ganancias hipotéticas y todo lo relacionado con gravamen o perjuicios que no son consecuencia directa de la expropiación' (Cámara Federal de Bahía Blanca, Argentina, 20-12-1946). 'Las posibilidades de un fraccionamiento, a objeto de determinar la indemnización, sólo pueden considerarse cuando el proyecto de subdivisión responde a un propósito efectivo de realizarlo' (Corte Suprema Nacional Argentina, 7-5-1948)"<sup>655</sup>.

Este criterio fue ratificado en sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 24 de febrero de 1965, al señalar lo siguiente sobre la naturaleza jurídica de la expropiación:

"Así pues, la expropiación *no configura una compra-venta*, ni la cantidad que percibe el expropiado *es propiamente un precio*, aunque así se le denomine en la Ley especial. Cuando la entidad estatal expropia, ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra, pero como el ejercicio de ese poder supone *un sacrificio en el derecho del propietario*, es preciso que se le compense o indemnice por la privación de su propiedad. Por tanto, *la suma a pagar debe cubrir exactamente el daño que se irroga al expropiado, sin que éste se empobrezca ni enriquezca*, en la medida que tal resultado puede razonablemente alcanzarse. Sólo así quedará cumplido el mandato constitucional que ordena pagar una justa *indemnización*...

"Hay que tener en cuenta, finalmente, que, como ya se ha señalado, la *expropiación no es una compra-venta, ni una negociación especulativa capaz de ocasionar utilidad o ganancia, ya que el expropiado no debe experimentar ni una pérdida ni un incremento de su patrimonio*. Al contrario, la expropiación supone una privación coactiva del dominio, un sacrificio del derecho de propiedad; y por ello, *la indemnización debe coincidir en lo posible con el daño que ocasiona*"<sup>656</sup>.

655. Véase en *Gaceta Forense* N° 25, pp. 124 y 125.

656. Véase en *G. O.* N° 27.676 del 24-2-65.



### III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EXPROPIACION

#### 1. *El decreto de expropiación, ejecución o afectación*

##### A. *Características*

Dentro del procedimiento expropiatorio, y en particular en su fase administrativa, sin duda, el Decreto de Expropiación, Decreto de Ejecución o Decreto de Afectación, como indistintamente se lo llama, es uno de los actos de mayor importancia. Mediante él, la autoridad administrativa nacional, estatal o municipal, decide ejecutar o realizar la obra previamente declarada de utilidad pública, indicando la necesidad de utilizar determinados bienes para dicha ejecución.

Los efectos esenciales del Decreto de ejecución de la obra o actividad son los siguientes: con él se individualizan los bienes expropiados; y una vez dictado el decreto de ejecución, los particulares están obligados a transmitir, *ipso facto*, los bienes del Estado.

Tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia del 14 de marzo de 1952: "Decretada una obra y declarada su utilidad pública quedan obligados *ipso facto* los propietarios a transmitir al Estado los bienes, generalmente inmuebles, indispensables para la realización de aquélla. No pueden, pues, negarse a esa transmisión de propiedad, la cual, de consiguiente, en principio es siempre forzosa para el dueño y necesaria para la Nación"<sup>657</sup>.

Los bienes que pueden ser afectados por el Decreto de Expropiación sólo pueden ser aquellos necesarios para cumplir la actividad, para realizar la obra o el servicio, y ello se desprende de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley de Expropiación.

Este es, por otra parte, el criterio oficial del Ejecutivo Nacional expresado en la Circular N° 21, de 27 de octubre de 1977, emanada del Ministro de la Secretaría de la Presidencia, en los siguientes términos:

"1º) Las expropiaciones que en lo sucesivo sean decretadas por el Ejecutivo Nacional, tendrán por objeto exclusivo declarar la necesidad de que sean expropiados bienes determinados para la

---

657. Véase en *Gaceta Forense* N° 10, 1952, p. 125.

realización de una obra pública o para el desempeño de una actividad de utilidad pública”.

Sin embargo, en materia urbanística, conforme al artículo 12 de la Ley, “cuando se trate de la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas o jardines, el Decreto podrá autorizar la expropiación, además de lo indispensable para la obra, de una faja circundante hasta de sesenta metros de fondo limitada por una línea paralela a la del contorno de la calle, avenida, jardín o plaza”.

Conforme a esta norma, por tanto, además de expropiarse lo indispensable, el legislador autoriza la expropiación de los inmuebles que van a permitir ejercer el llamado “derecho de vía” por la Administración. Sin embargo, en dichas áreas pueden estar comprendidos inmuebles destinados a desarrollos urbanísticos particulares en relación a la obra que va a ejecutarse. En efecto, el artículo 13 de la Ley establece que las referidas áreas de la faja circundante se deben destinar a formar la base económica u ornamental de la respectiva obra mediante su enajenación, únicamente para ser destinadas a la construcción de edificios, cuyo estilo, ubicación y altura, deberán estar en armonía con la avenida o sitio público de que se trate, de acuerdo con lo que se disponga en las Ordenanzas sobre la materia. La enajenación o venta señalada debe hacerse, por disposición de la Ley, en remate, sobre la base de un precio mínimo que debe señalarse al efecto. El expropiado que haya recibido el precio en bonos de expropiación tendrá preferencia para la adquisición de dichos muebles en el precio establecido, en cuyo caso, el bien de que se trate quedará exceptuado de la subasta. En los demás casos, en igualdad de circunstancias, se dará preferencia a los postulantes que ofrezcan el pago de la mayor parte del precio del remate en bonos de expropiación<sup>658</sup>.

De la práctica administrativa que puede observarse en la Administración venezolana, particularmente en materia urbanística pueden distinguirse, aparte de la afectación normal de un determinado inmueble, a los efectos de una ejecución concreta en la cual no había problema inmediato, tres formas de afectación que plantean problemas y que deben estudiarse. Esas formas podríamos clasificarlas así: en primer lugar, las afectaciones eternas; en segundo lugar, las afectaciones masivas, y en tercer lugar, las afectaciones tácitas, derivadas de los planes de urbanismo y de los Mapas de Zonificación.

Analizaremos separadamente a estas figuras de la afectación a efectos expropriatorios.

---

658. Artículo 14 de la Ley.

## B. *Las Afectaciones Eternas*

### a. *La finalidad del Decreto de expropiación: expropiar*

Bien es sabido que la expropiación es una potestad pública, y como toda potestad pública, tiene una finalidad; por tanto, el uso de esta potestad debe estar condicionada por la finalidad perseguida por el legislador cuando ella se otorga al Estado. La autoridad expropiante concretiza esta potestad a través de un decreto de expropiación, de ejecución o de afectación. Mediante este acto, individualiza un bien y señala la voluntad del Estado de adquirir ese bien. En esta forma, si puede identificarse una finalidad fundamental y específica del Decreto de Expropiación, ésta es la adquisición de un bien por parte del Estado en forma forzosa. Este es el fin del Decreto: la transferencia última del dominio de un particular al Estado.

Ahora bien, para que este fin se logre, si se racionaliza la actividad administrativa, deberían al menos cumplirse dos requisitos: por una parte, que exista un plan o programa para la realización de determinadas obras, y por la otra, que existan los medios financieros para ejecutar la expropiación.

En efecto, si se van a afectar unas propiedades con motivo del decreto de ejecución de una autopista o de una edificación pública, lo menos que el Estado debe tener es el plan y el proyecto de la obra para realizarla. A los efectos de que la expropiación pueda tener concordancia con la finalidad de transferir el bien al Estado, debe tenerse en cuenta que, ante todo, el bien debe transferirse para realizar una actividad y ella debe estar programada. Por ejemplo, la declaratoria de utilidad pública en materia de urbanismo a los efectos de ensanche y mejora de poblaciones, no puede implicar el que se puedan afectar diversas propiedades urbanas, sin que se sepa exactamente qué es lo que se va a hacer. Ello, al menos, debe indicarse en un plano de zonificación, pero éste debe existir. Por tanto, este primer requisito implica que el Estado, para decretar la expropiación (o la afectación) debe tener determinado qué es lo que va a hacer y cómo lo va a hacer.

Esto implica, por otra parte, un segundo requisito que habría que cumplirse para que se pueda decretar la expropiación (o afectación) y es que el Estado tenga los medios económicos dispuestos a los efectos de que la expropiación se realice. No podría decirse que se está realmente cumpliendo la finalidad de la expropiación, que es "expropiar" un bien, cuando no sólo se afecta una determinada área a los efectos expropiatorios sin saberse qué se va a realizar, ni exactamente para qué se va a destinar aquel bien, sino que tampoco se cumpliría la finalidad,

es decir, transferir el dominio, expropiar, pasar forzosamente la propiedad privada al ente público, si el Estado no tiene los recursos financieros necesarios a los efectos de la expropiación.

b. *La desviación de poder en las afectaciones eternas*

La consideración de estos requisitos de la finalidad perseguida en la expropiación nos conduce a un problema real y normal en Venezuela: en un gran porcentaje, los decretos de expropiación, afectación o ejecución no se han dictado a los efectos de que los mismos, realmente, sean ejecutados en un lapso determinado; se han dictado, al contrario, con una finalidad distinta y real: congelar los precios, ya que, como se verá, tradicionalmente se había interpretado que la indemnización a pagar se determinaba, de acuerdo a la Ley y a la jurisprudencia, tomando en cuenta los valores existentes antes del Decreto de expropiación, aun cuando ésta se realizase efectivamente muchos años después de haberse dictado ese Decreto.

En estos casos, no hay duda, cuando la finalidad real y efectiva del Decreto es congelar los precios a los efectos expropiatorios posteriores, sin que el ente público tenga claro qué es lo que va a hacer, ni tenga dispuestos los recursos necesarios, indudablemente que está incumpliendo la finalidad establecida en la Ley y que permite al Estado utilizar la potestad expropiatoria.

Esta finalidad, como se dijo, no puede ser otra que expropiar; no puede dictarse un Decreto para no expropiar y congelar los precios a los efectos de un eventual avalúo posterior. Al contrario, si se dicta un Decreto es para expropiar efectivamente.

Esto parecería ocioso afirmarlo, pero lamentablemente eso no es lo que sucede normalmente. Esta situación plantea un problema de carácter jurídico, pues los Decretos así dictados podrían ser impugnados por desviación de poder. No ha sido frecuente intentar esta vía, pero sería bastante factible poder impugnar ante la Corte Suprema de Justicia, por vicios en la finalidad, un Decreto de expropiación cuando no se haya dictado a los efectos de cumplir la finalidad expropiatoria, que no es otra que expropiar. En este sentido, hay un antecedente de suma importancia, en un caso resuelto por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 8 de enero de 1970, dictado con motivo de una expropiación iniciada por el Centro Simón Bolívar C.A. de terrenos situados en Caracas, ocupados por urbanizaciones realizadas por el propio ente expropiante. La situación planteada fue, en términos generales, la siguiente: el Centro Simón Bolívar C.A. invadió y ocupó ilegalmente unos terrenos y construyó en ellos diversos edificios para vivienda. Con posterioridad

a esto, el Centro Simón Bolívar C.A. logró que el Ejecutivo Nacional dictara un Decreto expropiatorio a los efectos de expropiar aquellos inmuebles, en los cuales ya se habían construido, años atrás, una serie de edificios de apartamentos. Se siguió el procedimiento y en el momento de la consignación del precio, después de haberse hecho el avalúo y estando éste firme, el Centro Simón Bolívar C.A. obtuvo del Ejecutivo Nacional la revocación del Decreto de afectación inicial. Es decir, logró desafectar los inmuebles que habían ocupado y construido, y el mismo día, con un Decreto que tiene la numeración siguiente, afectó de nuevo los inmuebles. En este caso, aun cuando es distinto al que hemos venido refiriendo respecto de las afectaciones eternas, la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad del Decreto de desafectación que fue seguido de otro Decreto de afectación nuevo, en base al argumento de que el nuevo Decreto se dictó sólo para poder iniciar un nuevo procedimiento y tener la oportunidad de lograrse un precio más conveniente para el Estado, con lo cual se ponía de manifiesto el verdadero fin del Decreto de desafectación, el cual no era poner fin a la expropiación, sino solamente el obtener un precio más conveniente para la Nación, con lo cual se utilizaba una potestad pública, como la potestad expropiatoria, para un fin distinto para el cual se le otorga al Estado.

Esta decisión de la Corte se dictó con el dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, porque en este caso fue tan burda la utilización para fines distintos del Poder Público, que la propia Procuraduría General de la República, en su dictamen, planteó que había indudablemente una desviación de poder y opinó en forma positiva respecto a la declaratoria de nulidad.

La parte pertinente de la sentencia de la Corte Suprema, establece, en efecto, lo siguiente:

“Establecido lo anterior, es decir, que sobre el lote de terreno construyó la Nación, a través de organismos oficiales, las edificaciones a que se ha hecho referencia, corresponde analizar el Decreto N° 310, dictado por el Ejecutivo Nacional, con fecha 13 de abril de 1965 y publicado en la Gaceta Oficial N° 27.715 de la misma fecha, por el cual se ordenó la expropiación de los bienes de propiedad particular que sean requeridos para la ejecución de los trabajos de acondicionamiento, remodelación y reconstrucción de los barrios ‘Pinto Salinas’, ‘Párate Bueno’ y ‘Moramía’.

”En dicho Decreto se declaró zona afectada por la ejecución de la mencionada obra, los terrenos comprendidos dentro de los siguientes linderos: Norte, línea en forma irregular que consti-

tuye el pie del talud sur del Terminal del Teleférico en la sub-estación de Maripérez; Sur, línea recta en prolongación del borde Sur de la Calle 6ª transversal de Maripérez, y fondo de las parcelas que dan su frente a la 7ª Avenida de Maripérez; Este, línea en forma irregular que constituye el fondo de las parcelas que dan su frente a la Avenida Principal de Maripérez; y Oeste, línea que constituye el borde de la Avenida Principal de la Urbanización 'Simón Rodríguez'; área aproximada: 76.720 m<sup>2</sup>. Asimismo, autorizó al Centro Simón Bolívar C.A. para que efectuara las expropiaciones quedando dicha empresa subrogada en todos los derechos y obligaciones que correspondan a la Nación venezolana a los fines mencionados, y encargado de la ejecución del Decreto el Ministro de Obras Públicas.

"En cumplimiento del Decreto anterior, el Centro Simón Bolívar C.A. intentó juicio de expropiación contra la empresa Nelson C.A., propietaria de los terrenos afectados por la medida del Ejecutivo Nacional y la empresa demandada convino en la expropiación, convenimiento que, a juicio de la Sala, ciertamente se imponía, como lo asevera la empresa expropiada, ya que el lote de terreno se encontraba materialmente ocupado por el Centro Simón Bolívar C.A. y en él se habían construido obras permanentes, de evidente utilidad pública, como son los treinta y seis bloques de apartamentos que integran la Urbanización Pinto Salinas Este.

"El tribunal de la causa (Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda) dictó sentencia el 8 de agosto de 1966, declarando consumado el convenimiento y formulando pronunciamiento expreso acerca de los siguientes puntos: 1) 'que con arreglo a los linderos expresados por la entidad expropiante en su solicitud, la superficie total del lote a expropiarse es de ochenta y un mil seiscientos ochenta y tres metros cuadrados con veinte décimos (81.683,20 m<sup>2</sup>) y sus linderos son los que se determinan en el informe rendido por los peritos en la articulación abierta al efecto, linderos que ya se dejaron indicados anteriormente. En consecuencia, no es dicha superficie de setenta y seis mil setecientos veinte metros cuadrados (76.720 m<sup>2</sup>), como se dice en la solicitud de expropiación', y 2) 'que la expropiación parcial según el dictamen de los mismos expertos deja inutilizada una porción o lote, aislada dentro de la porción ex-

propiada, de una superficie de nueve mil ciento cincuenta y ocho metros cuadrados (9.158 m<sup>2</sup>).

"A juicio de la Sala, con el Decreto expropiatorio (Nº 310) y con la sentencia que declaró consumado el convenio de la empresa expropiada se normalizó el procedimiento que se venía cumpliendo en torno a las obras realizadas por el Centro Simón Bolívar C. A. en terrenos de propiedad particular y en relación con los cuales no se habían cumplido los requisitos que establece el artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

"El Decreto de la Presidencia de la República Nº 791, cuya nulidad se pide, fue dictado el día 6 de abril de 1967, un día antes de la fecha señalada para la cancelación de la cantidad fijada como indemnización. En virtud de dicho Decreto se deroga el Nº 310, por el cual se ordenó proceder a la expropiación, y en él, se dispone desafectar los terrenos: en la misma fecha, la Presidencia dicta el Decreto Nº 792, cuya nulidad también ha sido solicitada, y dispone proceder a la adquisición de los terrenos sobre los cuales está construida la Urbanización Pinto Salinas o la expropiación de los mismos, si fuere necesario. "En cumplimiento del Decreto 791, el Centro Simón Bolívar C. A. desistió del procedimiento expropiatorio, el cual fue considerado improcedente por el tribunal de la causa, de cuya decisión apeló la expropiante, y por virtud de ella subieron los autos a esta Suprema Corte en donde la mencionada apelación se encuentra pendiente de sentencia.

"En opinión de la Sala, ha quedado debidamente comprobado que en los terrenos de propiedad de la demandante, situados al norte de la Plaza Andrés Bello y dentro de los linderos ya señalados, se realizaron trabajos de reconstrucción en los barrios que allí se encontraban, que en los mismos terrenos se construyeron, por el Centro Simón Bolívar, treinta y seis bloques de apartamentos y que, posteriormente, con fecha 13 de abril de 1965, el Ejecutivo Nacional ordenó la expropiación de los terrenos en cuestión, procedimiento éste que culminó con el convenio de la expropiada y la correspondiente homologación por parte del tribunal de la causa.

"La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone, en su artículo 2º, que 'se considerarán como obras de utilidad pública o social, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Terri-

torios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados o las Municipalidades, los Instituto Autónomos, o de particulares o empresas debidamente autorizados', y el artículo 11 *ejusdem* establece que 'se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, las construcciones de... urbanizaciones obreras...'. En todos estos casos, dispone el aparte único del mismo artículo, que bastará el Decreto de la autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva.

"Comprobado como ha sido, que antes de dictarse el Decreto expropiatorio N° 310, ya se habían construido en el lote de terreno, por gestión del Gobierno Nacional, los treinta y seis bloques de apartamentos que integran la urbanización obrera 'Pinto Salinas', es evidente que ante la imposibilidad de que dichos terrenos fueran reivindicados por su propietario, por existir en ellos una obra permanente de utilidad pública, sólo correspondía el pago de lo expropiado.

"En sentencia reciente, de fecha 11 de febrero de 1969, la Sala, ratificando su jurisprudencia, estableció que las disposiciones pertinentes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no pueden referirse, simplemente, a las obras por hacer, sino también a las ya hechas, ya que 'sería absurdo sostener que la obra es de utilidad pública cuando aún no se ha construido y pierde tal carácter una vez que ha concluido su construcción'.

"A la luz de estos principios, es pertinente señalar que el Decreto N° 791, en virtud del cual se deroga el N° 310 —que ordenó la expropiación— desconoce el hecho de que ya la obra estaba concluida y habitada, y el N° 792, que ordena 'de nuevo' la expropiación de los mismos terrenos aun cuando con una cabida menor, también desconoce que el lote ya estaba ocupado y había sido objeto de una sentencia de expropiación.

"La Sala comparte el criterio expuesto por la Procuraduría General de la República, de calificar como 'un caso típico de desviación de poder' los Decretos impugnados, ya que a través de ellos se ha tratado de obtener beneficios para la Administración, utilizando procedimientos que 'no encajan exactamente dentro de la finalidad estricta de los poderes que se utilizaron'.

"En efecto, la finalidad perseguida por el Decreto N° 791 no

fue la de prescindir del procedimiento expropiatorio, ya que con la misma fecha se dictó el Decreto N° 792, que afecta la misma cosa expropiada, aun cuando en una cabida menor; la verdadera finalidad, como lo expresa el dictamen de la Procuraduría General de la República, fue la de iniciar de nuevo el procedimiento y tener otra oportunidad de establecer un precio más conveniente a los intereses de la Nación y tales procedimientos contribuyen, indudablemente, a desnaturalizar el juicio expropiatorio.

"Más aun, no existía justificación alguna para dictar los Decretos impugnados, ya que los terrenos en cuestión habían quedado expropiados de hecho y de derecho en virtud de los diversos actos ejecutados por la Administración, por lo cual aquellos Decretos carecían totalmente de objeto cuando fueron dictados. "Por tales razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la demanda de nulidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos Ejecutivos números 791 y 792 de fecha 6 de abril de 1967, publicados en la edición N° 28.299 de la Gaceta Oficial de fecha 6 de abril de 1967"<sup>659</sup>.

Este antecedente jurisprudencial es de suma importancia, primero, por la aplicación en sí del principio de la desviación de poder a un acto del Presidente de la República, y luego, por la aplicación del principio de la desviación de poder en el campo expropiatorio.

En los casos en que se dicte un Decreto de afectación para obtener precios más convenientes a la República, no hay duda en que los mismos argumentos podrían hacerse valer con bastantes posibilidades de éxito en la impugnación de estos Decretos de afectación eterna que son tan comunes en Venezuela.

En la legislación venezolana, en todo caso, no hay ninguna solución expresa respecto a los perjuicios que se causan a los particulares en un procedimiento de esta naturaleza de afectaciones eternas. La Ley actual autoriza la afectación, pero no obliga, en ninguna forma, al Estado, a iniciar el procedimiento expropiatorio en un determinado lapso, a los efectos de establecer, al menos, una presunción de que existe la finalidad.

---

659. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 8-1-70, en *G. O.* N° 29.122 del 16-1-70.

### c. *Los proyectos de solución del problema*

En el proyecto de reforma de la Ley de Expropiación que discutió el Senado en 1970, se incorporó una norma que no estaba en el proyecto original del Ejecutivo del año 1965 y a la cual no se hace mención en ninguna discusión de las Comisiones Legislativas, y que apareció por primera vez en uno de los informes de la Comisión respectiva del Senado. Esta norma es aquella que pretendía establecer una vigencia del Decreto de Expropiación de dos (2) años. Mediante ella, sin duda, se buscaba solucionar esta figura de las expropiaciones eternas por el establecimiento de un lapso de vigencia del Decreto de Expropiación de dos (2) años, de manera que si no se utilizaba en dicho lapso la potestad concretizada en el Decreto, y no se ejecutaba la expropiación, el Decreto perdía eficacia. En nuestro criterio, esta solución, en lugar de resolver el problema, en realidad provocaría consecuencias muchísimo más graves, desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista del aumento del valor del suelo urbano a los efectos expropiatorios, pues al extinguirse el Decreto de Expropiación, en caso de que se fuera a dictar uno nuevo, los valores que pudieran derivarse del solo hecho de haberse dictado el Decreto inicial de expropiación, se incorporarían a nuevos precios a los efectos de los avalúos.

En este sentido, debe siempre tenerse en cuenta que el derecho administrativo se mueve siempre en un equilibrio entre potestades públicas y derechos de los particulares: en un Estado cada vez más intervencionista, y con razón, a los efectos del desarrollo económico y social, si bien planteamos que debe tener cada vez más poderes, a la vez debemos, paralelamente, velar por el establecimiento de debidas garantías a los particulares. Por tanto así como consideramos que constituye un atentado a los intereses particulares la modalidad de las afectaciones eternas, asimismo también estimamos que sería un atentado al sector público y a la necesidad de establecer justos precios en el momento de realización de los avalúos, el hecho de que se establezca una vigencia de sólo dos (2) años del Decreto, pues con ello podría caerse en la incorporación al precio expropiatorio, de mayores valores artificialmente creados por el propio Decreto de expropiación, una vez que éste, si no es ejecutado, pierde su vigencia<sup>660</sup>.

En la Comisión que elaboró, en 1975, un nuevo proyecto de Ley de Expropiación, se discutió una fórmula que podría ser una solución para

---

660. Véase nuestro estudio: *Comentarios al proyecto de reforma parcial de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social*, SOTAVE, Caracas 1971.

los dos aspectos del equilibrio señalado. Esta consiste, en primer lugar, en establecer un lapso para que el ente público ejecute la expropiación, partiendo del principio de que la finalidad del Decreto de Expropiación es expropiar, es transferir al Estado forzosamente la propiedad privada. Por ello, se pensó obligar al Estado a adoptar esta acción en un lapso determinado, que podría ser de un año o dos años, pero que implica en todo caso, el establecimiento de un lapso durante el cual el ente público debía, necesariamente, intentar el juicio expropiatorio o iniciar el procedimiento administrativo a través del arreglo amigable. Todo el tiempo que transcurriera con posterioridad a dicho lapso sin que la expropiación se hubiera ejecutado, daría lugar a una indemnización para el particular, calculada en un porcentaje sobre la base de la indemnización que en definitiva se estableciera. En esta forma, si el Estado estimaba que debían transcurrir diez (10) años desde el momento en que dictó el Decreto de Expropiación hasta el momento en que decidiera ejecutar aquel Decreto e iniciar los procedimientos, perfectamente el Estado podría hacerlo, y tenía todos los poderes para ello, pero no a costa del particular expropiado, quien debía ser indemnizado mediante la aplicación de un determinado porcentaje en relación a lo que debía pagársele en definitiva, como indemnización derivada de la expropiación. En esta forma se buscaba ordenar la irregularidad de las afectaciones eternas, y garantizar a los particulares el derecho, si el Estado estimaba conveniente dejar transcurrir el lapso que juzgase necesario, a ser compensado por los daños que provinieran del retardo; y por otra parte, se buscaba garantizar al Estado que, en todo caso, el avalúo se haría con referencia al original Decreto de Expropiación, aun cuando con la obligación de pagarle al propietario la indemnización por la demora.

En todo caso, y aun en ausencia de una regulación sobre los efectos de las expropiaciones eternas, podría pensarse en la posibilidad de recurrir a la vía judicial ordinaria contra el ente expropiante, por retardo perjudicial, al no ejecutar una expropiación una vez decretada, partiendo del mismo supuesto de que la expropiación se decreta para ser ejecutada.

#### d. *Las recientes soluciones jurisprudenciales*

En tal sentido, y con motivo de la impugnación del Decreto número 1312 de 13 de julio de 1973, mediante el cual se afectó, a efectos expropiatorios, una gran extensión de terrenos ubicados en el valle Guarenas-Guatire, a los efectos del desarrollo de Ciudad Fajardo, Decreto al cual se ha hecho referencia, y que fue impugnado en base a los argumentos antes señalados, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia

de 24 de julio de 1978, aun cuando declaró sin lugar el recurso, hizo las siguientes “consideraciones finales” en relación a los efectos de las que hemos denominado expropiaciones eternas, las cuales coinciden con nuestros planteamientos:

“Es criterio de la Corte que la situación así planteada no puede ser mantenida por el Estado indefinidamente, puesto que cuando el Ejecutivo Nacional u otra autoridad competente, según los casos, dicta un Decreto de expropiación, la ejecución del mismo debe tener lugar dentro de un lapso razonable, pasado el cual las personas afectadas por el acto pueden ocurrir a los tribunales a hacer valer sus derechos, bien para que se les expropie o para que se les declare excluidas de la expropiación, cuando esto último sea posible en conformidad con las disposiciones del Decreto, tal como ocurre precisamente en el caso que es objeto de examen en esta decisión.

“En ninguna de las leyes que rigen la materia se establece un plazo para proceder a la expropiación una vez que ésta sea decretada, porque quizás el legislador supone que, tan pronto se dicte el respectivo Decreto, el organismo encargado de su ejecución debe iniciar de manera formal las gestiones amigables a que se refiere el párrafo único del artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y de no lograr el objeto de ellas, instaurar los correspondientes juicios y proseguirlos diligentemente hasta sentencia definitiva. “Debiendo ser actual la necesidad de que el propietario ceda al expropiante, en su totalidad o en parte, un bien que le pertenece, es ilógico que, después de publicado el Decreto correspondiente, la misma autoridad que lo dictó o la que debe velar por su ejecución no dé cumplimiento a sus disposiciones y mantenga en la incertidumbre a quienes tienen derecho a esperar del Estado la máxima certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con ellos, dada la garantía constitucional que ampara el derecho de propiedad.

“La expropiación es la manera justa de resolver el conflicto que surge entre los derechos del propietario y el interés colectivo, cuando por fundadas razones de utilidad pública o social, este último exige que aquél ceda, total o parcialmente, alguno de sus derechos sobre determinado bien. Si ello no implica daño o grave incomodidad para el propietario, éste no puede pretender compensación alguna. Pero, por mandato del constituyente y del legislador ordinario, una justa indemnización es

debida al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, es decir, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cuando se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes por una servidumbre o sufra un daño permanente que se derive de la pérdida o disminución de sus derechos. Tales son los principios establecidos en el artículo 101 de la Constitución, en concordancia con los artículos 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

“Para que la indemnización sea justa, se requiere que ella constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio inmediata y directamente experimentado por el propietario, a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante.

“La expropiación, ha dicho este Supremo Tribunal en otras decisiones, no puede perjudicar ni beneficiar a nadie; el expropiado debe recibir, en dinero o en bonos según los casos, exactamente el valor de lo que cede; y el expropiante no ha de pagar más cantidad que la requerida para reparar íntegramente el daño que cause al expropiado; es necesario que después de la expropiación, el patrimonio de uno y otro no experimenten mengua ni incremento alguno a consecuencia de ella. “Tal *desideratum* sería, empero, imposible si no se concibiera la expropiación como un proceso integral, entre cuyas sucesivas etapas no debe haber solución de continuidad, estando subordinado el justiprecio, como en efecto lo está en nuestra legislación, al valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. El legislador presume que entre la fecha del Decreto y la de entrega de la indemnización correspondiente al propietario, el lapso que transcurra nunca será lo bastante largo para que durante el mismo se puedan alterar los términos de la ecuación económica que forzosamente debe existir entre las recíprocas prestaciones de ambas partes, en conformidad con el precepto constitucional que exige el pago de una justa indemnización, y es por ello y sólo por ello que la Ley tomó como punto de referencia, a los fines antes indicados, la fecha del Decreto expropiatorio.

“Pero, si por negligencia del expropiante aquel lapso se prolonga por mayor tiempo que el previsto, es probable que al

practicar el avalúo en conformidad con dichas normas legales, resulten injustamente lesionados los derechos del propietario y, por ende, violado el artículo 101 de la Constitución, debido a que por muy leve que sea la depreciación de la moneda, el valor de un bien puede modificarse sustancialmente en el curso de pocos años. En semejante caso se produce en el campo del derecho público, una situación parecida a la que, en el dominio del derecho privado, ha dado nacimiento a la figura del retardo perjudicial, en la cual quien debiera ser demandado toma la iniciativa para obligar al actor a deducir sus acciones dentro del término que el juez señale, so pena de no poder hacerlo sino cuando no sufra el promovente el perjuicio que tema.

“Por tanto, aun cuando por las razones antes dichas no es procedente en el caso *sub-judice* el recurso contencioso de anulación, la Corte considera necesario admitir expresamente en este fallo que existen otras vías a través de las cuales pueden hacer valer sus derechos los particulares afectados por un Decreto de expropiación que, no obstante reunir todos los requisitos de fondo y de forma indispensables para su validez, pueda lesionar derechos subjetivos o intereses jurídicamente protegidos, por injustificado retardo en su ejecución”<sup>661</sup>.

Ahora bien, esta sentencia de la Corte Suprema de Justicia tuvo una gran repercusión jurisprudencial, pues significó el abandono de los criterios tradicionales de la Corte, favorables a los efectos congelatorios de precios de las expropiaciones eternas, y el comienzo de una nueva doctrina favorable a la actualización de los valores del justiprecio expropiatorio para el momento en el cual se realiza el avalúo.

Así por ejemplo, en una significativa sentencia del 19 de junio de 1979 la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa fue particularmente clara en los siguientes términos:

“Ahora bien, dispone textualmente el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, lo siguiente: “Entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares...”.

---

661. Consultada en original.

Por otra parte, esta Corte en numerosos fallos ha establecido que "...la indemnización que ha de pagarse al expropiado está destinada a compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación. Esa indemnización o justiprecio debe corresponder al valor actual del precio, ya que, como lo tiene establecido la Corte en anterior decisión, 'el ideal en lo que se refiere a la indemnización por causa de expropiación es que el propietario no quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación'".

Hasta ahora la Corte, en varios fallos, había venido interpretando el artículo 35, parcialmente transcrito, en el sentido de que "los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares" debían contarse a partir de la fecha del decreto de expropiación hacia atrás, es decir, los precios medios de los doce meses anteriores al decreto de expropiación. Sin embargo, como la economía venezolana ha adquirido un vertiginoso ritmo expansivo, a tal punto que en dos o tres años un inmueble aumenta su valor en un cincuenta, un ochenta y hasta en un cien por ciento, de continuarse sosteniendo la interpretación antes expuesta, se podría quebrantar el principio de "...pago de justa indemnización" consagrado por nuestra Carta Fundamental en su artículo 101, ocasionando ello, por el lapso, a veces exageradamente largo, que transcurre entre la fecha del decreto expropiatorio y el momento en que se efectúa definitivo, a finales del procedimiento de expropiación. Es por esto que la Corte, en sentencia publicada el 26 de julio de 1978, comenzó a separarse de la anterior jurisprudencia y al efecto dejó establecido en dicho fallo, lo siguiente: "...Para que la indemnización sea justa se requiere que ella constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio inmediata y directamente experimentado por el propietario, a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante. La expropiación, ha dicho este Supremo Tribunal en otras decisiones, no puede perjudicar ni beneficiar a nadie; el propietario debe recibir, en dinero o en bonos, según los casos, exactamente el valor de lo que cede; y el expropiante no ha de pagar más cantidad que la requerida para reparar íntegramente el daño que cause al expropiado; es necesario que después de la expropiación, el patrimonio de uno y de otro no experimenten mengua ni incremento alguno a consecuencia de ella. Tal *desideratum*

sería, empero, imposible si no se concibiera la expropiación como un proceso integral, entre cuyas sucesivas etapas no debe haber solución de continuidad, estando subordinado el justiprecio, como en efecto, lo está en nuestra legislación, al valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. El Legislador presume que entre la fecha del decreto y la de entrega de la indemnización correspondiente al propietario, el lapso que transcurra nunca será lo bastante largo para que durante el mismo se puedan alterar los términos de la ecuación económica, que forzosamente, debe existir entre las recíprocas prestaciones de ambas partes, en conformidad con el precepto constitucional que exige el pago de una justa indemnización, y es por ello y sólo por ello, que la Ley tomó como punto de referencia a los fines antes indicados, la fecha del decreto expropiatorio. Pero, si por negligencia del expropiante, aquel lapso se prolonga por mayor tiempo que el previsto, es probable, que al practicar el avalúo en conformidad con dichas normas legales, resulten injustamente lesionados los derechos del propietario y, por ende, violado el artículo 101 de la Constitución, debido a que por muy leve que sea la depreciación de la moneda, el valor de un bien puede modificarse sustancialmente en el curso de pocos años. En semejante caso, se produce en el campo del derecho público, una situación parecida a la que, en el dominio del derecho privado, ha dado nacimiento a la figura del retardo perjudicial, en la cual quien debiera ser demandado toma la iniciativa para obligar al actor a deducir sus acciones dentro del término que el Juez señale, so pena de no poder hacerlo sino cuando no sufra el promovente el perjuicio que tema. Por tanto, aun cuando por las razones antes dichas no es procedente en el caso *sub-judice* el recurso contencioso de anulación, la Corte considera necesario admitir expresamente en este fallo que existen otras vías a través de las cuales pueden hacer valer sus derechos los particulares afectados por un decreto de expropiación que, no obstante reunir todos los requisitos de fondo y de forma indispensables para su validez, puede lesionar derechos subjetivos o intereses jurídicamente protegidos, por injustificado retardo en su ejecución”.

Además, la jurisprudencia que desde esta última fecha señalada comenzó abandonar la Corte, está motivada por la ambi-

gua redacción del mencionado artículo 35, que al incluir la copulativa “y” en su redacción, arriba transcrita, impulsa al intérprete de ella a relacionar la fecha del decreto expropiatorio como base para retrotraer tanto el lapso de más de seis meses anteriores para fijar el valor establecido en los actos de transacción del inmueble, como el lapso de los doce meses anteriores para determinar el precio medio de los inmuebles similares. Pero, como ya hemos visto, la aplicación de esta tesis en la práctica puede dar lugar a determinaciones francamente reñidas con el precepto constitucional consagrado en el artículo 101 de nuestra Carta Fundamental <sup>661 bis</sup>.

e. *La solución de la Circular Ejecutiva de 1977*

Frente a la grave irregularidad que venía significando la práctica administrativa reiterada de acudir a las afectaciones eternas en las cuales nunca o con mucho retraso se ejecuta la expropiación, la Presidencia de la República emitió la Circular N° 21, de 27 de octubre de 1977, suscrita por el Ministro de la Secretaría de la Presidencia y dirigida a todos los Ministros del Despacho, en la cual se pauta el procedimiento a seguirse en las afectaciones de inmuebles con fines expropiatorios. El texto de dicha Circular es el siguiente:

“Siguiendo instrucciones del ciudadano Presidente de la República y tomando en consideración la necesidad de encauzar el ejercicio de la facultad *expropiatoria* del Estado, *en el sentido de que persiga como finalidad exclusiva la inmediata adquisición de inmuebles considerados indispensables para la realización de obras o para el desempeño de actividades de utilidad pública* e, igualmente, evitar compromisos que afecten considerablemente la responsabilidad patrimonial de la República y demás entes de la Administración Pública Nacional, hago de su conocimiento el procedimiento que deberá adoptarse en lo adelante en lo que respecta a la expropiación de inmuebles:

”1º) Las expropiaciones que en lo sucesivo sean decretadas por el Ejecutivo Nacional, *tendrán por objeto exclusivo* declarar la necesidad de que sean expropiados bienes *determinados de propiedad particular que deban considerarse indispensables para la realización* de una obra pública o para el desempeño de una actividad de utilidad pública.

---

661. <sup>bis</sup> Consultada en original.

"2º) No se acordará expropiación alguna sin que el organismo proponente del proyecto de decreto respectivo demuestre: a) que se han elaborado los estudios requeridos para el desarrollo de la obra; b) la previsión presupuestaria o de financiamiento necesarios para su ejecución; c) la causa que hace indispensable adquirir el todo o parte de la propiedad de los inmuebles; d) que se han efectuado las consultas debidas a los organismos a los cuales corresponda intervenir en el procedimiento.

"3º) A los fines de lo dispuesto en el numeral anterior, el organismo proponente del decreto de expropiación deberá acompañar el proyecto respectivo de un informe acerca de los hechos mencionados, de todo lo cual se hará un expediente que será presentado en cuenta al Presidente de la República y conservado posteriormente en los archivos del organismo competente.

"4º) Los inmuebles adquiridos por vía de expropiación, ya sea mediante sentencia judicial o arreglo amigable, sólo podrán ser destinados al cumplimiento de los fines específicos señalados en el Decreto correspondiente.

"5º) Los fondos destinados para la adquisición de inmuebles cuya expropiación haya sido decretada, no podrán ser utilizados para el pago de adquisiciones relativas a otras obras.

"6º) *Deberán evitarse los retardos injustificados en la cancelación de los montos de indemnización que correspondan legalmente a los expropiados y demás propietarios perjudicados por causa de una obra o actividad de utilidad pública o social.* "Se advierte a las autoridades encargadas de cumplir y hacer cumplir los principios expuestos en esta Circular, que cualquier infracción deberá ser considerada como falta grave a los efectos de la responsabilidad de los funcionarios o empleados infractores".

El solo texto de esta Circular, muestra, con elocuencia, la grave situación que existía hasta esa fecha y que perdura hasta el presente, respecto de Decretos de afectación dictados hace muchos años y que no han sido aún ejecutados por las autoridades administrativas.

f. *La consecuencia de las afectaciones eternas:  
la congelación urbanística de la propiedad*

Ahora bien, una de las consecuencias graves de las afectaciones eternas se produce, en materia urbanística, con la limitación tácita y fáctica del uso de la propiedad en relación a las construcciones. Normalmente, las autoridades municipales, no conceden los permisos de cons-

trucción en inmuebles afectados, con los consecuentes perjuicios a los propietarios, pues si se realizan construcciones, éstas tendrían que ser indemnizadas cuando se ejecute la expropiación. La Ley sólo establece que no serán apreciadas por los peritos las mejoras que hicieren los propietarios de la cosa que se expropia “durante el juicio de expropiación”<sup>662</sup>, por lo que todas las mejoras y construcciones que se hiciesen después del Decreto de Expropiación y antes del inicio del juicio expropiatorio, tendrían que ser apreciadas por los peritos, e indemnizadas, salvo que se trate de una expropiación que ejecute un plan de urbanismo debidamente sancionado por la autoridad local.

En estos casos, la propia Ley de Expropiación establece que los peritos no apreciarán “las mejoras que efectúe el propietario de la cosa que se expropia después de la aprobación y publicación del plan general de acondicionamiento o modernización de una ciudad o agrupación urbana a que se refiere el artículo 11”<sup>663</sup>.

Para remediar en parte esta situación fáctica que perjudique enormemente a los propietarios en las afectaciones eternas, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia establece expresamente, al regular los “usos no conformes” con el plan, lo siguiente:

*Artículo 42.* Unico: Sin embargo, cuando la expropiación no estuviese prevista para efectuarse en los próximos cinco (5) años, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, previa opinión de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, podrá autorizar determinadas obras provisionales en edificios, instalaciones y solares, siempre que se enmarquen dentro de los objetivos generales del Plan General de Desarrollo Urbano y no encarezcan la expropiación futura”.

En todo caso, esta situación se ha querido remediar en la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal, de 18 de agosto de 1978, al establecer un lapso de cuatro años para la ejecución de las expropiaciones que deban resultar de la sanción de un Plano de Desarrollo Urbano Local, vencido el cual sin que éstas se ejecuten, cesan los efectos de la afectación y, por tanto, de la congelación tácita del uso de la propiedad inmueble urbana.

La Ley, en efecto, ha establecido lo siguiente:

*Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un Plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad pri-

662. Artículo 38.

663. Artículo 38.

vada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación. Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

### C. *Las afectaciones masivas*

El segundo problema que se presenta con los Decretos de expropiación o afectación, se refiere a las "afectaciones masivas" de grandes extensiones de terreno, a los efectos de desarrollos urbanísticos, lo cual ha sido muy utilizado en Venezuela, contrariándose también el espíritu de la Ley de Expropiación. Esta, en principio, permite la afectación de inmuebles determinados que se consideren necesarios para realizar una actividad o construir una obra declarada como de utilidad pública, y no admite estas afectaciones masivas de grandes extensiones que no van a expropiarse efectivamente<sup>664</sup>.

Para remediar esta situación, la ya mencionada Circular N° 21 de 27 de octubre de 1977 de la Secretaría de la Presidencia de la República, estableció que "las expropiaciones que en los sucesivos sean decretadas por el Ejecutivo Nacional, tendrán por *objeto exclusivo* declarar la necesidad de que sean expropiados *bienes determinados* de propiedad particular que deban considerarse *indispensables* para la realización de una obra pública o para el desempeño de una actividad de utilidad pública".

Ahora bien, la situación normativa en este supuesto, en todo caso, ha variado a partir de 1976, al dictarse la Instrucción Presidencial N° 22 sobre Normas destinadas a regular la incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas<sup>664 bis</sup>, con lo cual se ha pretendido corregir las deficiencias anteriores.

#### a. *Las afectaciones masivas antes de la Instrucción N° 22 de 1975*

##### a'. *El objetivo de las afectaciones masivas*

Antes de la emisión de la Instrucción Presidencial N° 22, la cual se estudiará más adelante, fue muy frecuente la utilización de las

664. Cfr. Gustavo Urdaneta T. *La Ejecución del Urbanismo. cit.*, pág. 121.

664. bis Véase en G. O. N° 30.962 del 13-4-76.

afectaciones masivas por parte del Ejecutivo Nacional de grandes extensiones de terreno con fines urbanísticos. Tales fueron los casos, por ejemplo, de las afectaciones de inmuebles destinados al desarrollo de las nuevas ciudades satélites de Caracas, Ciudad Fajardo y Ciudad Diego de Losada, que han afectado, a los efectos de expropiación, a grandes extensiones de terreno<sup>665</sup>. Decretos similares se han dictado en el área urbana de Caracas, recientemente, por ejemplo, el de San Agustín del Norte, que establece también la afectación de una parte considerable del centro de Caracas<sup>665 bis</sup>. Otra afectación masiva de gran importancia en los últimos años fue la afectación de un millón de hectáreas en el Sur de Venezuela, a los efectos de la implementación de los Módulos de Apure.

En todos estos casos, se trata de Decretos de afectación, no ya de un inmueble para construir un edificio o determinados inmuebles para construir una línea de ferrocarriles o una carretera, sino de grandes superficies de terreno a los efectos de desarrollos generales de carácter agrícola o de carácter urbano.

El problema se plantea al analizar este tipo de afectaciones masivas: ¿cuál es, realmente, la política detrás del Decreto de afectación? ¿Es realmente expropiar íntegra y absolutamente los inmuebles comprendidos en el polígono de expropiación? En general, la intención parece que no ha sido expropiar todo lo afectado, pues ello aumentaría considerablemente los costos. En el caso, por ejemplo, del área de Ciudad Fajardo en Guarenas-Guatire, aparentemente lo perseguido es expropiar parcialmente y buscar para el desarrollo urbanístico querido, la colaboración y consorcio con los particulares, y sólo eventualmente, expropiar áreas determinadas a los efectos de desarrollos públicos concretos.

Sin embargo, esto no se ha determinado claramente, pues al dictarse el Decreto de afectación no se tenía aprobado el Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Fajardo. Esto ha producido que, en la realidad, dicha afectación no sólo es una afectación masiva sino eterna, pues ya está adquiriendo características de permanencia al haberse dictado hace varios años y aún no se conoce, con exactitud jurídica, qué se va a hacer en esa área. Se ha elaborado, por la agencia nacional, un Plan Maestro de desarrollo urbano, pero en realidad ese Plan es inexistente, porque un Plan Maestro de desarrollo urbano requiere la sanción de los Concejos Municipales de la zona, y éstos aún no han adoptado como suyo dicho Plan.

665. Véanse los Decretos N° 359 del 4-9-58; N° 1.010 del 21-6-72; N° 1.039 del 12-7-72 y N° 1.312 del 13-6-73.

665, bis Véase el Decreto N° 792 del 11-5-75 en G. O. N° 30.692 del 14-5-75.

Una apreciación parece evidente respecto a este tipo de afectación masiva, y es la determinación de la intención última del ente público que decreta la afectación; ésta no puede ser otra que lograr que se destinen a determinados desarrollos urbanísticos o uso del suelo urbano, determinadas zonas, y que ello se realice conforme a los planes de desarrollo urbanístico que se adopten por los entes públicos. Esta parece ser la intención en los casos señalados, pues expropiar todo el valle de Guarenas y Guatire, o toda la zona de los Valles del Tuy, significa que el Estado tendría que realizar directamente los desarrollos urbanísticos, lo que no parece tener sentido.

El Estado, sin necesidad de expropiar totalmente un área de terreno en la cual se va a realizar un desarrollo urbanístico importante, puede lograr que éste se ejecute conforme a sus programas, sea expropiando sólo parcialmente o incorporando a los propietarios a los desarrollos urbanísticos de acuerdo a un Plan. Si un propietario está dispuesto a realizar la ejecución urbanística que le interese al ente público, lo que debe es establecer las bases para que, en efecto, esa propiedad se destine a esos fines de vivienda o industriales o de cualquier otra naturaleza, para lo cual el Estado no necesita expropiar todos los inmuebles.

#### b'. *Las desafectaciones*

De ahí que surja un mecanismo nuevo en el ordenamiento venezolano, y es el de las desafectaciones en estos casos de afectaciones masivas.

Este mecanismo se ha previsto en el ordenamiento, en el Decreto N° 1312 de 1973 de afectación de Ciudad Fajardo: en este Decreto se establece una afectación masiva y, como contrapartida, se prevé la posibilidad de desafectar determinados inmuebles de esas grandes áreas afectadas, a los efectos de que los particulares puedan realizar las actividades urbanísticas de acuerdo al plan debidamente aprobado, en los términos en que se convenga con el ente expropiante. En este sentido, en el proyecto de Ley de Ordenación Urbanística se ha previsto la inclusión de mecanismos de desafectación de esta naturaleza, a los efectos de que en los casos de afectaciones masivas, pueda incorporarse a los particulares al desarrollo urbanístico deseado, de acuerdo a los planes que se aprueben. En todo caso, frente a la figura de la desafectación, deberían preverse mecanismos más ágiles de lograrla, hasta ahora no precisados: en el caso de Ciudad Fajardo, por ejemplo, se prevé la posibilidad de desafectar, y nos podemos preguntar ¿quién desafecta? ¿Acaso desafecta directamente el INAVI, es decir el ente expropiante,

o es necesario un Decreto del Ejecutivo que, a los efectos de determinada parte de la zona totalmente afectada, deba desafectarla y permitir una utilización libre por el particular?

Aquí surge un primer problema, cuya solución está en la previsión de mecanismos de desafección más ágiles. En el Decreto de afectación de San Agustín del Norte<sup>666</sup>, la norma que prevé las desafecciones fue un poco más allá y estableció que así como el Centro Simón Bolívar C. A. se subrogaba para este tipo de expropiación a todos los derechos de la República, que también se subrogaba a los efectos de determinar los inmuebles que podían eventualmente ser desafectados.

*c'. Las cooperaciones urbanísticas mediante desafecciones*

En estos dos Decretos de afectación de Ciudad Fajardo y de San Agustín del Norte, se prevé otro mecanismo en la desafección, y es la figura de un convenio a establecerse entre el ente público y el particular para el desarrollo programado.

El Decreto N° 1312 de 15 de junio de 1973, relativo a la afectación del valle de Guarenas-Guatire para el desarrollo de Ciudad Fajardo, en este sentido estableció lo siguiente:

*Artículo 5º* El Ejecutivo Nacional podrá desafectar determinadas zonas del área delimitada en el artículo 1º, cuando sus propietarios demuestren interés en desarrollarlas, se ajusten a las directrices establecidas en los planes de desarrollo urbano previstos para el área en referencia, y convengan con el Banco Obrero (ahora el INAVI), las condiciones que regirán la construcción del desarrollo propuesto.

Se prevé, así, una figura de cooperación en las ejecuciones urbanísticas, muy utilizada en la legislación comparada, partiendo del supuesto de que la ejecución urbanística no es exclusiva del sector público, sino que puede estar compartida por los particulares a través de mecanismos de cooperación.

Esta figura de la cooperación urbanística de los particulares en forma forzosa a través de un convenio, prevista en un Decreto y sin consagración legal, plantea, sin duda, una cuestión de constitucionalidad. En efecto, las desafecciones, como hemos señalado, son mecanismos útiles en los casos de expropiaciones masivas, partiendo del supuesto de que al Estado, al afectar, en realidad no le interesa expropiar toda

---

666. Véase Decreto N° 792 del 11-5-75, en G. O. N° 30.692 del 14-5-75.

el área afectada, sino que lo que le interesa es que una propiedad determinada se destine a un fin de carácter urbanístico, establecido a la condición de suscripción de un convenio entre el ente expropiante y el particular cuya propiedad se desafecta, para regular el uso de la propiedad. Sin embargo, no estando prevista esta figura en un texto legal, surge, sin duda, el problema de su inconstitucionalidad <sup>666 bis</sup>.

En Venezuela, en efecto, de acuerdo a la Constitución, la propiedad tiene una función social que cumplir, para cuyo cumplimiento el legislador la somete a una serie de obligaciones, contribuciones, limitaciones y restricciones. En esta forma, el legislador no tiene límites en el establecimiento de estas limitaciones, contribuciones, restricciones y obligaciones. Sin embargo, ellas tienen que estar previstas en una ley, por lo que no se pueden establecer obligaciones adicionales a la propiedad, que no tienen carácter legal, por la vía de un Decreto. Frente a las desafectaciones y los convenios señalados, que sin duda son mecanismos de cooperación urbanística racionales y útiles, sin embargo, se plantea la duda sobre su constitucionalidad y sobre su violación a la garantía de la propiedad, al configurar una limitación a la misma no prevista legalmente. En efecto, un mecanismo de cooperación urbanística como el que se pretende establecer a través de estas desafectaciones, tendría que estar previsto en una Ley Nacional de Ordenación Urbanística pero no en un Decreto.

En otras palabras, tanto el artículo 101 de la Constitución como la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social prevén la posibilidad para el Estado de expropiar las propiedades particulares. Pero las normas de la Constitución y la Ley vigente, sólo autorizan a los entes públicos a expropiar, o sea, a apropiarse forzosamente de la propiedad particular previa sentencia y pago de justa indemnización; es decir, conforme a esta habilitación constitucional y legal, el Estado puede expropiar o no un inmueble, es decir, el Estado puede decidir la expropiación o decidir que no expropiará. Sin embargo, lo que no puede es decidir que no expropiará y, sin embargo, someter al propietario a limitaciones no previstas ni autorizadas en la Ley.

De acuerdo a la Ley de Expropiación vigente, el Ejecutivo Nacional, con posterioridad a la emisión de un Decreto de Expropiación, puede perfectamente revocar total o parcialmente ese Decreto, ordenando la desafectación de un inmueble. Sin embargo, ni la Ley de Expropiación, ni ley alguna autoriza a desafectar y someter a las propiedades privadas desafectadas a limitaciones en su uso, goce y disfrute, tal como lo establece el artículo 5º del Decreto señalado.

---

666. <sup>bis</sup> En contra, véase, Gustavo Urdaneta T., *La Ejecución del Urbanismo*, cit., p. 134.

Una propiedad desafectada de una expropiación estará sometida a las limitaciones legales previstas en la Ley y Ordenanzas Municipales sobre urbanismo, pero nunca podrá, lícita ni legítimamente, estar sometida a limitaciones y restricciones no autorizadas por el legislador y que se prevén en un Decreto del Ejecutivo Nacional. Por tanto, al establecer el Decreto N° 1312, en su artículo 5°, limitaciones a la propiedad privada no autorizadas en la Ley, con dicho Decreto se ha violado el artículo 99 de la Constitución.

b. *Las afectaciones de áreas suburbanas y rurales como consecuencia de la adopción de planes de ordenación urbanística*

a'. *El sentido general de la Instrucción N° 22*

Mediante Instrucción N° 22 de 30 de diciembre de 1975, el Presidente de la República dictó las "Normas que regirán para la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el programa único de inversiones de infraestructura y equipamiento"<sup>667</sup>, como parte de las Políticas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio.

Mediante esta Instrucción se establecieron normas que "definen las acciones de los órganos de la Administración Pública competentes, así como sus relaciones con la iniciativa privada, en virtud de la función social que la propiedad debe cumplir". Las normas, sin embargo, no sólo regulan la actuación de los organismos públicos, sino que regulan directamente la actuación de los particulares propietarios de las áreas afectadas por planes de urbanismo. Esto plantea una primera observación respecto a la constitucionalidad de ese documento. Las Instrucciones son, realmente, órdenes destinadas únicamente a regular los servicios públicos y la actuación de los funcionarios públicos; es decir, sus destinatarios sólo pueden ser los funcionarios. En cambio, el establecimiento de normas de conducta destinadas a los particulares, no puede hacerse por el Presidente de la República, sino por vía de Reglamento, con el necesario refrendo ministerial que exige la Constitución<sup>668</sup>. Al haber incorporado en una Instrucción normas destinadas a regular la conducta de particulares, no sólo se ha utilizado inadecuadamente esta figura jurídica, sino que se ha incurrido en una inconstitucionalidad al no llevar el refrendo ministerial, y sólo la firma del Presidente.

667. Véase en G. O. N° 30.962 del 13-3-76.

668. Artículo 190, ordinal 10 y último aparte.

Pero dejando aparte esta observación de carácter formal, esta Instrucción regula básicamente el “modo de incorporar las áreas suburbanas y rurales al desarrollo urbano con la participación de los diferentes sectores”, como consecuencia de los Planes de Urbanismo. A tal fin se señala expresamente que: “La incorporación de nuevas áreas a las actividades urbanas, se realizará con el concurso de diferentes sectores que pongan al servicio de la comunidad su experiencia, capacidad de trabajo, organización, recursos financieros y demás factores que permiten el cumplimiento de las metas programadas. En tal sentido, las modalidades de participación previstas serán las siguientes: *El Estado* en sus diferentes niveles, central, regional y local, independientemente o conjuntamente; *Programas Mixtos*, promovidos por el Sector Público, con la participación de cooperativas de propietarios de tierras, propietarios particulares y empresas urbanizadoras, y *Programas Particulares* a través de propietarios en forma individual o cooperativas, y empresas urbanizadoras”<sup>669</sup>.

b'. *La planificación urbanística previa como base de la afectación*

Para lograr la incorporación de las áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, el Estado tiene que planificar “el aprovechamiento del recurso suelo con el objeto de determinar las áreas realmente requeridas para la expansión de los centros urbanos”, lo que “requerirá de una afectación de la tierra”<sup>670</sup>. Por ello, se señala expresamente que “se utilizan como instrumentos los *Planes Rectores de Ordenación Urbanística*, los *Planes de Desarrollo Urbanístico* y los *Programas Convenios* entre el Ejecutivo Nacional, con las Municipalidades y con los particulares”<sup>671</sup>. Es decir, la Instrucción presupone, para su aplicación, la adopción de Planes de Ordenación o Desarrollo Urbanístico mediante los cuales se afecten las áreas suburbanas o rurales a urbanizar.

En efecto, “los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico determinarán los límites de las áreas urbanas actuales y de las zonas de incorporación futura”, y estos Planes Rectores constituyen “el esquema básico bajo el cual se precisen las normas y directrices necesarias para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico”<sup>672</sup>. En todo caso, “las áreas determinadas en los Planes Rectores y en los Planes de Desa-

---

669. Véase el N° 10 de la Instrucción.

670. Véase el N° 8 de la Instrucción.

671. Véase el N° 1 de la Instrucción.

672. Véase el N° 12 de la Instrucción.

*rollo Urbanístico quedarán afectadas mediante los Decretos que a tal efecto dictará el Ejecutivo Nacional”*<sup>673</sup>.

De esto se deduce, como es lo racional, que la afectación masiva con fines expropiatorios de áreas suburbanas o rurales para su incorporación a actividades urbanas, sólo puede realizarse una vez que se han adoptado los Planes respectivos: en primer lugar, los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico que deben ser formulados por el Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>674</sup>, para ser propuestos a las Municipalidades, y que “servirán de marco de referencia para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico” por aquéllas o por el Ministerio de Desarrollo Urbano por encargo de las mismas<sup>675</sup>; y en segundo lugar, estos Planes de Desarrollo Urbano local que deberán ser sancionados por las Municipalidades, previa aprobación por el Ministerio de Desarrollo Urbano<sup>676</sup>.

Por tanto, una vez establecida la ordenación prevista en los Planes Rectores, se podrán dictar los Decretos de afectación o expropiación respectivos, además de las “medidas necesarias para evitar la especulación con los precios de los terrenos, garantizando de esta forma el uso que les asignará en los Planes de Desarrollo Urbanístico”<sup>677</sup>.

Esto, sin embargo, no está en un todo conforme con lo establecido en la Ley de Expropiación a los efectos de las expropiaciones urbanísticas. En efecto, el artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, al regular la necesaria declaratoria previa de utilidad pública de orden legislativo, señala lo siguiente:

“Tampoco se requiere la declaración previa de utilidad pública para las obras comprendidas en el Plan Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes”.

De acuerdo a estas normas, una expropiación urbanística no requiere de declaratoria legal previa de utilidad pública si hay un plan de ordenación urbanística aprobado formalmente por la autoridad municipal, única competente para tomar esas decisiones, tal como se analizó anteriormente. En cambio, si dichos planes no han sido sancionados por las

673. Véase el N° 12 de la Instrucción.

674. Véase el N° 12 de la Instrucción.

675. Véase el N° 14 de la Instrucción.

676. Véase artículo 7°, ordinal 3°, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

677. Véase el N° 15 de la Instrucción.

Municipalidades, para procederse a una expropiación urbanística tendría que haber una declaratoria previa de utilidad pública por vía legislativa.

Por tanto, no basta que se aprueben a nivel nacional los llamados Planes Rectores de Ordenación Urbanística, a que se refiere la Instrucción N° 22, para que puedan dictarse los Decretos de afectación o expropiación. Antes, es necesario, si no se han sancionado los Planes Municipales de Desarrollo Urbanístico, una declaratoria especial de utilidad pública. Como consecuencia, no existiendo esta declaratoria respecto de las expropiaciones urbanísticas que pueda realizar la República a través del Ministerio de Desarrollo Urbano, éste no podría ejecutar la expropiación.

Por otra parte, la Instrucción N° 22, a los efectos de las expropiaciones, sólo podría ser ejecutada por el Instituto Nacional de la Vivienda, pues la Ley que lo regula expresamente prevé la declaratoria de utilidad pública de las actividades urbanísticas que realice, en la siguiente forma:

*Artículo 46. A los efectos de la expropiación, se declaran de utilidad pública la construcción de viviendas, la urbanización de terrenos, la renovación o remodelación de áreas urbanas que emprenda y realice el Instituto Nacional de la Vivienda.*

*c'. Los efectos de la afectación de las áreas de incorporación urbana*

Una vez dictados los Decretos de afectación de las áreas rurales o suburbanas a incorporar a actividades urbanísticas previstas en los Planes de ordenación urbanística señalados, los particulares cuyas propiedades resulten afectadas deberán manifestar, en el término de cinco años a partir del Decreto de afectación, su decisión de participar o no en el desarrollo urbano del área de incorporación inmediata<sup>678</sup>. Si la decisión es positiva, los propietarios tendrían que comprometerse al desarrollo de los inmuebles afectados de acuerdo a las Normas de la Instrucción N° 22 y a los Planes urbanísticos señalados, y sólo así se autorizaría la ejecución de las obras privadas<sup>679</sup>. Este compromiso se materializa en los Contratos de Participación para urbanización o contrato de participación previsto en la Instrucción N° 22, cuyo objeto es, precisamente, “desarrollar las propiedades afectadas de los particulares... en un todo de acuerdo con el Plan Rector respectivo o con el Plan de Desarrollo Urbanístico, si éste estuviera aprobado”<sup>680</sup>.

678. Véase el N° 25 de la Instrucción.

679. Véase el N° 15 de la Instrucción.

680. Véase el N° 24 de la Instrucción.

Si la decisión de los propietarios es negativa, es decir, que en el término de los cinco años siguientes al Decreto de afectación, no manifiestan su decisión de participar en el desarrollo urbano del área afectada, la Autoridad Nacional respectiva<sup>681</sup> “podrá proceder a la correspondiente expropiación para así dar cumplimiento al Plan Rector”<sup>682</sup>. Sin embargo, por supuesto, “la Autoridad Nacional podrá gestionar la expropiación de esas áreas antes del lapso indicado, cuando a su juicio existan razones o circunstancias que así lo aconsejen”<sup>683</sup>.

#### d'. *La desafectación y los Contratos de Participación*

Tal como se señaló, la manifestación de los particulares cuyas propiedades han quedado afectadas mediante los correspondientes Decretos de Expropiación, de participar en el desarrollo urbano previsto para las áreas afectadas en los Planes aprobados nacional y localmente, implica la posibilidad de que se les autorice a realizar las obras respectivas, sometidos a la suscripción de un Contrato de Participación con el Ministerio de Desarrollo Urbano o con el Instituto Nacional de la Vivienda, cuando el primero lo acordase. Esta autorización y la suscripción del convenio son, sin duda, manifestaciones de un acto de desafectación no regulado expresamente en las Normas de la Instrucción N° 22, pero que se regulan en los Decretos de expropiación respectivos, como el que se aplica al área de Ciudad Fajardo.

En relación a este convenio o Contrato de participación, sin duda, debe decirse que constituye una limitación a la propiedad no prevista legalmente, por lo que su regulación en la Instrucción N° 22 es evidentemente inconstitucional.

En efecto, mediante la fórmula institucionalizada en la Instrucción N° 22, se aprueba un Plan Rector de Ordenación Urbana por la autoridad nacional, se decreta la expropiación de un área enorme de terreno y se afectan propiedades particulares. La finalidad del Decreto de expropiación no es, ciertamente, expropiar, sino, por una parte, “evitar la especulación con los precios de los terrenos”, y por la otra, constreñir a los propietarios mediante una desafectación, a suscribir un convenio con el Estado para el desarrollo proyectado, que implica una limitación a la propiedad, no autorizada legalmente.

---

681. El Ministerio de Desarrollo Urbano o el Instituto Nacional de la Vivienda, según el N° 23 de la Instrucción.

682. Véase el N° 25 de la Instrucción.

683. Véase el N° 25 de la Instrucción.

Este convenio o Contrato de Participación, al cual necesariamente deben someterse los propietarios para poder desarrollar sus propiedades, debe elaborarse de acuerdo a las siguientes bases:

- a) Que los particulares, si se trata de terrenos de propiedad privada, demuestren fehacientemente su derecho de propiedad con planos y documentos debidamente legalizados.
- b) Que el proyecto de desarrollo que se presente esté en un todo de acuerdo, en cuanto a los usos y la población a incorporar, con las alternativas y prioridades establecidas en el Plan respectivo, para la totalidad del área afectada, incluyendo las previsiones para las áreas suburbanas o de incorporación futura a las actividades urbanas.
- c) Que los particulares indiquen el modo de su realización y acrediten las disponibilidades financieras necesarias para ello, de acuerdo con el plan de inversiones propuesto.
- d) Que los particulares se obliguen a realizar las obras de servicio público: acueductos, cloacas, alcantarillados, teléfonos, gas, vialidad, zonas verdes y otros servicios comunales y metropolitanos, si fuesen necesarios estos últimos, en un todo de acuerdo a lo previsto en el Plan respectivo.
- e) Debe quedar establecido, asimismo, el plan de inversiones para el desarrollo, donde se establezca el calendario para el itinerario de la construcción y una demostración del origen de los fondos para la realización de las obras.  
Si por razones de fuerza mayor o por imposibilidad de vender los terrenos ya urbanizados, se varían las condiciones del plan de inversiones, se someterá este último a la Autoridad Nacional para la aprobación de las modificaciones.
- f) Los particulares deben comprometerse a aceptar la inspección y fiscalización de la ejecución de las obras por parte de la Autoridad Nacional o a quien ésta delegue dichas funciones, para constatar el fiel cumplimiento del plan de inversiones, la realización de la infraestructura y los servicios del respectivo Proyecto.
- g) En el Contrato de participación se otorgará al Estado una opción de compra para que pueda adquirir una parte de los terrenos urbanizados en un precio que estará basado en el costo real del terreno urbanizable para el momento del convenio y el cual no deberá incluir la revalorización generada por las acciones del Sector Público.

Los precios serán fijados periódicamente cada cinco años para considerar los aumentos de los costos de las obras de urbanismo, así como los gastos ocurridos no previstos, especialmente aquellos ocasionados por el pago de intereses debido a la falta de venta de tierras urbanizadas por razones de exceso de oferta o por causa de fuerza mayor.

- h) Sobre la base del precio de compra establecido en el literal precedente, el Ejecutivo Nacional podrá seleccionar y comprar hasta un treinta por ciento (30%) del terreno urbanizado, con el objeto de mantener un fondo de tierras para evitar la especulación en áreas incorporadas a las actividades urbanas o para emprender directamente acciones que considere prioritarias.

El Ejecutivo Nacional podrá ceder a terceros esta prioridad cuando las tierras hubiesen sido sometidas a una medida administrativa con fines de ordenación urbanística o cuando fuesen necesarias para programas conjuntos del Ejecutivo Nacional y las Municipalidades respectivas, para zonas de residencia de grupos económicos de ingresos medios bajos y bajos, pero con la obligación de no vender el terreno a un precio inferior al establecido en el literal anterior.

- i) En todo caso, los particulares se obligarán a entregar a la Municipalidad un área equivalente al cincuenta por ciento (50%) del área urbanizable para vialidad, zonas verdes, demás servicios públicos y comunales, y, en especial, edificaciones escolares y parques de recreo de la población escolar, de conformidad con lo establecido en las ordenanzas municipales y en el Decreto N° 347 del 20 de agosto de 1974.
- j) Cuando las exigencias del Plan Rector respectivo requieran más del cincuenta por ciento (50%) del terreno urbanizable, el exceso será pagado por el Estado de acuerdo a lo establecido en el literal g) de este numeral, referente al terreno bruto urbanizable, o ser motivo de convenio especial aprobado por la Autoridad Nacional.
- k) En los Contratos de Participación se establecerán las medidas que se convenga aplicar a los particulares que incumplieren sus estipulaciones”<sup>684</sup>.

---

684. Véase el N° 24 de la Instrucción.

D. *Las afectaciones tácitas en los cambios de zonificación urbana*

Un tercer tipo de problema que se plantea respecto a la afectación en la expropiación, se refiere a lo que podríamos denominar afectaciones tácitas de la propiedad.

En efecto, una de las finalidades de la expropiación es el cumplimiento de actividades urbanísticas, por lo que la expropiación es un instrumento fundamental para la ordenación urbana. Ahora bien, cuando un Concejo Municipal dicta una Ordenanza de Zonificación o establece un plan de desarrollo urbanístico y señala en esos instrumentos de zonificación, por ejemplo, una nueva "área verde" o una calle, en inmuebles que anteriormente tenían otro uso urbanístico, en realidad, aun en ausencia de un Decreto expreso de expropiación, estaríamos en presencia de una afectación tácita de la propiedad a efectos expropiatorios, en el sentido de que la Ordenanza en sí misma, implica una restricción a la propiedad, en el sentido de que para que esa Ordenanza se cumpla, ha de efectuarse una expropiación.

En efecto, de acuerdo a las Ordenanzas de zonificación, todo inmueble destinado a un uso diferente al permitido por los planos de zonificación, es considerado como "uso no conforme"<sup>685</sup>, y en tal virtud, no se pueden autorizar nuevas construcciones ni alteraciones ni ampliaciones en el inmueble, sino sólo obras de reparación o conservación, siempre que ello no implique aumento del valor original de la estructura<sup>686</sup>.

Ahora bien, si el cambio de zonificación significó que una propiedad privada, de acuerdo al nuevo Plano, quedó afectada a la construcción de una avenida, calle o área verde, ello implica una limitación intolerable de la propiedad cuando no hay un plan de urbanismo que establezca la forma y oportunidad en que se realizará la expropiación. En estos casos se está en presencia de una afectación tácita, sin Decreto de expropiación, pues la zonificación aprobada, o los planes urbanísticos sancionados, en sí mismos, afectan determinados bienes a fines de utilidad pública, lo que conlleva que esas propiedades privadas deban ser expropiadas.

Sin embargo, en estos casos se plantearía el mismo problema de las afectaciones eternas, pues podrían dejarse pasar años sin que se ejecute el Plan y se establezcan las avenidas o áreas verdes previstas, es decir, sin que se expropien efectivamente las propiedades afectadas, lo que limi-

685. Véase, por ejemplo, el artículo 209 de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda.

686. Artículo 211 *idem*.

taría desproporcionadamente los derechos de los propietarios en tanto a usos no conformes.

Por otra parte, no hay que olvidar que en casos de expropiaciones urbanísticas en ejecución de un plan de desarrollo urbano debidamente sancionado por la autoridad municipal, los peritos no podrán tomar en cuenta, a los efectos del justiprecio, "las mejoras que efectúe el propietario de la cosa que se expropia después de la aprobación y publicación del plan general de acondicionamiento o mejoramiento de una ciudad o agrupación urbana"<sup>687</sup>, por lo que la sola aprobación y publicación del plan congela el uso de la propiedad.

Para remediar en parte esta situación es que, por ejemplo, la Ordenanza de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas establece que si la ejecución de la expropiación estuviese prevista para efectuarse en un lapso de 5 años, se podrán autorizar determinadas obras provisionales, que no contraviniesen los objetivos generales del Plan y no encarezcan u obstaculicen la expropiación<sup>688</sup>.

Con la reciente Ley Orgánica de Régimen Municipal, se ha buscado reglar estas afectaciones tácitas de la propiedad, estableciéndose un lapso máximo de duración a las mismas, vencido el cual quedan sin efecto. Así, el artículo 85 de la Ley señala lo siguiente:

*Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Ministerio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá excederse de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes, se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Esta solución se estableció, sin duda, con el objeto de conciliar el interés del propietario con el interés público. De lo contrario, estas expropiaciones tácitas configurarían una congelación también tácita de la propiedad privada, al considerarse el uso de la misma como no conforme, limitando desproporcionadamente los derechos del propietario. De allí que, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en la sentencia de 10 de agosto de 1977 varias veces citada, haya declarado la nulidad parcial de la Ordenanza de rezonificación de

687. Artículo 38.

688. Artículo 42.

El Paraíso, al afectar unos inmuebles de propiedad privada a un uso de “área verde”, sin prever los mecanismos de expropiación correspondientes<sup>689</sup>.

Esto ha sido ratificado por la Corte Suprema de Justicia en su comentada sentencia del 16 de junio de 1980 en la cual insistió en que constituye una inconstitucionalidad la afectación de propiedades privadas a usos públicos por ordenanzas de zonificación, si no se establece la adquisición, por expropiación de esos bienes por la Municipalidad respectiva.

Esta sentencia de la Corte Suprema, recogiendo criterios sentados en sentencia anterior del 10 de agosto de 1977, estableció lo siguiente:

“Es cierto, como ya se ha dicho, que el constituyente faculta a las autoridades municipales para establecer limitaciones a la propiedad mediante actos normativos generales como son las ordenanzas, y para afectar bienes de propiedad particular a fines de utilidad pública o social en los correspondientes decretos de expropiación, pero no hay en nuestro derecho norma alguna que atribuya a las Municipalidades el poder de destinar a uso público determinado terreno en un sector ya urbanizado de la ciudad, sin antes haberlo adquirido del propietario por alguno de los medios ordinarios que establece al efecto el Código Civil o siguiendo el procedimiento extraordinario regulado en la Ley de la materia para lograr su expropiación.

“En tal virtud, no se puede aplicar la disposición contenida en el Artículo 10 de la Ordenanza impugnada, al lote de terreno especificado en el expediente porque ello entraña un sacrificio para sus propietarios, que excede de los límites de una restricción no indemnizable y les crea —como se ha dicho— una indefinida situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica que debe gozar todo individuo en relación con la disposición, uso y disfrute de sus bienes; y solamente mediante justa indemnización podrá variarse tan radicalmente el uso de los terrenos, la cual, como se dice en el Informe de la Fiscalía General de la República: “...debe ser acordada de manera previa pues lo contrario significaría aceptar una vulneración crasa y abierta de la Carta Fundamental, ya que en virtud del cambio de zonificación acordado se deja a una propiedad particular prácticamente fuera del comercio y el propietario queda sometido a la buena voluntad de la municipalidad que lo ha acordado para que expropie en el futuro el

---

689. Consultada en original.

bien afectado. Esta práctica (ya sumamente conocida) debe ser sancionada por ese Supremo Tribunal con la nulidad por inconstitucionalidad de los actos que en este sentido sean adoptados". "En consecuencia, el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda incurrió en extralimitación de atribuciones y violó los artículos 101 y 102 de la Constitución, 1º y 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y 547 del Código Civil al destinar a Zona AE/1 los terrenos de la actora, sin haberlos adquirido previamente por compra o expropiación legal"<sup>689 b1a</sup>.

## 2. *El arreglo amigable*

Conforme a lo establecido en el aparte único del Artículo 3º de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, "antes de procederse a la expropiación se gestionará un arreglo amigable con los propietarios; pero en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto". Con esta obligación impuesta al ente expropiante, se busca evitar entrar en un proceso judicial de expropiación, si el propietario no tiene oposición al procedimiento.

Sobre el alcance de este arreglo amigable, la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia del 14 de marzo de 1952, ha señalado lo siguiente:

"El Parágrafo Único, Artículo 3º de la Ley de Expropiación, dispone que antes de procederse a la expropiación se gestione un arreglo amigable con los propietarios. De manera que no es una simple facultad de procurar un acuerdo amistoso, sino una obligación que se impone al encargado de solicitar la expropiación: de consiguiente, quien esté autorizado para demandar ésta con el fin de que la Nación adquiera el inmueble necesario para la construcción de una obra, lo está también para lograr la misma finalidad obligada, para evitar el juicio por medio de gestiones amistosas. Quien puede lo más, puede lo menos.

"Las gestiones amigables con los propietarios de que habla el parágrafo citado, *se limitan, en síntesis, a entenderse respecto al perito o peritos que han de fijar el precio, pues no permite la citada disposición que las partes lo fijen directamente.* Esa es razón bastante para que se supriman ciertas formalidades fisca-

---

689. <sup>b1a</sup> Véase en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional" en *Revista de Derecho Público*, EJV, N 3, Caracas, julio-septiembre, 1980.

les que pugnarían con la Ley de Expropiación aplicable sobre cualquier otra materia de expropiación.

"Ahora bien, es conocida regla de interpretación que las leyes deben entenderse en el sentido que produzcan algún efecto y no en el que carezcan de finalidad jurídica o práctica. De manera, pues, que las gestiones de arreglo amigable a que se contrae el párrafo citado, no pueden limitarse a simples divagaciones, a cambios de opinión, sino a *realización de actos que eviten el juicio de expropiación*, es decir, que produzcan la transmisión de la propiedad por medio de convenios privados.

"Por mandato de la Ley, este arreglo amigable, este convenio privado, se reduce a entenderse: 1º sobre si el avalúo es practicado por uno o por tres peritos; 2º sobre el experto o expertos a quien se les encomienda practicarlos. Avenidos sobre esos extremos y cumplido por los expertos su encargo, fijado el precio de transmisión, o sea, la indemnización a que se refiere la ley, nada más hay que hacer: la convención se ha perfeccionado, no hay necesidad de proceder a la expropiación tanto conforme a las disposiciones pertinentes del Código Civil, como a las previsiones de la Ley de Expropiación.

"Se corre el riesgo con tal procedimiento de que los peritos se equivoquen y fijen un precio exagerado o exiguo con perjuicio de comprador o vendedor. Tal posible error no cambia la naturaleza o eficacia jurídica del acto; para evitarlo está la previsión de las partes ya en cuanto a la capacidad y honradez de los expertos, o ya realizando actos preliminares o estipulando condiciones que las pongan a cubierto de sorpresas"<sup>690</sup>.

Esta interpretación jurisprudencial, que sin duda fija claramente cuál es el ámbito del arreglo amigable, debería recogerse en una disposición legal. En esta materia, sin duda, la ley actual adolece de grandes fallas, por falta de regulación, habiendo dado origen a innumerables conflictos judiciales, muchos de los cuales han sido resueltos por la jurisprudencia. En esta forma, en una reforma a la Ley de Expropiación, habría que establecer claramente la citada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, de que no se permita el arreglo amigable en relación a la fijación del precio libremente por el expropiado y por el expropiante, sino exigir que, en todo caso, el precio se fije mediante peritos.

Hay que indicar que la Ley consagra el arreglo amigable en una forma muy general, por lo que habría que aclararse en el sentido de que se

---

690. Véase en *Gaceta Forense* N° 10, 1952, pp. 125 y 126.

permitiera excluir la solicitud de arreglo amigable en casos urgentes o de expropiación urgente, que impliquen generalmente ocupación previa.

Por otra parte, la Ley habla de que el arreglo amigable debe gestionarse con los propietarios, pero no hace ninguna mención a los otros interesados en un procedimiento expropiatorio y que pueden tener derechos sobre la indemnización que pueda pagar el Estado. En esta forma, la Ley no regula la situación del arrendatario, del poseedor o de cualquier otro que eventualmente se encuentre afectado por la expropiación, y que también podría ser parte de este arreglo amigable. En una reforma de la Ley de Expropiación, debería ampliarse este ámbito de acción del arreglo amigable y referirse no sólo a los particulares propietarios, sino a las otras personas interesadas en el bien expropiado.

### 3. *La ocupación temporal de la propiedad*

Una vez que se ha decretado por vía administrativa la expropiación de determinados bienes, ello produce una consecuencia fundamental en beneficio de la Administración expropiante y en perjuicio de los propietarios de inmuebles afectados por el Decreto de Expropiación o que, aun cuando no vayan a ser expropiados, deban ocuparse temporalmente para la ejecución de la obra o actividad en cuestión.

Esta limitación a la propiedad, consecuencia del Decreto de Expropiación, está establecida en el artículo 47 de la Ley de Expropiación, que establece que toda obra declarada de utilidad pública lleva consigo la potestad de ocupación temporal de las propiedades ajenas por parte del que las ejecute. Ello se produce en los casos siguientes: en primer lugar, con el objeto de hacer estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración que tengan por objeto recoger datos para la formación del proyecto o para el replanteo de la obra; y en segundo lugar, para el establecimiento de estaciones y caminos provisionales, talleres, almacenes o depósitos de materiales, también provisionales, y cualquiera otra más que requiera la obra para su construcción o reparación.

La ocupación durará tan sólo el tiempo absolutamente indispensable, no debiendo, en ningún caso, concederse por un término mayor de seis meses. Puede, sin embargo, prorrogarse por igual término, y por una sola vez, por causa debidamente justificada.

Las formalidades necesarias para llevar a cabo la ocupación temporal son las siguientes: debe estar acordada mediante una orden escrita del Gobernador del Distrito Federal, del Estado o del Territorio Federal, en que se ejecute la obra; dicha orden debe ser registrada en el Registro Subalterno que corresponda, en previsión de que se efectúe una tras-

lación de dominio sobre el inmueble, y los adquirientes puedan estar advertidos; y antes de acordarse la ocupación temporal se le debe dar al propietario un aviso, por lo menos con 10 días de anticipación.

Esta ocupación temporal, por ser una limitación al derecho de propiedad, trae consigo el derecho de los propietarios afectados a una indemnización por los perjuicios que se les cause, establecida a justa regulación de expertos.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL EXPROPIATORIO

##### 1. Inicio del procedimiento

La tercera fase del procedimiento expropiatorio, luego de la intervención del Poder Legislativo y de cumplido el procedimiento administrativo, es el procedimiento judicial. Este debe iniciarse, necesariamente, en tres casos: cuando el expropiado no esté de acuerdo en llegar a un acuerdo amigable; cuando se ignore quiénes son los propietarios de los inmuebles a expropiar; y en todo caso en que la Administración expropiante, por ser de urgente realización la obra o actividad, necesite proceder a la ocupación previa de los inmuebles a expropiar.

La autoridad judicial competente en materia de expropiación varía según quien sea la entidad expropiante: si se trata de la República, directamente, quien intenta el juicio de expropiación, corresponde su conocimiento, en primera instancia, a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, creada en las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>691</sup>; y en los casos en que el juicio se intente por cualquier otra entidad expropiante, el conocimiento en primera instancia corresponde a los jueces que tengan competencia en primera instancia en lo Civil, en el lugar de ubicación de los inmuebles a expropiar<sup>692</sup>. En todo caso, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, conocer en apelación de dichos juicios, según lo establecido en el artículo 42, ordinal 19º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Los juicios de expropiación se inician con una solicitud presentada ante el juez competente por la entidad expropiante, en la cual, además de las indicaciones usuales en los libelos de demanda que exigen las normas del procedimiento civil, debe indicarse: a) La cosa objeto de

691. Artículo 185, ordinal 5º

692. Artículo 19 de la Ley. Si se trata de expropiaciones agrarias, la competencia en primera instancia corresponde exclusivamente a los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas. Véase sobre esto, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 31-1-80 en Mary Ramos Fernández. "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, EJV, N° 1, Caracas, enero-marzo 1980, pág. 156 y sigs.

ella y los elementos que contribuyen a su identificación; b) El nombre y apellido del propietario o propietarios, poseedores o arrendatarios, si fueren conocidos, y c) La indicación de si el inmueble objeto de la expropiación tiene gravámenes<sup>693</sup>.

En caso de no haberse acompañado a la solicitud todos los datos concernientes a la propiedad y gravámenes relativos al inmueble que se pretende expropiar, la autoridad judicial ante quien se introduzca la solicitud, y dentro del tercer día de su presentación, pedirá a la Oficina de Registro respectiva, tales datos<sup>694</sup>.

## 2. *La ocupación previa de los inmuebles a expropiar*

Cuando la ejecución de la obra o actividad que motiva la expropiación se considere de urgente realización, la entidad expropiante puede solicitar en la demanda respectiva, al Tribunal a quien corresponda conocer del juicio de expropiación, que acuerde la ocupación previa de los inmuebles a expropiar por parte de la entidad expropiante.

Para que se acuerde esta ocupación previa, conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1. La obra o actividad que motiva la expropiación tiene que ser de aquellas declaradas como de utilidad pública o interés social, en forma general, en el Artículo 11 de la Ley de Expropiación. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que también procede la ocupación previa respecto de otras actividades u obras declaradas como de utilidad pública o de interés social en Leyes especiales, como es el caso de las expropiaciones con motivo de la reforma agraria<sup>695</sup>.

2. La entidad expropiante debe hacer valorar unilateralmente el inmueble por una Comisión de Avalúos constituida por tres miembros designados, uno por la entidad expropiante, otro por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción, y el tercero nombrado de común acuerdo por los anteriores. En el Distrito Federal, dice el artículo 16 de la Ley, el tercero de dichos miembros será nombrado por el Colegio de Ingenieros de Venezuela.

3. La entidad expropiante debe consignar, con la solicitud de expropiación, la cantidad en que hubiere sido justipreciado el inmueble. Si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiere otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido.

693. Artículos 20 y 21 de la Ley.

694. Artículo 21 de la Ley.

695. Sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de enero de 1961, en *Gaceta Forense*, N° 31, pp. 17 y 18.

4. Antes de procederse a la ocupación previa, conforme a lo establecido en el artículo 51 de la Ley, el Juez correspondiente debe dar aviso al propietario y al ocupante, y acordará, de oficio, que un Juez de la jurisdicción, asistido de un práctico y previa notificación del propietario que se le hará conjuntamente con dicho aviso, lleve a cabo una inspección ocular para dejar constancia de todas las circunstancias de hecho que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente el inmueble de que se trate, y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación o estado por el hecho de la ocupación.

En el curso de la inspección, puede el propietario hacer las observaciones que juzgue necesarias, y las que haga, por más extensas y minuciosas que sean, se harán constar en el acta respectiva. Una copia de las actuaciones de la inspección se debe enviar a la mayor brevedad posible, y por la vía más rápida, a la Corte Primera o Tribunal que esté conociendo de la solicitud de expropiación, a fin de que se agregue a sus antecedentes y de que su contenido sea tenido en cuenta para la fijación del justo valor de la cosa.

Sobre estas normas relativas a la ocupación previa, pueden formularse algunas observaciones, tanto en relación a la garantía de los particulares como sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria. La Ley actual no es clara, y plantea muchos inconvenientes para la realización efectiva de esta ocupación.

En efecto, en primer lugar, en cuanto al avalúo previo y a la consignación de un precio determinado para que se pueda autorizar la ocupación previa, no sólo la disposición de la Ley es inconveniente, sino que por la composición de la Comisión de Avalúo prevista, en realidad, para el problema de la valoración de la plusvalía y la determinación de la contribución por mejoras, el ente expropiante no tiene una intervención decisiva para la valoración del inmueble a los efectos de dicha ocupación. Al analizar este aspecto, quizás habría que preguntarse sobre cuál es el objetivo de la expropiación e insistir en lo que anteriormente señalamos: se trata de un mecanismo de apoderamiento, por parte del Estado, de bienes que pertenecen a ciertos particulares, sin que pueda haber oposición a la expropiación considerada en sí misma, salvo cuando haya violación de ley como parte de la garantía jurídica. De resto, la expropiación, en sí misma, no puede ser discutida, pues el particular no le puede discutir al Estado que una obra sea o no de utilidad pública, o que una obra deba o no construirse. En vista de ello, es decir, que la expropiación, una vez decretada, salvo los casos de ilegalidad, procede a todo evento, la ocupación previa no viene a ser, en realidad, sino el anticipo de esa expropiación forzosa. Por eso, en nuestro criterio,

habría que agilizar el procedimiento de ocupación previa para la realización de determinadas actividades de interés general y utilidad pública consideradas de urgencia, y que permita al ente expropiante valorar unilateralmente la propiedad y consignar el precio ante el Tribunal, dejando abiertas, por supuesto, todas las garantías de inspecciones oculares y de valoraciones para que durante el juicio se discuta el precio que, por lo demás, es la base de discusión del juicio expropiatorio.

Por otra parte, en ese mismo sentido, debería eliminarse la necesidad de gestionar el arreglo amigable en los casos de expropiaciones urgentes que impliquen ocupación previa, y permitirse la consignación del precio resultante del avalúo provisional, parcial o totalmente, según los casos, en títulos valores y no sólo en efectivo, inclusive, con el objeto de que la cantidad se consigne previamente en la proporción de títulos de la deuda pública y efectivo que, en definitiva, va a resultar de la aplicación de las normas específicas de cada caso.

En todo caso, deben tenerse en cuenta las netas diferencias que existen entre la ocupación temporal a que nos referimos anteriormente y esta ocupación previa, y que se evidencian, entre otros, de los siguientes aspectos: a) Respecto al bien ocupado: en la ocupación previa, es objeto de esta ocupación el mismo bien que se expropia, y en la temporal, son los inmuebles colindantes; b) Por la finalidad: se ocupa previamente un inmueble cuando hay que realizar urgente e inmediatamente la obra; se efectúa la ocupación temporal para hacer estudios a fin de recoger datos para la elaboración del proyecto, replanteo de la obra, etc.; c) Respecto al tiempo de ocupación la ocupación previa es permanente y la temporal es sólo por seis meses; d) Por la autoridad pública que autorice la ocupación: en la ocupación previa, conoce de ésta el Juez que va a conocer del juicio de la expropiación; en la ocupación temporal, es el Gobernador del Estado, Territorio Federal o Distrito Federal respectivo; e) Por el plazo: en la ocupación previa no existe plazo determinado para proceder a la ocupación; en la temporal, existe un plazo de diez días por lo menos; f) Por el objeto: en la ocupación previa es evitar retardos en la ejecución de la obra; en la ocupación temporal es evitar la expropiación de inmuebles colindantes; g) Por las consecuencias: la ocupación temporal lleva consigo un derecho a indemnización para el propietario del inmueble, y en la previa no existe este derecho por el hecho de la ocupación.

### 3. *La participación de los interesados*

#### A. *El emplazamiento*

##### a. *Personas que deben emplazarse*

Una vez que el Juez ha recibido los datos del Registro respecto de los inmuebles objeto de la solicitud de expropiación, se emplazará a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar<sup>696</sup>.

El propietario, como se dijo, es el que tiene la plena legitimación pasiva en el procedimiento expropiatorio, pues, como se verá, sólo los propietarios son los que pueden “contestar” la demanda y oponerse judicialmente a la expropiación. Sin embargo, el emplazamiento se extiende a todos los que puedan tener interés en los resultados del juicio, por tener derecho a ser indemnizados, pues sus derechos sólo pueden hacerse valer sobre el precio una vez dictada la sentencia<sup>697</sup>. En particular, conforme al artículo 28 de la Ley, el poseedor tiene derecho a hacerse parte en el juicio de expropiación a fin de que saque del precio la cuota que le corresponda por el valor de sus mejoras y por los perjuicios que se le causen.

##### b. *Forma*

Este emplazamiento no es una citación propiamente dicha, pues no se hace directamente a la persona, sino que el auto de emplazamiento se debe publicar en un periódico de los de mayor circulación en la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad, si lo hubiere, por tres veces durante un mes, con intervalos de diez días.

Por otra parte, la autoridad judicial debe remitir al Registro respectivo, tres ejemplares de los periódicos que contengan la primera publicación, para que sean fijadas la solicitud y el emplazamiento en la puerta de su Oficina; esto es para advertir a los posibles adquirentes de la propiedad o de algún otro derecho sobre el inmueble, sobre la expropiación en curso<sup>698</sup>.

##### c. *La comparecencia*

Los interesados deberán comparecer ante el Tribunal, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación de los carteles, por sí o por medio de apoderados, a los efectos de darse por citados.

696. Artículo 22 de la Ley.

697. Artículo 8º

698. Artículo 22 de la Ley.

A los que no comparecieren en dicho término, vencido el mismo se les nombrará defensor, con quien se entenderá la citación <sup>699</sup>.

### B. *La contestación a la solicitud*

#### a. *Oportunidad*

La contestación a la solicitud de expropiación se debe verificar en la tercera audiencia siguiente al vencimiento del lapso fijado para la comparecencia de los emplazados. En esa oportunidad, todos los emplazados que se hayan dado por citados podrán hacer valer sus derechos a indemnización.

En caso de que se convenga en la expropiación porque no haya oposición, el Juez debe dictar sentencia y debe procederse a la determinación de la indemnización <sup>700</sup>.

#### b. *La oposición*

El propietario del inmueble objeto de la expropiación, o cualquier persona que tuviere un derecho real sobre el mismo, puede, en el momento de la contestación a la solicitud de expropiación <sup>701</sup>, oponerse al juicio expropiatorio <sup>702</sup>. Ningún otro emplazado o interesado podrá oponerse al juicio.

En todo caso, para poder hacerse la oposición, es necesario que quien la realice aduzca la prueba de su derecho a la cosa sobre la cual versa la expropiación, sin cuyo requisito no se podrá hacer uso de defensa alguna <sup>703</sup>. Por supuesto, esta necesidad de aducir pruebas sobre la propiedad o los derechos reales, no es necesaria si dichos derechos constan por anticipado en los autos <sup>704</sup>.

En caso de oposición, el Tribunal deberá abrir un lapso de 15 días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes.

La oposición a la solicitud de expropiación sólo podrá fundarse en dos causales expresas <sup>705</sup>:

En primer lugar "violación de Ley", pero, por supuesto, no de cualquier Ley, sino de aquella o aquellas que se refieren concretamente a

699. Artículo 23 de la Ley.

700. Véase sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, del 29-10-48, en *Compilación Legislativa de Venezuela 1948-1949*, Anuario 1948, p. 789.

701. Artículo 25.

702. Artículo 27.

703. Artículo 26, párrafo único.

704. Véase sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, del 16-11-43, en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Anuario 1943, p. 1.558.

705. Artículo 26.

las disposiciones que regulan el proceso mismo de expropiación”<sup>706</sup>. Las denuncias de violación de Ley, por otra parte, tienen que ser de carácter específico, no siendo admisible una denuncia genérica.

En segundo lugar, también puede hacerse oposición al juicio expropiatorio, cuando el oponente estime que la expropiación de su inmueble debe ser total, porque la solicitada parcialmente inutiliza el inmueble o lo hace impropio para el uso a que está destinado, lo cual debe ser aprobado por el oponente y apreciado por el Tribunal.

c. *La improcedencia de alegatos concernientes a la propiedad*

No pueden ser motivo de la contestación a la solicitud de expropiación ni de oposición, los alegatos de los interesados sobre los derechos de propiedad de los inmuebles cuya expropiación se ha demandado; estos asuntos no pueden ser decididos por el Tribunal en el juicio de expropiación, sino en juicio separado ante el mismo Tribunal o el que sea competente<sup>707</sup>.

4. *La sentencia*

A. *La relación e informes*

En la audiencia siguiente al vencimiento del lapso probatorio, el Juez debe comenzar, necesariamente, la relación de la causa, la cual continuará sin interrupción hasta su terminación. Es el lapso en el cual el Tribunal se ocupará de estudiar el expediente.

El mismo día en que termine la relación, el Tribunal fijará la segunda audiencia para oír los informes de las partes, los que continuarán, si fuere el caso, en audiencias sucesivas hasta su fin<sup>708</sup>.

B. *La decisión del juicio*

Dentro de la tercera audiencia siguiente a la realización del acto de informes, el Tribunal debe dictar sentencia<sup>709</sup>. Esta decisión del juicio tiene como contenido, por una parte, la declaración de la necesidad de expropiar determinados bienes objeto del procedimiento; y por la otra, la estimación o desestimación de las oposiciones formuladas.

706. Véase sentencia de la Corte Federal del 30-3-60, en *Gaceta Forense*, N° 27, p. 158.

707. Véase, entre otras, sentencia de la Corte Federal del 30-3-60, en *Gaceta Forense*, N° 27, p. 168.

708. Artículo 29.

709. Artículo 29 de la Ley.

Por tanto, en las expropiaciones urbanísticas, la sentencia no contiene apreciación alguna sobre el justiprecio de los inmuebles a expropiar. En efecto, en la legislación sobre expropiación general, la oportunidad del justiprecio está desvinculada de la sentencia, pues, en realidad, se trata, como se verá, de un acto complementario de la decisión del Tribunal. No sucede lo mismo en materia agraria, donde el justiprecio forma parte integrante de la decisión judicial, de manera que el Juez no sólo declara la necesidad de adquirir determinados bienes, sino que establece, además, el monto de la indemnización a pagar<sup>710</sup>. En nuestro criterio, esta misma solución debería acogerse en la expropiación general y urbanística, lográndose que la autoridad judicial interviniese más en el proceso de valoración, para adoptar un criterio definitivo sobre el precio a pagar en la expropiación, no como acto complementario del fallo, sino como parte integrante del fallo mismo.

### C. Efectos

El efecto fundamental de la sentencia, tal como lo señala el artículo 8º de la Ley de Expropiación, es que “no podrá intentarse ninguna acción sobre la cosa que se expropia, después que haya sido dictada la sentencia que acuerda la expropiación”. Como consecuencia, “los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio”.

Por otra parte, debe destacarse que la sentencia, en el juicio de expropiación, no tiene efectos traslativos del dominio del expropiado a la entidad expropiante, sino que, como se verá, esta traslación sólo se produce con el pago de la indemnización. Como consecuencia, la sentencia en el juicio expropiatorio tiene carácter mero declarativo en relación a si procede o no la expropiación, esto es, declara con o sin lugar las oposiciones intentadas contra ella. No es una sentencia constitutiva del traslado del dominio a la entidad expropiante. El traslado referido se produce posteriormente, con el pago de la indemnización al propietario.

Por tanto, en el lapso que media entre la sentencia y el pago de la indemnización, el bien sigue siendo plenamente de su dueño. Sin embargo, a pesar de ello, la Ley dispone, en su artículo 8º, que no podrá intentarse ningún tipo de acciones después de dictada la sentencia y que “los acreedores sólo podrán hacer valer sus derechos sobre el precio”.

---

710. Véase el artículo 36, ordinal 7º, de la Ley de Reforma Agraria.

## 5. *El avenimiento*

Una vez declarada en la sentencia la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en autos, y firme la decisión, se debe señalar día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación.

Para tal avenimiento es necesario que el expropiado tenga capacidad para transigir o enajenar, de lo contrario, debe nombrar un representante. Los defensores de los no presentes y los mandatarios que no tengan poder para ejecutar actos de disposición o para transigir, carecen de facultad para este avenimiento<sup>711</sup>.

Si las partes llegan a un avenimiento sobre el monto de la indemnización, deberá levantarse un acta donde deben especificarse las razones que justifiquen el avalúo convenido<sup>712</sup>. En cambio, si no se logra el avenimiento, el Juez debe proceder y designar los peritos que habrán de efectuar el justiprecio de los inmuebles a expropiar, conforme a las normas que se señalan más adelante.

## 6. *El pago de la indemnización*

### A. *Oportunidad*

Sea que el monto de la indemnización se determine en el avenimiento logrado por las partes, sea que se establezca mediante justiprecio conforme a las previsiones de la ley según se verá más adelante, y una vez que éste quede firme, es decir, una vez vencidos los cinco días para la impugnación, antes de procederse a la ocupación definitiva del inmueble, el ente expropiante debe consignar ante la autoridad judicial que conoce del juicio, el precio de la indemnización para que sea entregado al propietario o a quienes tengan derecho a ella, a menos que se haga constar que éstos ya recibieron el pago<sup>713</sup>.

### B. *Forma de pago*

El principio general es que la indemnización debe ser consignada en moneda de curso legal en dinero efectivo. Sin embargo, la propia Constitución establece la posibilidad de que se efectúe el pago a término

711. Artículo 32.

712. Artículo 32.

713. Artículo 40 de la Ley.

en casos de expropiaciones urbanísticas. La Constitución, en efecto, en su Artículo 101 establece lo siguiente:

*“Artículo 101: ...En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de *ensanche y mejoramiento de poblaciones*, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente”.*

El mismo principio lo recoge la Ley de Expropiación, al establecer en su artículo 40, parágrafo único, lo siguiente:

*“...Cuando se trate de la expropiación de inmuebles con fines de *ensanche y acondicionamiento de las poblaciones*, el pago podrá hacerse a término dentro de un plazo que no excederá de diez años, con el interés, ventajas, exoneraciones y condiciones que determine en cada caso el Ejecutivo Nacional, y previo el otorgamiento de las garantías reales o personales que se constituyan, a cuyo efecto queda aquél expresamente autorizado para otorgarlas. Sin embargo, mientras el propietario expropiado continuase en posesión material o disfrute del inmueble por no haberse efectuado la ocupación efectiva del mismo, los títulos que represente el precio no devengarán intereses”.*

En estos casos, señala la Ley de Expropiación<sup>714</sup> que en la propia sentencia se expresará la forma de pago según lo reglamente el Ejecutivo Nacional y se hará constar la garantía constituida que responda al propietario por el valor de su inmueble. Si el expropiado debiere recibir de contado una parte del precio, o bonos, títulos o certificados representativos de su acreencia, la autoridad no ordenará expedir copia de la sentencia, mientras no haya sido consignado el dinero o los valores respectivos, o no tenga constancia de haberlos recibido directamente el expropiado.

En caso de que se trate del pago mediante la emisión de bonos de la deuda pública, estas operaciones se consideran como operaciones de Crédito Público sometidas, por tanto, a las previsiones de la Ley Orgánica de Crédito Público de 30 de julio de 1976<sup>715</sup> y a la autorización de las Cámaras Legislativas mediante Ley<sup>716</sup>.

714. Artículo 41.

715. Artículos 3º, 4º y 22.

716. Artículos 18, 44 y 50.

### C. Efectos de la consignación del precio

Es sólo una vez que se ha consignado ante el Tribunal la suma correspondiente a la indemnización, los títulos o certificados que representan la acreencia o la constancia de que el pago se ha realizado, cuando el Juez puede ordenar que se expida copia de la sentencia que declara la expropiación al ente expropiante, para su registro en la Oficina Subalterna <sup>717</sup>.

Esto significa que es con la consignación o pago del precio cuando se produce el traslado del dominio del bien expropiado al ente expropiante; y sólo después de esta consignación es que se puede obtener copia de la sentencia expropiatoria, que es el título formal de traslado del dominio que habrá de registrarse, y es que el Juez ordenará a la autoridad política del lugar, que se haga entrega formal de la cosa expropiada al expropiante <sup>718</sup>.

Por tanto, el traslado del dominio no se produce ni con el posible convenimiento del expropiado en el juicio expropiatorio, ni con la sentencia, que es mero declarativa. Esta doctrina ha sido mantenida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1949.

En efecto, en sentencia del 9 de mayo de 1949, la antigua Corte Federal y de Casación sostuvo lo siguiente:

“Caracterizado el pago de la indemnización, jurídicamente, como el hecho que determina la transferencia de la propiedad, es cuando ésta se verifica, que se perfecciona el procedimiento expropiatorio.

”La sentencia dictada en el juicio expropiatorio no es más que declarativa, llegando sólo a materializarse la expropiación al ser cumplida la condición esencial de ‘indemnización previa’ exigida en el precepto constitucional que rige la materia. En esta tesis que resulta acogida por nuestra Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, al estatuir el artículo 41 de la propia Ley que ‘consignada la suma, la autoridad que conoce del asunto ordenará se dé copia de la sentencia que declara la expropiación al que ha promovido, para su registro en la oficina respectiva y además ordenará a la autoridad política del lugar que haga formal entrega de la cosa al litigante’ <sup>719</sup>.

---

717. Artículo 41.

718. Artículo 41.

719. Véase en *Gaceta Forense*, N<sup>o</sup> 2, pp. 28 y 29.

En una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 12 de diciembre de 1963 se sostuvo, también, lo siguiente:

“En verdad, conforme a lo dispuesto en el artículo 205 del Código de Procedimiento Civil, en cualquier estado del juicio puede el demandado convenir en la demanda y su convenimiento es irrevocable, de modo que el Juez lo dará por consumado, sin necesidad de consentimiento de la parte contraria, y se procederá como en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

”Sin embargo, el hecho de que en el procedimiento expropiatorio se aplique, supletoriamente, el Código de Procedimiento Civil, no autoriza a confundir uno y otro procedimientos, el conducente a la expropiación y aquel mediante el cual se conducen los juicios entre particulares, disciplinado por el Código de Procedimiento Civil: tanto por su naturaleza como por su objeto, entre otros motivos, uno y otro son sustancialmente distintos. Y de ahí que la doble circunstancia de que los derecho-habientes sobre las cosas objeto de la expropiación no se opongan a ésta sino que, al contrario, convengan expresamente en ella, y de que su convenimiento sea irrevocable, no puede inferirse, como lo pretenden los interesados en el caso de autos, que la propiedad de tales cosas se traslada al expropiante por el hecho mismo del convenimiento y en el propio momento de su ocurrencia. Ello es manifiestamente erróneo.

”En efecto: el artículo 101 de la Constitución dispone que ‘sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes’; el artículo 547 del Código Civil previene que ‘nadie puede ser obligado a ceder su propiedad, ni a permitir que otros hagan uso de ella, sino por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa’, y el artículo 32 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece que ‘declarada por la autoridad judicial la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en autos, y firme la decisión, se señalará día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación’. Por manera que, de acuerdo con la interpretación sistemática de los preceptos transcritos, la propiedad de los bienes, a que la expropiación se contraiga, no

se traslada al expropiante ni aun con la sentencia que favorable a éste recaiga en el respectivo procedimiento; pues ello se ha de limitar, exclusivamente, a establecer la procedencia, en virtud de su propia legalidad, de la expropiación solicitada: 'la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho', dice impropiaamente la Ley de la materia pero sí lo suficientemente claro para permitir entender que por la sentencia misma no se traslada el dominio, haya habido consentimiento u oposición a la solicitud de la expropiación. La propiedad se traslada, en la opinión de la Sala conforme a la interpretación expuesta de aquellos mismos preceptos, en el acto en que el expropiante consigna el monto de la indemnización. Entretanto, el propietario conserva sus derechos, aunque limitados o restringidos en su ejercicio y disponibilidad: una de las varias 'restricciones' a que la Constitución somete la propiedad en razón de su función social"<sup>720</sup>.

Más recientemente, en sentencia de la misma Corte Suprema de Justicia de 24 de febrero de 1965, se admitió que el desistimiento en los juicios de expropiación podía producirse aun después de dictada sentencia, pero siempre que fuera antes de la consignación del precio, pues se entiende que es en este momento que concluye realmente el procedimiento expropiatorio. En dicha sentencia, la Corte señaló lo siguiente:

"...la expropiación se desenvuelve a través de un procedimiento especial, cuyo objeto esencial es llegar a la transferencia de dominio del bien expropiado.

"Ahora bien, para obtener ese resultado y estimar definitivamente consumada la expropiación, se requiere el cumplimiento de todos los requisitos procesales legalmente establecidos. Esas formalidades están consagradas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y pueden sintetizarse así: A) *Fase inicial*: que comprende la consignación de la solicitud ante el órgano jurisdiccional competente (artículos 19 y 20); solicitud de datos al Registro (artículo 21); emplazamiento de los interesados (artículos 22 y 23); contestación de la solicitud (artículo 24); oposición y pruebas (artículos 25, 26, 27 y 28); relación, informes y sentencias (artículo 29); apelación (artículo 30).

---

720. Véase en G. O. N° 905 Extr. del 4-5-64.

B) *Fase intermedia*: se comprenden en esta etapa del procedimiento, el avenimiento y el justiprecio. En efecto, dispone el artículo 32 de la citada Ley, que ‘declarada por la autoridad judicial la necesidad de adquirir todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en autos, y firme la decisión, se señalará día y hora para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación’.

“No lográndose el avenimiento —dice el artículo 33— el Juez, designará una hora de la tercera audiencia siguiente para el nombramiento de peritos que han de hacer el justiprecio, observándose las reglas del Código de Procedimiento Civil”.

Los artículos 34 y 35 estatuyen, respectivamente, la forma de nombramiento de los peritos y las normas a las cuales ellos han de someterse para realizar el avalúo.

C) *Fase Final*: Concluye definitivamente el procedimiento judicial expropiatorio, con el pago del precio y la entrega de la cosa al solicitante. En efecto, dice el artículo 40 de la Ley: avenidas las partes en cuanto al precio de la cosa sobre que versa la expropiación, o firme el justiprecio, antes de proceder a la ocupación definitiva del inmueble, el expropiante consignará el precio ante la autoridad que conoce del negocio (*sic*), para que sea entregado al propietario, a menos que se haga constar que ya se recibió el precio...”.

“El artículo 41 *ejusdem* dispone: ‘Consignada la suma o constancia de haberse realizado el pago, la autoridad que conoce del asunto ordenará que se dé copia de la sentencia que declara la expropiación al que la ha promovido, para su registro en la Oficina respectiva, y además ordenará a la autoridad política del lugar que se haga formal entrega de la cosa al solicitante’.

“Finalmente, ‘el Tribunal, si no hubiere oposición de terceros, ordenará entregar al propietario, el mismo día de la consignación, el precio respectivo, o la cuota inicial, si fuere el caso, o los bonos certificados o títulos que representen su acreencia. Si notificado a tal efecto, no concurriere, o no fuere hallado, se depositará el dinero y valores en un instituto bancario o casa de comercio de reconocida solvencia’. Así lo dispone el artículo 42”<sup>721</sup>.

---

721. Véase en G. O. N° 27.676 del 24-2-65.

De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento judicial expropiatorio no está debidamente concluido mientras no se haya dado cabal cumplimiento a todos los requisitos indicados en cada una de las tres fases que se han analizado, y se llegue, en definitiva, a la transferencia de dominio del bien expropiado, previo el pago de la respectiva indemnización, que, según se ha dicho, es el objeto de este singular proceso.

Por último, debe señalarse que otro de los efectos de la consignación del precio es que los créditos privilegiados o hipotecarios que existan sobre los inmuebles expropiados, se trasladarán al respectivo precio, en las mismas condiciones en que lo reciba el expropiado, pero con la obligación, para éste, de pagar al acreedor el equivalente de los intereses de esas obligaciones, mientras se encuentren en posición material o disfrute del inmueble, a cuyo efecto el Juez debe tomar las precauciones necesarias en defensa de los derechos de dichos acreedores<sup>722</sup>.

En todo caso, como se dijo, después de dictada la sentencia no pueden intentarse acciones de ninguna clase sobre la cosa que se expropia, y los acreedores sólo pueden hacer valer sus derechos sobre el precio una vez que éste es consignado<sup>723</sup>.

#### D. *La entrega del precio*

##### a. *Oportunidad*

Una vez consignado el precio, y si no hubiere oposición de tercero, el Tribunal ordenará entregarle al propietario el mismo día de la consignación, todo o la cuota inicial, si fuere el caso, o los bonos certificados o título que representen su acreencia. Si notificado a tal efecto el propietario no concurriese, o si no fuere hallado, se depositarán el dinero y valores en un instituto bancario o casa de comercio de reconocida solvencia<sup>724</sup>.

##### b. *La oposición a la entrega*

Toda persona que se creyere con derecho y acompañe prueba fehaciente de su pretensión, puede oponerse a la entrega del precio consignado como valor de la cosa expropiada, pidiendo que se deposite. El Tribunal, con vista de las pruebas aducidas, podrá acordar o negar el depósito, pudiendo abrir una articulación por ocho días si alguna de las partes lo pidiera<sup>725</sup>.

722. Artículo 40 de la Ley.

723. Artículo 8º de la Ley.

724. Artículo 42 de la Ley.

725. Artículo 45.

### c. *Las deducciones a la indemnización*

Cuando la expropiación comprenda mejoras o plantaciones que no pertenezcan al propietario del inmueble, su precio, conforme esté determinado en la experticia, se entregará a su dueño, deduciéndose del monto total consignado, siempre que no hubiere oposición de terceros <sup>726</sup>.

Cuando para asegurar los derechos de terceros fuere suficiente sólo una parte del precio, el depósito se limitará a éste; lo mismo se hará cuando la finca estuviere gravada y bastare una parte del precio para cancelar el gravamen <sup>727</sup>.

### 7. *El desistimiento en el juicio expropiatorio*

Tal como se señaló, y por cuanto el traslado del dominio en el juicio expropiatorio se verifica con la consignación del precio, la entidad expropiante puede desistir del procedimiento aun después de dictada sentencia y antes de que se produzca dicha consignación. Esta ha sido la doctrina de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde 1963.

En efecto, en sentencia de 24 de febrero de 1965, la Corte sostuvo lo siguiente:

“Dice el Código de Procedimiento Civil, en el artículo 205, que ‘en cualquier estado del juicio puede el demandante desistir de su acción y el demandado convenir en la demanda’; y que en tal caso, ‘el Juez dará por consumado el acto y se procederá como en sentencia basada en autoridad de cosa juzgada, sin necesidad de consentimiento de la parte contraria’.

“Como aparece en la citada norma, el único requisito que se exige para que el demandante pueda válidamente desistir de su acción, o el demandado convenir en ella, es que el juicio se encuentre en ‘cualquier estado’, o sea, que no haya concluido. “Ahora bien, el procedimiento judicial expropiatorio consta de las tres fases que han sido determinadas. Por consiguiente, mientras no se han agotado esas etapas, el juicio no ha concluido; o sea, se encuentra en un estado determinado; y en tal caso, son procedentes el desistimiento o el convenio previstos en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil” <sup>728</sup>.

726. Artículo 42.

727. Artículo 44.

728. Véase en *G. O.* N° 27.676 del 24-2-65.

## V. EL JUSTIPRECIO

### 1. Oportunidad

Las normas relativas al justiprecio consagradas en la Ley de Expropiación deben seguirse en caso de arreglo amigable, fuera del juicio expropiatorio, o en el curso del procedimiento judicial, cuando, después de dictada sentencia, no se logre un avenimiento entre las partes.

En este caso, el Juez designará una hora de la tercera audiencia siguiente a la oportunidad señalada para el avenimiento, para el nombramiento de los peritos que han de hacer el justiprecio, de acuerdo a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil <sup>729</sup>.

El nombramiento de peritos es el mismo del juicio ordinario: éstos serán uno o tres y su nombramiento se hará por las partes. Cuando una de ellas no concurriese o no pudiese avenirse en el nombramiento del tercero, el Juez hará el nombramiento del que le corresponda a la parte y del tercero, o de éste solamente, en sus casos <sup>730</sup>.

### 2. Elementos del peritaje

Tres tipos de elementos deben considerar los peritos en el justiprecio de los inmuebles, a los efectos de determinar la indemnización que corresponde al propietario: elementos generales, elementos obligatorios y elementos especiales. Estos elementos deberán también tomarse en cuenta en cuanto sean aplicables, respecto del justiprecio de las mejoras y perjuicios del poseedor <sup>731</sup>.

#### A. Elementos de carácter general

En general, en el justiprecio de todo inmueble que se trate de expropiar total o parcialmente, se especificará su clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas, su probable producción y todas aquellas

---

729. Artículo 33.

730. Artículo 34 de la Ley.

731. Parágrafo único del artículo 35 de la Ley.

circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor <sup>732</sup>.

Los peritos, por tanto, tienen una amplia facultad de apreciación para determinar el justiprecio. Tal como lo ha señalado la Corte Federal en sentencia del 5 de agosto de 1959:

“La Corte observa: en el campo del procedimiento civil o penal podría haber indefensión cuando se priva de defensa a una parte; y esta privación ocurre generalmente cuando se le niega ilegalmente la admisión de una prueba, o cuando admitida, y pudiendo producir efectos decisivos sobre la decisión, el Juez no la aprecia sin causa justificada. Pero cuando se trata de pruebas aportadas por una de las partes durante una operación de peritaje judicial, no podría decirse igual cosa, porque los peritos, aun sobre aquellos elementos que prescribe la Ley de Expropiación en su artículo 35 que han de ser tomados en cuenta, tienen amplia facultad de apreciación en cuanto se refiere a sus efectos en el justiprecio y, así, pueden desechar las que aparezcan viciadas por insinceras en cuanto al precio, a la extensión del inmueble o por cualquier otra causa que pueda influir sobre el resultado del avalúo, que en éstos no determinaría el justo precio. Además, y por lo que se refiere al caso de autos, el citado artículo 35 de la Ley de Expropiación ordena a los peritos tomar en cuenta ‘los precios medios a que hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares’. Son pues, los peritos los que han de decidir, según su amplia facultad de apreciación, cuáles de esos inmuebles vendidos son similares al que han de avaluar. Esa amplia facultad de apreciación de los hechos, que por lógica implica la selección de los que juzgan adecuados al objeto de sus actividades, es tan indispensable como múltiples, disímiles y variadas son las situaciones en que han de actuar.

“En efecto, la extinguida Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, ha dictaminado, conforme lo que se deja expuesto, que ‘debe tenerse presente que cuando el legislador ordena a los peritos tomar en cuenta determinados factores o elementos para fijar el valor de una cosa, ha querido, sin duda, que en su imparcial facultad de apreciación, dispongan de una orientación para llegar a un avalúo justo, es decir, que tengan presentes los diversos datos, elementos o circunstancias que puedan con-

---

732. Artículo 35 de la Ley.

ducirlos a una exacta fijación del valor o precio, pero en manera alguna les está imponiendo la obligación de fijar como monto de ese precio, el valor que en cualquier forma esté expresado en los aludidos datos; ni tampoco la obligación de hacer constar en forma expresa y categórica el hecho de haber tomado en cuenta tales elementos; para concluir que éstos no fueron considerados, sería preciso que los peritos lo expresaren, o que del examen del justiprecio o avalúo se encontrare en manera clara que los dichos peritos ignoraron, desecharon, pusieron de lado o no tomaron en cuenta los elementos que manda la Ley tener en cuenta' (sentencia de 29 de junio de 1952). Y en otra ocasión dejó establecido que 'bien pueden utilizar (los expertos) los elementos que existen en el proceso, pero ninguna Ley les impide que obtengan nuevos datos, que practiquen mensuras en el propio terreno, hagan u obtengan copias de planos, para llenar a cabalidad su cometido; y las pruebas que aporten en respaldo de sus conclusiones no son extrañas a los autos sino, al contrario, precisos y oportunos elementos de convicción en la incidencia especial' ” 733.

#### B. *Elementos obligatorios*

Pero además de los elementos de carácter general, por disposición expresa del artículo 35 de la Ley de Expropiación:

“Entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares”.

Conforme a esto, los peritos, por tanto, deben tomar en cuenta necesariamente los siguientes valores: el valor fiscal, el valor comercial y los valores medios.

##### a. *El valor fiscal*

El valor fiscal se determina por aquellos valores que hayan sido declarados o aceptados por el propietario, a efectos fiscales: por ejemplo, el valor declarado en una declaración de impuesto de sucesiones o el valor aceptado en la fijación de los impuestos municipales sobre inmuebles urbanos (derecho de frente).

733. Sentencia del 12-8-52, en *Gaceta Forense*, N° 25, pp. 120 a 122.

Sobre la necesidad de estimar el valor fiscal, la Corte Federal, en sentencia de 28 de abril de 1960, señaló que en el justiprecio de inmuebles debe siempre determinarse, y en caso de no poderlo hacer, debe declararse la imposibilidad para ello. Si se omite este valor fiscal o las razones por las que no se toma en cuenta, el peritaje está viciado de nulidad<sup>734</sup>.

#### b. *El valor comercial*

La doctrina tradicional de la Corte Suprema de Justicia había sido que el valor comercial se determinaba por los precios establecidos en los actos de transmisión realizados respecto del inmueble que se expropia, antes de los seis meses que anteceden al Decreto de expropiación<sup>735</sup>. Por ello en ningún caso los peritos pueden tomar en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad a las obras en proyecto<sup>736</sup>.

Sin embargo, como quedó dicho, tal doctrina ha sido abandonada por la propia Corte Suprema de Justicia en su sentencia del 19 de junio de 1979, al destacar la ambigüedad de la redacción del Artículo 35 de la Ley, "que al incluir la copulativa "y" en su redacción, impulsa al intérprete de ella a relacionar la fecha del decreto expropiatorio como base para retrotraer tanto el lapso de más de seis meses anteriores para fijar el valor establecido en los actos de transacción del inmueble, como el lapso de los doce meses anteriores para determinar el precio medio de los inmuebles similares. Pero, como ya hemos visto, la aplicación de esta tesis en la práctica puede dar lugar a determinaciones francamente reñidas con el precepto constitucional consagrado en el artículo 101 de nuestra Carta Fundamental"<sup>736 bis</sup>.

Por otra parte, de acuerdo con sentencia de la Corte de 5 de agosto de 1959, los peritos deben tomar en cuenta sólo las traslaciones de la propiedad realizadas por medio del registro y no las que existan por documento privado que no ha sido registrado<sup>737</sup>.

#### c. *El valor medio*

En el caso del valor medio, también había sido criterio tradicional de la Corte que el mismo se debía establecer por los precios medios a que se hubiesen vendido inmuebles similares al que se expropia, durante los

734. Véase en *Gaceta Forense*, N° 28, p. 32.

735. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 7-4-65, en *G. O.* N° 27.734 del 12-2-65.

736. Artículo 35 de la Ley.

736. bis Consultada en original.

737. Véase en *Gaceta Forense* N° 25, pp. 138 a 141.

últimos doce meses anteriores al decreto de expropiación. En sentencia de la Corte de 28 de abril de 1960, se declaró nulo un peritaje porque más de la mitad de los datos de que se valieron los peritos para determinar el valor medio del inmueble, no se habían realizado en el referido término de doce meses <sup>738</sup>.

En todo caso, en otra sentencia de 5 de agosto de 1959, la Corte estableció que los doce meses eran los anteriores al decreto de expropiación y no los que preceden al avalúo <sup>739</sup>.

Esta doctrina, sin embargo, como se señaló anteriormente, ha sido abandonada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en su sentencia del 19 de junio de 1979, ya citada, en la cual, al constatarse que un Decreto de expropiación había sido publicado en 1973 y el avalúo practicado en 1976, señaló lo siguiente:

“Es público y notorio que en ese lapso el valor de los inmuebles en toda la República fue afectado por una súbita alza como hasta ahora no había ocurrido en la historia económica del país, y por lo tanto, resultaba una manifiesta injusticia aplicar al avalúo del inmueble expropiado, los precios de inmuebles similares, determinados por los precios existentes doce meses antes del decreto de expropiación” <sup>739 bis</sup>.

### C. Elementos de carácter particular

Además de los elementos generales y obligatorios, la Ley de Expropiación regula elementos especiales, en la expropiación parcial y en caso de indemnizaciones particulares.

#### a. En la expropiación parcial

En efecto, el artículo 35 de la Ley que establece que cuando el justiprecio verse sobre parte de una finca o derecho, los peritos formarán un capítulo en el cual estimarán la cantidad en que se calcule el perjuicio sufrido por el propietario con la expropiación parcial, teniendo en cuenta el beneficio inmediato y permanente que la construcción de la obra que da lugar a la expropiación, reporte al resto de la finca o derecho de que se trate. Si la estimación del beneficio excediere de la del perjuicio, el exceso se imputará al valor de la parte expropiada. En todo caso, si el exceso fuere mayor de un cuarto de la indemnización

738. Véase en *Gaceta Forense* N° 28, pp. 30 a 32.

739. Véase en *Gaceta Forense* N° 25, pp. 133 a 137.

739. bis Consultada en original.

debida al propietario, puede éste optar por la expropiación total declarando que acepta el justiprecio precedentemente efectuado<sup>740</sup>.

b. *En las indemnizaciones particulares*

Conforme al artículo 36 de la Ley de Expropiación, hay lugar a indemnización, y ella debe ser estimada por los peritos, cuando a los propietarios se les prive de una utilidad, queden gravados con una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos.

3. *Prohibiciones a los peritos*

Los peritos, tal como se señaló, no podrán tomar en cuenta en el avalúo de los inmuebles a expropiar, el mayor valor que pueden tener debido a su proximidad a las obras en proyecto y que motivan la expropiación<sup>741</sup>.

Por otra parte, conforme a lo previsto en el artículo 38 de la Ley, las mejoras que durante el juicio de expropiación hiciere el propietario de la cosa que se expropia, no serán apreciadas por los peritos. Sin embargo, el dueño podrá llevarse los materiales y destruir las construcciones en cuanto no perjudique al expropiante.

En los casos de expropiaciones urbanísticas, tampoco serán apreciadas las mejoras que efectúe el propietario de la cosa que se expropia después de la aprobación y publicación del plan general de acondicionamiento o modernización de una ciudad o agrupación urbana<sup>742</sup>.

Precisamente por ello, y para evitar que se sigan causando graves perjuicios a los particulares por las afectaciones eternas de inmuebles urbanos, es que la Ley Orgánica de Régimen Municipal estableció, en su artículo 85, lo siguiente:

*Artículo 85.* Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes, se considerará sin efecto dicha afectación.

---

740. Artículo 38.

741. Artículo 35.

742. Artículos 11 y 38.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Conforme a esta norma, transcurridos los cuatro años, al quedar sin efecto la afectación, en una eventual expropiación posterior, se tendrían que tomar en cuenta las mejoras efectuadas hasta tanto se dicte de nuevo un Decreto de expropiación especial.

#### 4. *La impugnación del justiprecio*

La Ley de Expropiación no regula en particular la posibilidad de impugnación del justiprecio. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Federal ha admitido la posibilidad de dicha impugnación, dentro de un lapso de 5 días a contar de la consignación del mismo en el Tribunal <sup>743</sup>.

Una vez vencido dicho lapso, se estima que el justiprecio queda firme, en cuyo caso debe procederse a la consignación del precio <sup>744</sup>.

Debe señalarse, sin embargo, que esta impugnación del avalúo ante el órgano jurisdiccional, parece lógica cuando el mismo se ha realizado en un procedimiento judicial expropiatorio. Por ello, estimamos que no debería proceder en los casos en los cuales el avalúo se ha hecho con motivo de un arreglo amigable previo al juicio expropiatorio. En estos casos, las partes han convenido fijar el precio mediante peritaje, y a su contenido deben atenerse. Sólo si el mismo adolece de vicios de ilegalidad, podría impugnarse por vía contencioso-administrativa de anulación, como acto administrativo emanado de funcionarios públicos accidentales <sup>744 bis</sup>.

---

743. Sentencias del 21-2-52 en *Gaceta Forense*, N° 10, pp. 103 a 108, y del 29-10-59 en *Gaceta Forense*, N° 26, pp. 74 a 76.

744. Artículo 40.

744. <sup>bis</sup> En este sentido véase lo expresado por la Procuraduría General de la República en *Doctrina 1964*, Caracas 1965, pág. 143.



CAPITULO VIII: *LAS CESIONES OBLIGATORIAS DE LA PROPIEDAD PRIVADA A LOS BIENES PUBLICOS POR RAZONES DE URBANISMO*

I. *INTRODUCCION*

La adquisición por los entes públicos de bienes de propiedad privada para fines urbanísticos, conforme al ordenamiento jurídico venezolano, además de realizarse a través de las formas permitidas por el derecho civil y mediante expropiación, puede tener su origen en las denominadas cesiones obligatorias y gratuitas de propiedad privada a entes municipales o nacionales con motivo de urbanismo<sup>745</sup>. Estas cesiones obligatorias y gratuitas están reguladas en el ordenamiento venezolano en las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, y del Distrito Sucre del Estado Miranda, y en la Ley de Educación. Estos instrumentos legales consagran, en efecto, la obligación para los propietarios que realicen urbanizaciones y parcelamientos, de ceder gratuitamente a los entes municipales una parte equivalente a aproximadamente el 48% de la superficie a urbanizar destinada a calles, parques y plazas públicas, y a ceder a la República parte de los inmuebles, con destino a actividades educativas.

El fundamento de estas cesiones forzosas, es indudable que debe situarse en una especie de contrapartida debida por el urbanizador por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento dará al suelo urbano; se trata, en definitiva, de una contribución en especie, mal regulada, como tal, en el ordenamiento urbanístico. Sin embargo, este fundamento es, indudablemente, la única forma de mantener una adecuación a la Constitución de dichas cesiones gratuitas.

En efecto, al autorizarse la construcción de una urbanización o el desarrollo de un parcelamiento, es indudable que el valor del suelo urbano, propiedad del urbanizador, aumentará considerablemente. No existiendo en nuestra legislación urbanística contribuciones especiales por plusvalía —salvo la prevista en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social en los casos de expropiaciones para la cons-

745. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Las cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes públicos por razón de urbanismo, con especial referencia a las áreas verdes, áreas educacionales y calles" en *Revista Venezolana de Estudios Municipales*, AVECI, N° 1, Caracas 1976, págs. 13 y sigts.

trucción de obras públicas—, una vía indirecta adoptada por el legislador municipal para hacer contribuir hacia fines públicos parte de dicho mayor valor, es la imposición al propietario de la urbanización de dos obligaciones fundamentales: en primer lugar, la de correr con el costo de la urbanización, pues es el propietario urbanizador quien deberá construir, a sus expensas, todos los elementos esenciales de carácter público de la urbanización (por ejemplo, calles, avenidas, plazas, instalaciones para la distribución de aguas blancas y para la recolección de aguas negras y de lluvia; e instalaciones para la prestación del servicio de alumbrado público, para la distribución de energía eléctrica y para el servicio de teléfonos); y en segundo lugar, la de ceder obligatoria y gratuitamente a la Municipalidad, los bienes del dominio público municipal (calles, avenidas, plazas y jardines públicos) o afectados a los servicios públicos (conductores de aguas negras y de lluvia, y de cables para los servicios de teléfonos y electricidad, por ejemplo).

Este principio de la cesión obligatoria de terrenos de propiedad particular al Municipio como mecanismo indirecto de contribución al interés público debido al mayor valor que el proceso de urbanización reporta al particular, sólo regulado parcialmente en el derecho venezolano, ha sido objeto de regulaciones precisas en recientes legislaciones urbanísticas, como la contenida en la Ley de Régimen del Suelo, española. Dicha Ley expresamente señala que “los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización, deberán subvenir a la misma en justa compensación a los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los planes...”<sup>745 bis</sup>, aclarando, además, que “el terreno vial que los propietarios habrán de ceder gratuitamente será para cada manzana el correspondiente a la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alineación” y que “el terreno destinado a parques y jardines públicos, de aportación obligatoria para los propietarios, será igual al que represente una décima parte de la superficie edificable del sector para cuyo servicio se establezca”<sup>746</sup>.

En el sistema italiano también se regula la “cesión gratuita” de los terrenos necesarios para obras de urbanización primaria (vías residenciales, espacios para estacionamiento y aparcamiento, alcantarillado, red de suministro de agua, red de distribución eléctrica y de gas, alumbrado público, zonas verdes), en la Ley Urbanística del 17 de agosto de 1954

---

745. <sup>bis</sup> Artículo 114.

746. Artículo 116.

modificada por la del 6 de agosto de 1967 en concordancia con la Ley del 29 de septiembre de 1964<sup>747</sup>.

A diferencia del sistema de cesiones obligatorias de terrenos en el sistema español e italiano, como mecanismo para hacer que la plusvalía que adquieren los inmuebles con motivo de la urbanización revierta a la comunidad<sup>748</sup>, el sistema francés no establecía nada al respecto, rigiendo el mecanismo expropiatorio para los casos en que debieran afectarse determinados inmuebles para vías de comunicación pública o espacios libres o áreas verdes de carácter público, previstos en los planes de urbanismo<sup>749</sup>. Sin embargo, a partir de la Ley de Orientación Inmobiliaria del 30 de diciembre de 1967, las cesiones obligatorias fueron previstas expresamente con motivo del otorgamiento de permisos de construcción<sup>750</sup>. La cesión, sin embargo, no puede exceder de 1/10 de la superficie del terreno objeto del permiso de construcción, y ella no puede estar motivada sino por la creación o ampliación de vías públicas.

Una última consideración respecto de la cesión obligatoria de inmuebles de propiedad particular a la Municipalidad para su destino a bienes del dominio público en el Derecho venezolano, es la de la constitucionalidad de dicha medida. Ciertamente que en virtud de su función social (en este caso, función urbanística), la propiedad está sometida a las restricciones, contribuciones y obligaciones establecidas por la Ley<sup>751</sup>. Sin embargo, prohibida como está la confiscación<sup>752</sup>, toda cesión obligatoria del derecho de propiedad a un ente público debe hacerse a través del procedimiento expropiatorio, o de los otros admitidos por la Constitución o la Ley, es decir, mediante sentencia firme y el pago de una justa indemnización<sup>753</sup>, salvo en los casos de reversión o de medidas sancionatorias. Por tanto, toda cesión obligatoria y forzosa de propiedad privada al Estado o a los entes públicos sin que medie indemnización y sin que se siga el procedimiento expropiatorio, sería inconstitucional. Las cesiones obligatorias, sin indemnización, de propiedad privada a la Municipalidad para la apertura de calles, plazas y avenidas, y para el

---

747. Véase dicha legislación en la *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 5, octubre-noviembre 1967, p. 153.

748. Cfr. J. González Pérez, *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., pp. 662 y ss.; Martín Tejerizo: "Las cesiones obligatorias en la Ley del Régimen del Suelo", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Madrid 1956, pp. 558 y ss.

749. Cfr. R. Allard et G. Kienert, *Le Droit Administratif du Domaine Public et de la Voirie*, París 1967, p. 329.

750. Véase el Código del Urbanismo, artículo L-332-6, parágrafo 1.

751. Artículo 99.

752. Artículo 102.

753. Artículo 101.

establecimiento de áreas verdes públicas, en tal sentido, podrían ser consideradas como inconstitucionales y, por tanto, los artículos 101 y 112 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, y los artículos 25 a 27 de la Ordenanza equivalente del Distrito Sucre del Estado Miranda, podrían considerarse como violatorios de los artículos 99 y 101 de la Constitución. El único argumento que permitiría mantener la constitucionalidad de dichas normas, tendría que basarse en la consideración de la cesión obligatoria de terrenos particulares a los entes municipales, como una forma indirecta de contribución en especie para hacer revertir a la colectividad —uso público— el mayor valor (plusvalía) que adquiere la propiedad del urbanizador, por el hecho de la urbanización autorizada por el ente municipal.

Sin embargo, recientemente la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 10 de agosto de 1977, dictada con motivo de la declaratoria de nulidad parcial de la Ordenanza de Zonificación del sector El Paraíso del Distrito Federal, admitió la constitucionalidad de estas cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes municipales, en razón de urbanismo, en base a los siguientes argumentos:

“Pero hay una gran diferencia entre la situación jurídica de quienes, no obstante esas restricciones, conservan plenamente el derecho de propiedad con las ventajas o inconvenientes que ellas comportan, y aquellos que por una disposición del Municipio son inesperadamente convertidos en meros detentadores de un bien de su propiedad que dejará de serlo en el futuro y sobre el cual sólo a medias siguen ejerciendo sus derechos como propietarios, al ser condenados *sine diem* a darles un uso distinto al que ya tenían.

”Esta es la situación que dicen confrontar los recurrentes desde que entró en vigor la Ordenanza cuya legalidad cuestionan, porque en el plano que forma parte de ella han sido destinados a zona verde terrenos de su propiedad ya construidos, en conformidad con disposiciones legales vigentes para la fecha en que obtuvieron el permiso de construcción.

”Semejante situación no es comparable con la de los promotores de desarrollos urbanísticos en la jurisdicción del Distrito Federal, quienes conocen por anticipado los trámites que tendrán que cumplir y las condiciones a que está sujeto el permiso para urbanizar o parcelar, incluyendo disposiciones como la que ordena la entrega inmediata, por documento registrado, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas

y campos deportivos debidamente deslindados', los cuales deben tener —según la ordenanza respectiva— una superficie equivalente al quince por ciento del área de terreno utilizado, cualquiera que ésta sea.

"La Ordenanza impone tal obligación sin indemnización alguna, pero ello generalmente no implica sacrificio para la empresa urbanizadora, porque su costo quedará incluido en el precio de las parcelas, y se irá recuperando a medida que éstas se vendan a los compradores, quienes, en definitiva, no serán los propietarios pero sí los beneficiarios de las áreas verdes e instalaciones a que se refiere la citada disposición'.

"La doctrina y la jurisprudencia están conformes en que obligaciones como las indicadas son verdaderas limitaciones legales al derecho de propiedad, no sujetas a indemnización a pesar de su carácter aparentemente exorbitante, porque derivan de normas generales y abstractas que no afectan en concreto ningún derecho subjetivo, y a ellas se someten voluntariamente e incluso de buen grado los propietarios, al solicitar el permiso para urbanizar y al aceptar las condiciones que para otorgarlo les exijan las autoridades municipales, dados los enormes beneficios que pueden derivar de tal actividad"<sup>754</sup>.

Ahora bien, tal como se señaló, en el ordenamiento jurídico venezolano se han establecido dos regulaciones respecto de estas cesiones obligatorias de la propiedad por razón de urbanismo, una municipal y la otra nacional, que se analizarán separadamente.

---

754. Consultada en original.



## II. LAS CESIONES OBLIGATORIAS DEL SUELO URBANO DE PROPIEDAD PRIVADA A LOS ENTES MUNICIPALES POR RAZONES DE URBANISMO

### 1. *Las cesiones de bienes afectados al uso público*

Dentro de las limitaciones legales a la propiedad privada por razón de urbanismo, indudablemente que se destacan las cesiones obligatorias de parte de su propiedad, que un particular urbanizador debe hacer a los entes públicos municipales, con el objeto de construir las calles y avenidas, y los parques, plazas y jardines públicos. Se trata siempre de cesiones de bienes que han de estar destinados o afectados al uso público, y han tenido consagración, a nivel local, en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

#### A. *El régimen en el Distrito Federal*

En efecto, en las “Disposiciones generales sobre Urbanismo” de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, se establece expresamente que: “Toda persona natural o jurídica, que se proponga urbanizar o parcelar, debe fijar inicialmente un plazo máximo para la construcción de los servicios públicos y para la entrega a la Municipalidad de las avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y las fuentes que los alimentan, para que ella los administre como bienes del Municipio, sin que éste tenga que indemnizar nada al respecto”<sup>755</sup>. Estas circunstancias, según la Ordenanza, deben ser consideradas por la Dirección de Obras Municipales y de ser aceptadas por ésta, así se hará constar en el correspondiente permiso para urbanizar o parcelar.

Esta norma ha sido tradicional en la legislación del Distrito Federal y en la Ordenanza de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general de 1º de abril de 1942, por ejemplo, estaba redactada así:

---

755. Artículo 112.

“Artículo 126. Concluida la urbanización, las avenidas, calles, plazas, los ramales de cloacas y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y fuentes que los alimentan, quedarán bajo la inmediata jurisdicción de la Municipalidad del Distrito Federal, para que los administre como bienes del Municipio, sin que tenga que indemnizar nada por este respecto”.

Es de destacar que conforme a la norma de la Ordenanza de 1942, el traslado del dominio o la cesión obligatoria, se producía al concluir la urbanización y abarcaba bienes que por su naturaleza, origen y destino pasaban a ser bienes del dominio público de uso público.

Por tanto, no sólo era necesario que se construyera la urbanización, sino que se concluyera su construcción, para que se produjera la afectación de los bienes al uso público y por tanto para que se hiciera efectiva la cesión obligatoria. Desde la Ordenanza de 1958, en cambio, se estableció que la oportunidad para que se produzca la cesión obligatoria debe ser fijada por el urbanizador inicialmente, es decir, al iniciar la construcción de la urbanización conforme al permiso otorgado por la Municipalidad.

Pero la reforma de la Ordenanza en 1958, indudablemente motivada por los abusos cometidos por urbanizadores en la venta y construcción de áreas previstas como verdes o no edificables en los planos de varias urbanizaciones de Caracas<sup>756</sup>, agregó un nuevo elemento a la cesión obligatoria de bienes de propiedad particular a la Municipalidad, que abarca áreas que, aun cuando no se señala expresamente, también son áreas de carácter público, aun cuando no necesariamente afectadas al uso público: áreas verdes públicas, parques públicos, jardines públicos, escuelas públicas y campos deportivos públicos.

En efecto, el artículo 101 de la Ordenanza, incluido en el mismo Capítulo XI sobre Disposiciones Generales de Urbanismo, establece expresamente que “para ser otorgado el permiso de urbanizar o parcelar, la Dirección de Obras Municipales exigirá la entrega inmediata, por documento registrado, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados”.

En este caso, la cesión obligatoria —se insiste— no abarca bienes necesariamente de uso público y en todo caso debe efectuarse aun antes

---

756. Véanse, por ejemplo, los documentos de la Sindicatura Municipal del Distrito Federal, en *Compilación Municipal*, Dictámenes de la Sindicatura Municipal, tomo V, Caracas 1967, pp. 98 y ss.

de que se otorgue el permiso de urbanizar o parcelar mediante documento registrado.

Debe aclararse, en todo caso, que la cesión obligatoria no abarca todas las áreas verdes, todos los campos deportivos o todas las escuelas de una urbanización o parcelamiento, sino sólo las áreas verdes públicas, los campos deportivos públicos y las escuelas públicas. Un campo deportivo de un colegio privado, por ejemplo, o un inmueble destinado a una escuela privada, no tienen por qué ser cedidos a la Municipalidad.

De acuerdo a los señalados artículos 101 y 112 de la Ordenanza de 1973, entonces, antes de que se otorgue el permiso respectivo, deben cederse a la Municipalidad “los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos” mediante documento registrado; y en el permiso de urbanización deben hacerse constar los bienes del dominio público de uso público que deben ser cedidos posteriormente a la Municipalidad, sin que medie indemnización. Indudablemente que esta limitación de la propiedad particular, que afecta su misma titularidad, va más allá de las regulaciones y limitaciones al uso e inclusive de las obligaciones *non aedificandi*. Aquí se trata de una cesión obligatoria de parte de la propiedad privada a un ente público sin que medie el procedimiento expropiatorio —única forma de cesión forzosa de la propiedad privada a los entes públicos de acuerdo a nuestra Constitución— y sin indemnización alguna.

#### B. *El régimen en el Distrito Sucre del Estado Miranda*

Tal como se señaló anteriormente, en el Distrito Sucre del Estado Miranda, la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general de 1958, no establecía nada en relación a las cesiones obligatorias de parte de los inmuebles de una urbanización con destino a áreas verdes y vías de comunicación. Las cesiones, sin embargo, se efectuaban, en virtud de ser una exigencia impuesta al urbanizador por vía de práctica administrativa, como condición para el otorgamiento del permiso de parcelamiento o urbanización. Hasta 1978, en esta materia sólo regía la Ordenanza sobre Zonificación del Distrito, que establecía que:

“Las áreas que se reserven en los planos reguladores de las urbanizaciones para parques, jardines, campos de juego y escuelas, serán del dominio público y el Concejo Municipal será el administrador, no pudiendo en ningún caso enajenarlas ni ven-

derlas, salvo lo establecido en materia de escuelas por la Ley de Educación”<sup>757</sup>.

En la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre, de 1978, sin embargo, se han previsto expresamente las normas sobre cesiones obligatorias de parte de la propiedad privada a los entes públicos, con motivo de construcción de urbanizaciones o parcelamiento en la forma siguiente:

En efecto, para la tramitación de los Anteproyectos ante la Dirección General de Desarrollo Urbano, deberá agregarse, conforme a lo establecido en el ordinal 6° del artículo 12, los siguientes recaudos el cual prevé la cesión gratuita de parte de la propiedad privada a los entes públicos:

“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, 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. *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, Estatales y Municipales, y los proyectos correspondientes* deberán ser aprobados por la Dirección General del 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 C.A.N.T.V.”.*

---

757. Artículo 235.

Por otra parte, para la obtención del Permiso General de Construcción en las Parcelas que integran el parcelamiento, deberá cumplirse previamente con la cesión referida, a cuyo efecto, conforme a lo previsto en el artículo 16, ordinal 7º, deberá enviarse a la Dirección General de Desarrollo Urbano, el siguiente documento:

*“Documento protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente del Distrito Sucre del Estado Miranda, traspasando todos los terrenos de las Areas Verdes y Servicios Comunales, Educativos, Públicos, Parques, Areas Recreativas, Areas Deportivas, Avenidas y Calles, y Zona de Reserva Especial, a la Municipalidad del Distrito Sucre”.*

Sin embargo, la Ordenanza, siguiendo la orientación del artículo 235 de la Ordenanza de Zonificación, prevé expresamente la afectación de las vías de comunicación y de las áreas verdes públicas al uso público, aun antes del otorgamiento del referido documento, en la siguiente forma:

*Artículo 25.* Una vez ejecutada, dentro de las obras de urbanismo, la vialidad de una Urbanización, queda establecido el carácter público de las vías y áreas verdes, aun antes de pasar a propiedad de la Municipalidad por el respectivo documento registrado.

En todo caso, el carácter gratuito de la cesión se prevé expresamente en el artículo 26 de la Ordenanza, cuyo parágrafo único señala lo siguiente:

*Artículo 26: . . .*

*Parágrafo Único: Serán entregadas a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, 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 administrados como bienes de ésta, sin que tenga que indemnizar nada al respecto.*

Por último, es de destacar que la Ordenanza recoge la prohibición establecida en la Ley de Venta de Parcelas, de vender las áreas destinadas a áreas verdes y servicios comunales, en la siguiente forma:

*Artículo 29.* Conforme a lo establecido en la *Ley de Ventas de Parcelas*, queda prohibida la venta de parcelas ubicadas

*en zonas que aparezcan en los planos aprobados y en el Documento de Urbanización o Parcelamiento y sus anexos, destinados a áreas verdes u otros servicios comunales de carácter público. Es nulo, de acuerdo con la Ley, cualquier acto o documentos otorgados en contravención a tal disposición, por cuyo motivo el adquiriente de la parcela así vendida no podrá, en ningún caso, obtener permiso alguno relacionado con dicha parcela, quedando a salvo las acciones que puedan corresponderle contra el vendedor.*

Ahora bien, dentro de las cesiones gratuitas a efectos urbanísticos, interesa insistir en aquellas que afectan inmuebles destinados a áreas verdes y a vías de comunicación, las cuales presentan peculiaridades en su regulación.

## 2. *Las cesiones obligatorias de inmuebles con destino a áreas verdes*

### A. *La determinación de las áreas verdes en el ordenamiento urbanístico*

A pesar de la extensa definición de términos que para su aplicación e interpretación recoge la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal<sup>758</sup>, la misma no define la expresión “área verde” a pesar de que la utiliza en diversas ocasiones<sup>759</sup>. Es sólo la Ordenanza sobre Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal, la que define las “áreas verdes” como las zonas “constituidas por aquellas áreas destinadas a parques, plazas, jardines, campos deportivos o recreacionales”, en las cuales “se permitirá la construcción, reconstrucción o modificación de edificaciones, que sean directamente complementarias de esa actividad”<sup>760</sup>.

Las áreas verdes, por tanto, son zonas en las cuales existe la obligación *non aedificandi*, salvo por lo que se refiere a determinados tipos de construcciones directamente complementarias de los jardines, parques, plazas y campos deportivos o recreacionales.

No se trata, por tanto, de áreas que necesariamente tienen que ser de propiedad municipal o del dominio público, sino que bien pueden estar constituidas como áreas verdes, inmuebles de propiedad privada. En la determinación de las áreas verdes que realiza la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal,

758. Artículo 287.

759. Por ejemplo, artículo 84, letra G, y artículo 101.

760. Artículo 207.

se distinguen, por tanto, las áreas verdes públicas y las áreas verdes privadas.

En efecto, la citada Ordenanza define los términos de “plaza” y “parques”, que la Ordenanza de Zonificación incluye dentro de las áreas verdes, en los siguientes términos: “Parque: todo espacio arbolado de libre acceso a la comunidad y destinado a solaz de una población”; y “Plaza: es un espacio libre que sirve de solaz al público o que tiene por objeto descongestionar o regularizar el tránsito”. De acuerdo a estos dos términos, es indudable que dentro del concepto de área verde, existen áreas verdes públicas (parques y plazas) afectadas al uso público.

En el mismo sentido, la “Zona P” de acuerdo a la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda, está constituida por aquellas áreas “dedicadas exclusivamente a parques de uso *público*, plazas, áreas libres y campos deportivos *públicos*”<sup>761</sup>.

Pero indudablemente que el concepto de área verde no se agota en estas áreas verdes públicas, sino que también pueden haber áreas verdes privadas: no todo campo deportivo o recreacional está abierto y afectado al uso público; sino, al contrario, la norma con los campos deportivos y recreacionales, es que sean de propiedad privada (un colegio, por ejemplo), y de uso particular.

Por otra parte, es indudable que las denominadas por la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, como “zonas de reforestación” y que señalan los planos reguladores<sup>762</sup>, se incluyen también dentro de las áreas verdes, puesto que en ellas no se puede construir o abrir calles. Asimismo, las áreas comprendidas entre los bordes superiores del cañón de las quebradas, en las cuales queda terminantemente prohibida la apertura de calles y la construcción de casas o edificios de cualquier clase<sup>763</sup>, también pueden considerarse como área verde. Se asimilarían también a las áreas verdes “todos los cerros y demás terrenos que por su condición topográfica así lo ameriten”, aun cuando “en aquellas partes más próximas a los centros poblados la reforestación se hará en forma de parques públicos”<sup>764</sup>. En general, estas áreas verdes son áreas verdes privadas, porque abarcan propiedades particulares, aun cuando pueden convertirse en públicas cuando se construya un parque público.

---

761. Artículo 176.

762. Artículo 4º

763. Artículo 7º. En igual sentido, el artículo 178 de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre, y el artículo 43 de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del mismo Distrito.

764. Artículo 14.

Por otra parte, al regularse el ámbito de áreas verdes que toda población o urbanización deba tener, la Ordenanza citada del Distrito Federal es reiterativa: "Las ciudades y poblaciones deberán tener un mínimo de quince por ciento de su superficie dedicada a parques, jardines públicos y campos de juegos"<sup>765</sup>, aclarando además en los casos de parcelamiento, que "del área de terreno utilizable, cualquiera que ésta sea, deberá disponer a reservarse a no menos de ... 15% para parques y jardines, campos de juego y escuelas"<sup>766</sup>.

En estos casos, las áreas verdes pueden ser tanto públicas como privadas, particularmente en relación a los campos de juego y los jardines; pero no necesariamente tienen que ser públicas. De allí que tenga sentido el artículo 207 de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal, al establecer una obligación *non aedificandi*, que se destina, básicamente, a las áreas verdes privadas.

Por último, la Ordenanza señalada también emplea el término "área verde" identificado completamente con las áreas privadas (área no edificable en un terreno de propiedad particular, sea debido a la densidad de construcción, sea debido al retiro obligatorio, y que se destina a jardines privados), al prohibir "la instalación de toldos en el área que haya sido definida en el permiso original del edificio como estacionamiento, área de recreo infantil o área verde"<sup>767</sup>.

Esto no significa, por supuesto, que el área que haya sido definida en el permiso original de un edificio como área verde, tenga que estar afectada al uso público o sea de propiedad municipal. Al contrario, se trata de un área de propiedad privada con una limitación legal al uso.

#### B. *Las clases de áreas verdes*

De la enumeración anterior de las diversas referencias y determinaciones que sobre las áreas verdes hace el ordenamiento municipal del Distrito Federal, se deduce que el área verde, desde el punto de vista urbanístico, es un área arbolada o de reforestación en la cual existe ante todo una obligación *non aedificandi* que le impide al propietario, sea quien sea, efectuar construcciones y abrir calles. La determinación de una zona como área verde, equivale en la práctica, al establecimiento de una limitación legal a la propiedad, similar a la establecida en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, respecto a las Zonas Protectoras y los Parques Nacionales. En estos casos, los inmuebles incluidos en el área

---

765. Artículo 15.

766. Artículo 120.

767. Artículo 84, letra g.

verde pueden continuar siendo de propiedad particular, y si se los quiere afectar al uso público (solaz), deben ser adquiridos por la autoridad municipal, sea mediante expropiación, o mediante la cesión obligatoria.

En todo caso, parece conveniente insistir en esta distinción entre áreas verdes privadas y áreas verdes públicas, que surge de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal.

#### a. *Las áreas verdes privadas*

Constituyen áreas verdes privadas o de propiedad particular, según lo dispuesto en la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador, aquellas no afectadas a un uso público y destinadas más bien a jardines, campos recreacionales o deportivos<sup>768</sup> o zonas de reforestación sobre las cuales no se permitirá construcción, reconstrucción o modificación de edificios, salvo los que sean directamente complementarios de esos jardines y campos deportivos o recreacionales. Se trata, por tanto, de terrenos de propiedad particular y de uso privado, sometidos a una limitación legal a la propiedad que implica una obligación de no edificar.

En una zona urbana, estas áreas privadas son las siguientes:

En primer lugar, todas aquellas áreas comprendidas en una declaratoria de Parque Nacional o Zona Protectora conforme a la Ley Forestal de Suelos y Aguas. Conforme a esta Ley, en efecto, las áreas situadas en Parques Nacionales sólo podrán utilizarse “para solaz y educación del público, para turismo e investigación científica”<sup>769</sup> y “las limitaciones que la creación de un Parque Nacional en terrenos de propiedad privada impongan al ejercicio de los derechos de ésta, no causarán ninguna indemnización”<sup>770</sup>. Sólo excepcionalmente, El Ejecutivo Nacional podrá determinar para cada Parque Nacional las zonas de propiedad privada que serán objeto de expropiación”<sup>771</sup>. En cuanto a las Zonas Protectoras, éstas son las que están en contorno a un manantial y de los lagos y lagunas; las zonas a ambos lados y paralelamente las filas de las montañas y a los bordes inclinados de las mesetas; las zonas a ambas márgenes de los ríos y las que determine el Ejecutivo Nacional para la protección de Cuencas Hidrográficas, para la formación de cortinas rompeviento, y para la regulación del clima y del medio ambiente<sup>772</sup>. En

768. Artículo 207.

769. Artículo 12.

770. Artículo 15.

771. Artículo 15.

772. Artículos 17 y 18.

las zonas protectoras no se podrá destruir la vegetación en forma alguna <sup>773</sup> y su declaratoria “tiene el carácter de limitación legal a la propiedad predial” <sup>774</sup> y no ocasionará obligación alguna para la Nación de indemnizar a los propietarios de las zonas afectadas <sup>775</sup>.

En estos casos de Parques Nacionales o Zonas Protectoras, las áreas de propiedad privada que abarquen, siguen siendo de propiedad privada, y se asimilan a las áreas verdes en cuanto a la obligación *non aedificandi*. En el caso del área urbana de Caracas, el Parque Nacional de El Ávila abarca innumerables áreas de propiedad privada, y la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas (Cinturón Verde) establecida por Decreto N° 1.046 de 19 de julio de 1972, también limita la propiedad privada en grandes extensiones. En todos estos casos, urbanísticamente se está en presencia de casos de áreas verdes privadas.

Dentro de esta misma categoría de áreas verdes privadas están las denominadas en la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, como “zonas de reforestación” <sup>776</sup> y las áreas comprendidas entre los bordes superiores del cañón de las quebradas <sup>777</sup>, en las cuales queda prohibida toda construcción.

En segundo lugar, también se podrían considerar como áreas verdes privadas, todas aquellas así determinadas en un permiso de construcción dado a un inmueble y que se deben destinar a jardines, aun cuando de carácter privado. En este sentido es que el artículo 84, literal “g” de la Ordenanza utiliza la expresión “área verde”, y el artículo 122 utilizaba el término “jardines”.

En tercer lugar, se consideran como áreas verdes privadas todas aquellas zonas comprendidas dentro del 15% de superficie de una población o de una urbanización <sup>778</sup> que deben destinarse a campos de juego privados (de un colegio privado, por ejemplo) o a jardines privados, y que por tanto no tienen que ser cedidos, en forma alguna a la Municipalidad.

En cuarto lugar, se consideran como áreas verdes privadas los terrenos de las urbanizaciones “que por su condición topográfica así lo ameriten” <sup>779</sup> y todas aquellas zonas de áreas verdes que no están destinadas al uso público y sobre las cuales, por tanto, la Municipalidad puede

---

773. Artículo 19.

774. Artículo 19.

775. Artículo 20.

776. Artículo 4º

777. En igual sentido, véanse los artículos 177 y 178 de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Sucre.

778. Artículos 15 y 120.

779. Artículo 14.

otorgar un permiso de uso, extensivo para reforestar, a los propietarios colindantes, siempre que no hayan sido cedidos a la Municipalidad conforme a lo previsto en el artículo 101 de la misma Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal. Estas áreas verdes, a partir de la reforma de la Ordenanza de 1958, deben ser cedidas gratuitas y obligatoriamente a la Municipalidad por documento registrado.

En todo caso en que ello no se haga así, es decir, cuando no se opere el traslado del dominio a la Municipalidad mediante documento registrado, las áreas verdes referidas continúan siendo áreas privadas, propiedad del urbanizador, por supuesto, sometidas a una limitación *non aedificandi*.

En relación a esto, el Síndico Procurador Municipal en su exposición ante el Concejo Municipal del Distrito Federal del 24 de marzo de 1959 sobre la "Situación Jurídica de las Urbanizaciones del Distrito Federal", al referirse a la situación anterior a la Ordenanza de 1958, señalaba lo siguiente:

"Las áreas verdes se acostumbraba a recibirlas mediante documento autenticado que luego se lleva como escritura pública al registro, allí es donde está el registro de inmuebles. Para que una persona frente a un tercero sea propietaria de un bien inmueble, es necesario que aparezca como tal en el Registro Público, pero las zonas verdes recibidas por los Gobernadores de turno de la época de la dictadura, mediante documento autenticado que generalmente no eran registrados. Quién sabe cuántos terrenos pertenecientes a zonas verdes fueron vendidos por los mismos urbanizadores, porque hasta tanto el Registrador no tenga pruebas de que un terreno pertenece a un ente público o privado, no tiene bases para impedir que los antiguos dueños sigan vendiéndolo. Recomendamos que las áreas verdes fuesen recibidas por el correspondiente documento público y así lo oficiamos al Gobernador"<sup>780</sup>.

De allí que la Ordenanza, desde la reforma de 1958, contiene una norma<sup>781</sup> que exige que las áreas verdes sean entregadas por documento registrado a la Municipalidad, antes de que sea otorgado el permiso de urbanizar o parcelar. Por supuesto, antes de la entrada en vigencia de la reforma de la Ordenanza de 1958, toda área verde no afectada al uso público que no fue cedida por documento registrado a la Municipalidad, y por tanto que no pasó a ser de propiedad municipal, era un área verde privada, sometida solamente a una limitación *non aedificandi*,

780. Véase Compilación Municipal, *Dictámenes de la Sindicatura Municipal*, tomo V, Caracas 1967, p. 107.

781. Artículo 101.

pero en ningún momento podría ser considerada como un bien de la Municipalidad.

b. *Las áreas verdes públicas*

Por otra parte, constituyen áreas verdes públicas aquellas zonas de propiedad de un ente público, destinadas generalmente al uso público o a solaz del público.

En una zona urbana, estas áreas verdes públicas son las siguientes:

En primer lugar, las constituidas por los Parques Nacionales que abarcan inmuebles de propiedad pública, como por ejemplo el Parque del Este. Para la construcción de este Parque, el Ejecutivo Nacional expropió las áreas de propiedad privada que lo componen y creó, para administrarlo, el Instituto Autónomo Administración del Parque del Este, transformado recientemente en Instituto Nacional de Parques<sup>782</sup>.

También se incluyen en esta categoría de áreas verdes públicas, aquellas áreas de otros Parques Nacionales, como el Parque Nacional de El Avila, que fueron adquiridas por el Estado. Es el caso, por ejemplo, de los terrenos del Teleférico de El Avila en la parte alta de la montaña. Por último, también se incluirían en esta categoría los parques públicos que se formen de acuerdo a lo previsto en el artículo 14 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, siempre que la Municipalidad, por ejemplo, adquiera los terrenos que sean necesarios a ese fin<sup>783</sup>.

En segundo lugar, todas aquellas áreas verdes que sin estar destinadas al uso público, por ejemplo las situadas en terrenos de las urbanizaciones que por su condición topográfica así lo ameriten, hayan sido identificadas como tales en las Ordenanzas de zonificación o en los permisos de urbanización, siempre que hayan sido cedidas a la Municipalidad por documento registrado conforme a lo previsto en el artículo 101 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal.

En tercer lugar, las áreas verdes destinadas al uso público, es decir, los parques, plazas y jardines públicos que conforme al respectivo permiso de construcción de la urbanización, por estar afectadas al uso público, deben caer bajo la jurisdicción de la Municipalidad para que los administre como bienes municipales, y no pueden ser de propiedad privada, conforme a lo previsto en el artículo 112 de la citada Ordenanza.

782. Véase en G. O. N° 30.223 del 5-10-73.

783. Véase también el artículo 26, párrafo único, de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda.

En estos casos, a pesar de la afectación, debe producirse la cesión formal por documento público. En este caso, la afectación al uso público, conforme a lo previsto en el permiso de urbanización, produce la obligación de la cesión, y para que surja el dominio municipal, resulta indispensable el que se produzca cesión por documento registrado. Por supuesto, esto está limitado a las áreas verdes de uso público, previstas y aprobadas en el permiso de urbanización, tal como las define la propia Ordenanza: “Parque: todo espacio arbolado de libre acceso a la comunidad y destinado a solaz de una población”. “Plaza: es el espacio libre que sirve de solaz público o que tiene por objeto descongestionar o regularizar el tránsito”<sup>784</sup>.

En este sentido, la nueva Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda, señala expresamente que “queda establecido el carácter público de las vías y áreas verdes, aun antes de pasar a propiedad de la Municipalidad por el respectivo documento registrado”<sup>785</sup>, con lo cual se está señalando sólo la afectación al uso público de las áreas verdes: el surgimiento del dominio municipal sobre dichas áreas, se producirá al “pasar a propiedad” de la Municipalidad por documento registrado.

En cuarto lugar, los terrenos destinados, en una urbanización, a escuelas públicas y campos deportivos públicos, siempre que hayan sido cedidos, tal como lo exige el artículo 101 de la Ordenanza del Distrito Federal, mediante documento registrado a la Municipalidad.

De acuerdo con esta enumeración, por tanto, sólo pueden ser consideradas como áreas verdes de propiedad pública (áreas verdes públicas) las que hayan sido cedidas formalmente al Municipio, conforme a las previsiones del respectivo permiso de urbanización, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116, letra “g”, y 118, letra “a” de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal<sup>786</sup>; y en el mismo artículo 16, ordinal 7º, de la Ordenanza respectiva del Distrito Sucre, las que hayan sido adquiridas mediante expropiación, o las que estén destinadas o afectadas al uso público, como las plazas o parques, de acuerdo a los planos de la urbanización respectiva<sup>787</sup> que se trasladan a la Municipalidad en la oportunidad que se determine de

---

784. Artículo 287.

785. Artículo 25.

786. Mediante cesión obligatoria por documento público, conforme al artículo 101 de la misma Ordenanza.

787. Artículos 116, letra g), y 118, letra a).

acuerdo a lo previsto en el artículo 112 de la Ordenanza del Distrito Federal, mediante formal cesión <sup>788</sup>.

No basta, pues, para que exista una zona verde pública, el que una Ordenanza de zonificación prevea el uso de una zona como verde: será indispensable para que esa zona sea área verde pública, el que sea cedida forzosamente o sea expropiada por la Municipalidad. Este es el caso, por ejemplo, de las áreas verdes declaradas en la Urbanización El Pinar, Sector El Paraíso, Parroquia San Juan de Caracas, mediante acuerdo del Concejo Municipal del Distrito Federal <sup>789</sup>. En este caso debía aplicarse el artículo 15 de la Ordenanza que exige que la Municipalidad dicte las medidas conducentes a la construcción de los parques o jardines públicos, lo más pronto posible, por supuesto previa expropiación.

Como se vio, sin embargo, estas zonificaciones fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia en su citada sentencia del 10 de agosto de 1977. Mientras ello sucedió, dichas propiedades a lo sumo, podían considerarse como áreas verdes privadas, es decir, limitaciones a la propiedad privada que impedían modificar las construcciones existentes.

### C. *La adquisición de las áreas verdes por la Autoridad Municipal*

En todo caso, para que una zona de terreno que pueda considerarse como área verde, sea de propiedad Municipal, el ente público debe haberlo adquirido por alguna de las maneras de adquirir la propiedad que establece la Ley <sup>790</sup>. Estas son, ante todo, las previstas en el Código Civil, y en particular, por sucesión, por efecto de los contratos y por medio de la prescripción. Además, de acuerdo a lo previsto en el mismo artículo 796 del Código Civil, la propiedad puede ser adquirida "por la Ley", cuando, por ejemplo, es la propia Ley la que declara unos bienes como del dominio público <sup>791</sup>; y, por otra parte, conforme a la Ley, en virtud de procedimiento expropiatorio conforme a lo previsto en el artículo 547 del Código Civil, en el artículo 101 de la Constitución y en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y en

788. En el Distrito Sucre, la cesión se debe producir antes de la obtención del Permiso General de Construcción en las Parcelas.

789. *Gaceta Municipal Extraordinaria*, N° 310 del 11.4.73.

790. Cfr. Yves Lenoir, *Les Domaines de l'Etat et des autres Collectivités publiques*, París 1966, pp. 111 y ss.

791. Es el caso, por ejemplo, de la declaratoria general de las aguas como del dominio público. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*. Caracas 1976, pp. 99 y ss.

virtud de las cesiones obligatorias que prevén las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, del Area Metropolitana de Caracas. La confiscación, permitida excepcionalmente en materia de enriquecimiento ilícito<sup>792</sup>, en ningún caso sería una manera de adquisición de la propiedad por entes municipales, sino que estaría reservada a la República.

De lo anterior resulta que para que la Municipalidad del Distrito Federal, por ejemplo, adquiriera la propiedad de un inmueble y pueda afectarlo al uso público, tiene que haber adquirido la propiedad necesariamente mediante alguna de las maneras de adquirir la propiedad; de lo contrario, no se originaría la propiedad municipal.

En el caso de las áreas verdes, por ejemplo, si la Municipalidad no ha adquirido su propiedad mediante las formas previstas en el Código Civil, sólo tiene dos maneras de adquirirlas de acuerdo al Derecho Público que la rige: la expropiación y la cesión obligatoria. Precisemos en particular estas dos maneras de adquirir la propiedad municipal.

#### a. *Las cesiones urbanísticas*

Hemos señalado que de acuerdo a la Ordenanza del Distrito Federal de 1942, por ejemplo, las cesiones urbanísticas obligatorias de propiedad privada a la Municipalidad, estaban reguladas en la forma siguiente:

*Artículo 126.* Concluida la urbanización, las avenidas, calles, plazas, los ramales de cloacas y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y las fuentes que los alimentan, quedarán bajo la inmediata jurisdicción de la Municipalidad del Distrito Federal, para que los administre como bienes del Municipio, sin que tenga que indemnizar nada por este respecto.

De acuerdo a esta norma, y dejando aparte las consideraciones sobre su posible inconstitucionalidad ya señaladas, para que se operara la cesión obligatoria debían reunirse las siguientes: en primer lugar, que se tratase de la construcción de una urbanización, naturalmente permisada, y construida de acuerdo al permiso municipal respectivo; en segundo lugar, que se hubiese concluido la construcción de la urbanización; en tercer lugar, que se tratase necesariamente e indispensablemente de bienes destinados al uso público, como los señalados en dicho artículo, así como de “los acueductos y las fuentes que los alimentan”; en cuarto lugar,

---

792. Artículos 102 y 250 de la Constitución.

presumiblemente de acuerdo a lógica urbanística, que dichos bienes afectados al uso público estén determinados en el respectivo permiso de urbanización y existan efectivamente para el momento de la cesión obligatoria, es decir, después de concluida la urbanización, y en quinto lugar, que se produzca el traslado del dominio mediante un título registrado. Tal como lo señala Marichhoff: "Para que la Administración Pública pueda afectar válidamente una cosa al uso público, es indispensable que dicha cosa se halle en poder del Estado en virtud de un título jurídico que le haya permitido adquirir el dominio de esa cosa. La doctrina está conteste en ello"<sup>793</sup>. Las Ordenanzas lo que establecen es una obligación al propietario de ceder su propiedad a la Municipalidad, por lo que "la cesión" debe producirse mediante documento auténtico. Esto se deduce, también del criterio de la Sindicatura Municipal del Distrito Federal, en donde se expresa que la "cesión" se efectúa en el momento de la "entrega" por documento autenticado, de la Urbanización a la Municipalidad<sup>794</sup>.

Hasta 1958, esta era la única norma de la Ordenanza del Distrito Federal que regulaba la cesión obligatoria de bienes destinados al uso público de parte de los urbanizadores a la Municipalidad. En esos bienes destinados al uso público, por supuesto, estaban comprendidas las áreas verdes públicas (destinadas al uso público): plazas, parques y jardines públicos, previstas en el permiso de construcción de la urbanización y efectivamente construidas. Por tanto, si en una determinada urbanización, a pesar de lo previsto en el permiso de construcción, no se construyeron los parques, plazas y jardines públicos, las áreas de terreno donde originariamente éstos estaban previstos, no pasarían a la propiedad de la Municipalidad, por estar ausente el elemento esencial que motiva la cesión obligatoria: la afectación al uso público. Asimismo, si a pesar del permiso de urbanización, la urbanización no se constituyó, indudablemente que tampoco se produciría la cesión obligatoria por haber faltado todos los elementos previstos en la norma citada, para que se produzca la cesión obligatoria.

Al contrario, si en el permiso de la urbanización respectiva se habían demarcado áreas verdes privadas (no destinadas al uso público como parques, plazas o jardines), la cesión obligatoria no se producía, y si la Municipalidad no las adquiría por las maneras normales de adquisición del derecho de propiedad previstas en el Código Civil o por expropiación, esas áreas permanecen en poder de los urbanizadores, como pro-

793. Véase Miguel S. Marichhoff, *Tratado del Dominio Público*, Buenos Aires 1960, p. 167.

794. Véase *Compilación Municipal*. Dictámenes de la Sindicatura Municipal, Caracas 1967, pp. 85, 87, 106 y 107.

propiedad privada de ellos (áreas verdes privadas). Por supuesto, si la urbanización, a pesar del permiso de urbanización, nunca llegaba a ejecutarse y construirse, con mayor razón los terrenos de propiedad particular, en los cuales las áreas verdes privadas estaban previstas (dibujadas y demarcadas en el plano no ejecutado) seguirían siendo de propiedad particular exclusivamente.

A partir de la reforma de la Ordenanza del Distrito Federal de 1958, se introdujeron dos modificaciones a la regulación de las cesiones obligatorias: en primer lugar, se modificó el señalado artículo 127, el cual apareció redactado en los siguientes términos:

*Artículo 112.* Toda persona natural o jurídica, que se proponga urbanizar o parcelar, debe fijar inicialmente un plazo máximo para la construcción de los servicios públicos y para la entrega a la Municipalidad de las avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y las fuentes que los alimentan, para que ella los administre como bienes del Municipio, sin que ésta tenga que indemnizar nada al respecto.

Tales circunstancias serán consideradas por la Dirección de Obras Municipales y de ser aceptadas por ésta, así se harán constar en el correspondiente permiso para urbanizar o parcelar”.

Este artículo, en realidad, no cambió sustancialmente ninguna de las condiciones señaladas anteriormente para que se produjera la cesión obligatoria de acuerdo con lo señalado y lo previsto en la Ordenanza, sino que más bien los precisó y perfeccionó.

Estableció, en efecto, una obligación adicional al propietario de indicar la oportunidad de la entrega de los bienes a la Municipalidad, es decir, de la cesión; y precisó que la indicación de los bienes a cederse y la oportunidad de la cesión debían ser aceptadas por la Municipalidad, lo cual debía constar en el permiso de urbanizar o parcelar.

Por supuesto, la cesión de acuerdo a este artículo, debía realizarse después de concluida la urbanización, salvo que por lo que respecta a determinados bienes a los que se refiere el artículo 101 de la Ordenanza, introducido como nuevo artículo, en la reforma de 1958.

En efecto, este artículo 101 al cual ya nos hemos referido, establece lo siguiente:

*“Artículo 101.* Para ser otorgado el permiso de urbanizar o parcelar, la Dirección de Obras Municipales exigirá la entrega

inmediata, por documento registrado, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados”.

De acuerdo a dicho artículo, que necesariamente se refiere a áreas verdes públicas, parques (públicos), jardines públicos, escuelas públicas y campos deportivos, tal como antes se señaló, la cesión obligatoria debe realizarse antes de que se otorgue el permiso de urbanizar o parcelar respecto de bienes que no necesariamente estarán destinados al uso público, como por ejemplo ciertas áreas verdes públicas, y las escuelas públicas (que una vez construidas son bienes del dominio público de uso privado de la Municipalidad)<sup>795</sup>. En cuanto a las áreas verdes, además de los parques y plazas que sí estarían destinados al uso público, parece que la intención de este artículo es que se cedan a la Municipalidad, todas las áreas verdes de una urbanización, por ejemplo las que se forman por una configuración topográfica que las hace inedificables; con excepción, por supuesto, de aquellas áreas verdes estrictamente privadas con las que se configuran jardines privados en parcelas determinadas. Por supuesto, si por cualquier razón no se produce la cesión mediante documento registrado a la Municipalidad de dichos terrenos, con excepción de los que se destinen posteriormente al uso público (parques, plazas y jardines públicos) que deberían cederse necesariamente de acuerdo a lo previsto en el artículo 112 de la Ordenanza, todos los demás terrenos destinados a áreas verdes, escuelas o campos deportivos, seguirán en propiedad del urbanizador mientras no se cedan por documento registrado a la Municipalidad, aun cuando aquél no puede enajenarlas conforme lo dispone la Ley de Venta de Parcelas.

Por supuesto, en estos casos la Municipalidad podría exigir judicialmente la entrega obligada. En todo caso, en el supuesto del artículo 101, ni siquiera se produce la afectación al uso público de los terrenos (con excepción a los destinados a plazas y jardines públicos), pues aquí la cesión obligatoria se establece no para asegurar el uso público, sino para asegurar que en el futuro, los inmuebles destinados a áreas verdes, escuelas y campos deportivos continúen con ese destino. Tal como lo señala Jesús González Pérez, “dada la función que en la urbanización cumplen las zonas verdes, parece ser que ésta se cumple en tanto constituyan dependencias del dominio público como si continúan siendo de

---

795. Véase también el artículo 16, ordinal 7º, de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda.

propiedad privada (copropiedad) de los propietarios, de las distintas parcelas, siempre que conserven su destino”<sup>796</sup>.

Lamentablemente, sin embargo, en más de una oportunidad fue la misma autoridad municipal, particularmente en el Distrito Sucre del Estado Miranda, quien después de recibir terrenos destinados a áreas verdes, campos deportivos, escuelas e inclusive a parques públicos, les cambió el uso (la zonificación) y las enajenó a particulares.

En todo caso, en el supuesto del artículo 101, la cesión obligatoria aunque previa, debe referirse a terrenos de una urbanización, destinados a áreas verdes, parques, jardines públicos, escuelas públicas y campos deportivos públicos, “debidamente deslindados” como tales en un permiso de urbanizar o parcelar concreto.

Si por cualquier causa la urbanización o parcelamiento permisado no se construye, la cesión efectuada por documento público dejaría de tener efecto, pues siempre se trataría de una cesión obligatoria condicionada a que se construya la urbanización o parcelamiento.

#### b. *La expropiación*

Si no se ha producido la adquisición de áreas verdes por vía de la cesión obligatoria, y por tanto a título gratuito, la Municipalidad sólo tiene la vía de la expropiación, mediante el pago de la correspondiente indemnización, para adquirir la propiedad de áreas verdes de cualquier naturaleza.

Esto se produciría necesariamente en diversos casos. En primer lugar, cuando después de constituida y terminada una Urbanización, la Municipalidad decide cambiar el uso de una zona de terreno y destinarla a un parque o una plaza.

En estos casos, la Municipalidad deberá expropiar a los propietarios para poder afectar el bien al uso público.

En segundo lugar, cuando por efecto de un cambio de zonificación, a una zona urbana se le asignan los usos: AV (Áreas Verdes); AVRE (Áreas Verdes con Reglamentación Especial); ARAV (Áreas recreacionales con áreas verdes), de acuerdo con los Capítulos XXII, siguientes de la Ordenanza de Zonificación del Distrito Federal. Para hacer efectivo el cambio de uso, si el uso anterior era de otra naturaleza (vivienda, por ejemplo), la Municipalidad tendrá que expropiar a los propietarios y destinar el bien al nuevo uso<sup>797</sup>. En estos casos, el fundamento de que

796. Véase Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid 1968, p. 670.

797. Cfr. R. Allard et G. Kienert, *Le Droit Administratif du Domaine Public et de la Voirie*, París 1967, p. 329. Esta es la doctrina, ya comentada, sentada por la Corte Suprema de Justicia en sus citadas sentencias del 10-8-77 y del 16-6-80.

se requiere expropiación está en que se trata de un limitación singular, excepcional, anormal a la propiedad, que afecta a un propietario o grupo de ellos, pero que no afecta igual a todos <sup>798</sup>.

Mientras no se verifique la expropiación quedan limitados en su derecho a construir o desarrollar sus propiedades más allá de como estaban construidas o desarrolladas para el momento del cambio de uso, lo cual, como se vio, origina una situación anómala e inconstitucional.

Tal como el Síndico Procurador Municipal del Distrito Federal lo ha señalado en 1961: "En el mismo año de 1958 se dicta una resolución sobre Zonificación, en la que se declaran zonas verdes que deben existir en el área del Distrito Federal, concretamente en el Departamento Libertador. Dentro de esa zonificación se incluyeron como zonas verdes numerosas áreas de terreno de propiedad particular, muchas de las cuales ya estaban construidas. Dichas áreas para ser consideradas definitivamente como del dominio público municipal, forzosamente deberán ser adquiridas, bien por vía extrajudicial o bien por la expropiación por causa de utilidad pública o social" <sup>798 bis</sup>.

En tercer lugar, cuando el Estado decide establecer un Parque Nacional y destinarlo al uso público, en cuyo caso también tendrá que expropiar a los propietarios del inmueble (por ejemplo, el Parque del Este).

### 3. *Las cesiones obligatorias de inmuebles con destino a calles*

#### A. *La cesión de inmuebles para calles a efectos urbanísticos*

El proceso de determinación de las calles y avenidas de una urbanización, no sólo es previo al otorgamiento del permiso correspondiente para urbanizar o parcelar, sino que debe además formar parte del respectivo Plano de Urbanización.

En efecto, en el "procedimiento previo para parcelar terrenos" previsto en el Capítulo XII de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal, se exige que el anteproyecto respectivo debe "mostrar las calles y avenidas proyectadas" y dar los datos sobre el área de terrenos disponibles, "para vías de circulación" <sup>799</sup>; y otro tanto debe hacerse en el proyecto respecti-

---

798. Cfr. Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid 1968, p. 424.

798. <sup>bis</sup> *Compilación Municipal. Dictámenes de la Sindicatura Municipal*, Tomo V, Caracas 1967, pág. 90.

799. Artículo 116, letras b) y g).

vo <sup>800</sup>. En todo caso, se especifica que “del área de terreno utilizable, cualquiera que ésta sea, deberá disponerse a reservarse no menos de: 33% para calles y avenidas, y 15% para parques, jardines, campos de juegos y escuelas” <sup>801</sup>.

En esta forma, y determinado en el proyecto de urbanización y parcelamiento las áreas destinadas a calles y avenidas, una vez aprobado este proyecto y ejecutadas las obras de urbanización, es indudable que dichas calles y avenidas han quedado afectadas al uso público vial y la propiedad de las partes de los inmuebles afectados ha debido ser cedida a la Municipalidad en forma gratuita <sup>802</sup>.

Sin embargo, debe quedar claro que la obligación de ceder gratuitamente determinados inmuebles a la Municipalidad para calles y avenidas, o para otros fines públicos, es una obligación que se establece para el propietario urbanizador, como consecuencia de la urbanización permitida, y no abarca sino los inmuebles afectados a calles y avenidas en el proyecto aprobado y permitido por la autoridad municipal. La obligación de ceder la propiedad del Estado tiene, por tanto, un límite y abarca unos inmuebles previamente determinados, y todo traspaso de dicho límites así como toda afectación a vías públicas de otros inmuebles distintos, debe ser indemnizada por el Estado mediante el procedimiento expropiatorio. Tal como lo señala J. González respecto a las cesiones obligatorias por razones urbanísticas en el derecho español: “La gratuidad de la cesión rige dentro de los límites normales. Cuando se traspasan éstos, cuando el terreno destinado a viales y zonas verdes excede de lo que ha de considerarse una razonable proporción respecto de la zona edificable, el propietario vendrá obligado a la cesión, pero tendrá derecho a indemnización” <sup>803</sup>.

Por tanto, si posteriormente al otorgamiento del permiso respectivo, y a la realización de las obras de urbanización, la Municipalidad construye, de hecho, una vía pública en lugar distinto a las originalmente previstas, o si dicha vía pública se construye en lugar distinto al originalmente permitido, no habiéndose realizado las obras de urbanización permitidas, la Municipalidad deberá adquirir, mediante expropiación, indemnizando al propietario, el área de terreno necesaria para la construcción de la vía, y éste tendrá derecho a exigir y reclamar dicha indemnización.

800. Artículo 118, letra a).

801. Artículo 120.

802. Esto se evidencia, además, del artículo 16, ordinales 7º, 25 y 26, de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda.

803. *Op. cit.*, p. 669.

Por otra parte, la obligación de cesión está condicionada por el acto administrativo de permiso de la urbanización. Sólo se concretará dicha obligación, si la urbanización permisada se ejecuta. En cambio, si el acto administrativo que autoriza la cesión caduca y la urbanización permisada no se construye ni se realizan las obras de urbanismo autorizadas, es indudable que la obligación de cesión desaparece totalmente, pues es una obligación condicionada a que el permiso no caduque y a que la urbanización permisada se construya.

Por tanto, puede decirse que, inclusive en los casos de calles y avenidas, a pesar de la afectación al uso público, la titularidad dominical de la Municipalidad sobre las mismas sólo surgirá cuando se efectúe la cesión conforme a las exigencias de la Ordenanza: permiso de urbanización aprobado y ejecución de dicho permiso por el urbanizador. Si no se construyó la urbanización permisada, y de hecho la autoridad municipal construyó una calle con otro trazado, los terrenos sobre la cual se construyó seguirán siendo de propiedad privada, aun cuando sin protección posesoria (interdictos) debido a la afectación al uso público.

#### B. *La existencia de calles de propiedad privada*

Conforme al Código Civil, en efecto, las calles, indudablemente que en principio son bienes del dominio público<sup>804</sup>. Sin embargo, para que las calles sean realmente bienes del dominio público municipal, y por tanto, formen parte del patrimonio municipal, no sólo es necesario que las mismas estén afectadas (afectación actual) al uso público, sino que la propiedad de la superficie del terreno que ocupan haya sido transferida por algún título al ente público municipal. Si no hay tal transferencia o cesión, a título oneroso o gratuito o por expropiación, no hay dominio público y lo que habrá es una propiedad privada afectada al uso público.

Esto, en materia de calles, está regulado en el Código Civil al aceptar la figura de calles de propiedad privada pero afectadas al uso público.

En efecto, y para citar en primer lugar una figura regulada en el Código Civil, debe destacarse el derecho que éste consagra<sup>805</sup> a favor del propietario de un predio enclavado entre otros ajenos, y que no tenga salida a la vía pública, "a exigir paso por los predios vecinos". Si para ejercer este derecho de paso se ha construido un camino en propiedad privada, ese camino aun cuando esté afectado al tránsito y uso

---

804. Artículo 539.

805. Artículos 659 y ss.

públicos, es un bien de propiedad privada y nunca es del dominio público. Tan es así que conforme al propio Código Civil, “si el paso concedido a un predio enclavado deja de ser necesario por su reunión a otro predio, puede quitársele en cualquier tiempo, a instancia del propietario que lo sufra”<sup>806</sup>, en cuyo caso, el propietario de éste puede ejercer libremente sus derechos de propiedad sobre lo que antes era un camino.

En el mismo sentido, el Código Civil regula como servidumbre discontinua, la de paso<sup>807</sup>, y por tanto, el camino que se construya por un fundo para ejercer la misma, es de propiedad privada, aun cuando eventualmente pueda estar afectado el tránsito público. Extinguida la servidumbre, el propietario reasume el pleno dominio sobre su propiedad.

En tercer lugar es de destacar la posibilidad que tiene todo propietario de construir un camino en su propio fundo, conforme a lo previsto en el artículo 554 del mismo Código Civil. Este camino construido en su propio fundo, no sólo se presume hecho por el propietario, sino que le pertenece. Si el mismo, por decisión propia, queda abierto al uso y tránsito público, dada la afectación al uso público no podrá ser cercado ni eliminado; pero cesada la afectación al uso público, el propietario puede realizar en el mismo todas las modificaciones que juzgue convenientes.

Que es posible la propiedad privada de calles que estén afectadas al uso público, no existe la menor duda. Basta recordar lo establecido en el artículo 46, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

“Los bienes, rentas, derechos o acciones pertinentes a la República, no están sujetos a embargos, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva. Los jueces que conozcan de ejecuciones de sentencias contra la República, suspenderán en tal estado los juicios y notificarán al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, para que fije, por quien corresponda, los términos en que haya de cumplirse lo sentenciado”.

“Cuando se decrete alguno de los actos arriba indicados sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública nacional, antes de su ejecución el juez no-

---

806. Artículo 664.

807. Artículo 710.

tificará al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se tomen las medidas necesarias para que no se interrumpa la actividad a que esté afectado el bien. Vencidos sesenta (60) días a contar de la fecha de la notificación sin que el Ejecutivo Nacional se haya pronunciado sobre el acto, el Juez podrá proceder a su ejecución”.

Pero además debe señalarse que conforme a la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal de 1942, los propietarios que construyeran urbanizaciones debían ceder gratuitamente a la Municipalidad los terrenos ocupados por las calles que se fueran a construir. Una vez efectuada la cesión, esas calles pasaban a ser del dominio público municipal; pero mientras la cesión no se produjese, las calles permanecían como bienes de propiedad privada afectadas al uso y tránsito públicos.

El artículo 126 de la Ordenanza de 1942, en este sentido, establecía lo siguiente: “Concluida la urbanización, las avenidas, calles, plazas, los ramales de cloacas y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y fuentes que los alimentan, quedarán bajo la inmediata jurisdicción de la Municipalidad del Distrito Federal, para que los administre como bienes del Municipio, sin que tenga que indemnizar nada por este respecto”.

La Ordenanza vigente establece una mayor precisión para que se opere esta cesión obligatoria y gratuita, y en sus “Disposiciones generales sobre urbanismo” artículo 112, prevé expresamente lo siguiente: “Toda persona natural o jurídica, que se proponga urbanizar o parcelar, debe fijar inicialmente un plazo máximo para la construcción de los servicios públicos y para la entrega a la Municipalidad de avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público, así como también los acueductos y las fuentes que los alimentan, para que ella los administre como bienes del Municipio, sin que éste tenga que indemnizar nada”.

Una situación similar se regula en la nueva Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda. Conforme al artículo 26, parágrafo único, “serán entregadas a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, 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 bienes de ésta, sin que tenga que indemnizar nada al respecto”.

Esta entrega, conforme a la propia Ordenanza debe hacerse por la vía de cesión obligatoria y gratuita. Sin embargo, como lo señala el artículo 25 de la misma Ordenanza: “Una vez ejecutada, dentro de las obras de urbanismo, la vialidad de una urbanización, queda establecido el carácter público de las vías y áreas verdes, aun antes de pasar a propiedad de la Municipalidad por el respectivo Documento registrado”.

En consecuencia, las calles, al ser construidas, quedan afectadas al uso público, aun sin ser parte del dominio público municipal, es decir, sin que hayan pasado a ser propiedad de la Municipalidad, y sigan siendo propiedad del particular urbanizador. Por tanto, mientras no se produzca esta entrega formal, los bienes, jurídicamente hablando, son bienes de propiedad privada, pero afectados al uso público.

En todos estos casos, de bienes de propiedad privada afectados al uso público, por supuesto, el ejercicio de los derechos de propiedad por su dueño están limitados, precisamente por la afectación al uso público, aun cuando no por ello, el bien llega a convertirse en un bien del dominio público municipal.

Estas limitaciones a la propiedad privada se evidencian en el propio caso contemplado en el artículo 46, citado, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Pero la jurisprudencia de la Corte Suprema ha ido más allá, y en ciertos casos, a pesar de que se trate de un bien de propiedad privada, si de hecho ha quedado afectado al uso público, ha establecido que el propietario no tiene derecho a reivindicarlo conforme lo prevé el artículo 548 del Código Civil. En particular, y en relación a una calle construida en terrenos de propiedad privada, pero abierta al uso y tránsito públicos, la Corte Suprema en sentencia del 17 de febrero de 1970 de la Sala Político-Administrativa ha señalado que el propietario, sin dejar de serlo, no tiene derecho a reivindicar la franja de terreno que la misma ocupe, no porque no sea de su propiedad, sino por la afectación al uso público, y tan sólo podrá solicitar una indemnización por el valor del bien al ente público, es decir, a transferir su propiedad al Estado, previa una contraprestación pecuniaria<sup>808</sup>.

Conforme a lo anteriormente señalado, por tanto, puede admitirse que no todas las calles son del dominio público municipal, sino que también puede haber calles de propiedad privada afectadas al uso y tránsito públicos. La situación jurídica de ambos bienes es radicalmente distinta: la calle del dominio público es inalienable; en cambio, la calle

---

808. Véase en G. O. N° 29.180 del 2-4-70, p. 217.953.

de propiedad privada, sí es enajenable por su propietario; en caso de desafectación al uso público, la calle del dominio público entra al patrimonio municipal como un bien del dominio privado de la Municipalidad respectiva; en cambio, si la desafectación al uso público opera en una calle de propiedad privada, el propietario readquiere el ejercicio pleno de sus derechos de propiedad, que se encontraban limitados por la afectación al uso público.

En todo caso, mientras dure la afectación al uso público el ejercicio de los derechos de propiedad por el dueño de una calle construida en propiedad particular, se encuentran limitados en la forma señalada.

### III. LAS AREAS VERDES MUNICIPALES (PUBLICAS) Y LAS CALLES COMO BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE USO PUBLICO

#### 1. El dominio público urbanístico

Los bienes de las Municipalidades, de acuerdo al Código Civil son bienes del dominio público o del dominio privado. Son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes<sup>809</sup>. Los bienes del dominio público municipal, son de uso público o de uso privado de las Municipalidades<sup>810</sup>; y los bienes que dejen de estar destinados al uso público, pasan del dominio público al dominio privado<sup>811</sup>. Esta es la normativa básica que regula los bienes del dominio público municipal.

En efecto, la determinación de qué bienes son públicos y cuáles son privados constituye una cuestión de derecho "civil", pues significa establecer la distinción o clasificación básica en la condición legal o naturaleza jurídica de los bienes<sup>812</sup> y estando reservada la legislación civil al Poder Nacional<sup>813</sup>, es indudable que sólo el Poder Nacional puede establecer la clasificación y los criterios para delimitarla. De allí las disposiciones citadas del Código Civil.

Por supuesto, una vez establecido, como lo ha hecho el Código Civil, cuáles son los bienes que integran el dominio público, es indudable que éste constituye una institución de derecho público, y más precisamente, de derecho administrativo<sup>814</sup>. Serán, por tanto, los criterios del derecho administrativo, los que pueden contribuir a la adecuada interpretación de las previsiones del Código Civil, sobre todo en la determinación de los "demás bienes semejantes" a que hace referencia

---

809. Artículo 539.

810. Artículo 540.

811. Artículo 541.

812. Cfr. Miguel S. Marienhoff, *Tratado del Dominio Público*, Buenos Aires 1960, pp. 122 y 124.

813. Artículo 136, ordinal 24, de la Constitución.

814. Cfr. Manuel Ballbé, *Concepto del Dominio Público*, Barcelona 1945, pp. 54 y 55.

el artículo 539 del Código Civil, y de la afectación al uso público a que hacen referencia los artículos 540 y 541 del mismo Código.

En el campo urbanístico, en este sentido, indudablemente que pueden identificarse los bienes del dominio público municipal urbanístico con ayuda de las normas de las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general. Así, cuando el artículo 112 de la Ordenanza del Distrito Federal se refiere a “las avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular sino que correspondan al uso público<sup>815</sup>, indudablemente que contribuye a identificar aquellos “demás bienes semejantes” afectados al uso público a que se refieren las normas del Código Civil.

En esta forma, de acuerdo a las disposiciones de las Ordenanzas, son bienes del dominio público urbanístico municipal, por su afectación al uso público, los siguientes: las calles (vías destinadas al uso público, cuyo ancho es menor de 20 metros), las avenidas (unas calles de más de veinte metros), las aceras (la parte de las calles destinada a tránsito de peatones), los parques (espacio arbolado de libre acceso a la comunidad y destinado a solaz de una población), y las plazas (espacio libre que sirve de solaz público, o que tiene por objeto descongestionar o regularizar el tránsito)<sup>816</sup>.

Por otra parte, también son bienes del dominio público urbanístico municipal, por su afectación a un servicio público, los siguientes: los ramales de cloacas (servicio de alcantarillado) y las instalaciones de alumbrado público (servicio público de alumbrado). Todos estos bienes, “por su origen, naturaleza y destino” están afectados al uso público y no son de aquellos que son normalmente de propiedad privada, por lo cual deben ser cedidos obligatoriamente a la Municipalidad, conforme a lo señalado anteriormente, de acuerdo a lo previsto en el artículo 112 de la Ordenanza del Distrito Federal y al artículo 26, párrafo único de la Ordenanza del Distrito Sucre.

Por tanto, de acuerdo a lo señalado, no todas las áreas verdes son áreas verdes públicas, ya que existen también, como se vio, áreas verdes privadas, y dentro de las áreas verdes públicas no todas son bienes del dominio público; sólo lo son, aquellas áreas verdes destinadas (afectadas) a un uso público (parques, plazas y jardines públicos) y que han sido adquiridas formalmente por la autoridad municipal.

---

815. En igual sentido, el artículo 26, párrafo único, de la Ordenanza del Distrito Sucre.

816. Las definiciones se toman del artículo 287 de la Ordenanza del Distrito Federal.

En cuanto a las calles, tal como se señaló, no todas las vías de comunicación son del dominio público, a pesar de su afectación al uso público. Sólo lo serán, aquellas que hayan sido adquiridas formalmente por la autoridad municipal. De resto, se tratará de calles de propiedad privada pero afectadas al uso público.

## 2. *La afectación del dominio público urbanístico*

En efecto, es indudable que la nota característica del dominio público es la afectación<sup>817</sup>; es decir, el destino de un bien al uso público o a un servicio público. Por supuesto, esta afectación al uso público tiene que ser una afectación efectiva y actual, es decir, no puede ser potencial ni futura; de lo contrario, no existiría el régimen de la dominialidad pública<sup>818</sup>.

El bien tiene que estar destinado efectivamente al uso público, es decir, tiene que ser efectivamente usado por el público (una calle o una plaza, por ejemplo), aun cuando ello no tiene que ser constante; basta que se efectúe el uso público en cualquier momento que se desee o con la intermitencia requerida por la índole de la utilización. Por otra parte, la afectación debe ser actual, por lo que no se admiten “cosas públicas futuras”: o son públicas en un momento determinado, o no lo son.

Por tanto, por ejemplo, si un área verde pública (una plaza, por ejemplo) así prevista en el plano de una urbanización o en un Plano de zonificación, fue cambiada de uso por la Municipalidad, (eso significa que la “desafectó” del uso público) y la enajenó a particulares, a pesar de que en el plano original de la urbanización estaba demarcada como plaza, la desafectación le hace desaparecer la calidad de bien del dominio público, de uso público. Por otra parte, aun cuando no hubiese habido una desafectación municipal formal, si una plaza es invadida ilegítimamente por un urbanizador y éste construye en ella, o si es invadida por múltiples pequeños ocupantes, la plaza deja de ser plaza, es decir, deja de ser bien del dominio público (deja de estar afectada al uso público), sin perjuicio de que la Municipalidad tenga posibilidad de ejercer las acciones posesorias o policiales que juzgue convenientes para proteger su dominio y hacer efectivo, eventualmente, el uso público degradado. Por tanto, cuando un determinado bien no está

817. Cfr. Manuel F. Clavero Arévalo, *La Inalienabilidad del Dominio Público*, Sevilla 1958, pp. 45 y ss.; Eduardo García de Enterría, “Sobre la imprescripibilidad del dominio público”, en *Dos estudios sobre la usurpación en Derecho Administrativo*, Madrid 1974, p. 95.

818. Cfr. Miguel S. Marienhoff, *Tratado del Dominio Público*, Buenos Aires 1960, pp. 156 a 166.

afectado al uso público en una forma efectiva y actual, ese bien no es un bien del dominio público de uso público.

En el mismo sentido, por ejemplo, si una calle fue dibujada en un plano de un permiso de urbanización y luego la urbanización no se construyó ni se hizo esa calle, es indudable que los inmuebles sobre los cuales pasaba, en el plano, la calle, no han sido nunca bienes del dominio público, pues respecto de ellos nunca se ha efectuado la afectación al uso público. Dichos inmuebles siempre han sido, en este caso, de propiedad privada y nunca de propiedad municipal, pues nunca fueron afectados al uso público.

En el mismo sentido, si una calle fue desafectada de hecho o formalmente por la autoridad pública, del uso público, ese inmueble no será ya un bien del dominio público. Será una franja del dominio privado de la Municipalidad, siempre que haya entrado a formar parte del patrimonio municipal, por cualquier título; o será una franja de propiedad particular, si la antigua calle se había construido en terrenos de propiedad particular y no había sido transferido del dominio a la Municipalidad.

### 3. *La adquisición del dominio público urbanístico*

Pero en todo caso, debe quedar claro, tal como se dijo, que un bien determinado no puede afectarse legítimamente a un uso público, en otras palabras, un bien no puede adquirir la categoría de bien del dominio público de uso público, si dicho bien no se encuentra en poder del ente público (la Municipalidad) en virtud de un título jurídico que le haya permitido adquirir el dominio de ese bien. “Tal exigencia —afirma Marienhoff— es fácilmente comprensible pues el Estado no puede afectar al uso público cosas que no le pertenezcan. Si la Administración Pública afectare al uso público cosas ajenas, es decir de los administrados o particulares, sin contar con la conformidad de éstos o sin cumplir con los requisitos establecidos en la Ley fundamental, vulneraría la garantía constitucional de inviolabilidad de la propiedad. . . . El medio jurídico en cuyo mérito el Estado adquiriera la propiedad de la cosa, puede ser indistintamente de derecho público, por ejemplo, expropiación, o de derecho privado, por ejemplo compra-venta, donación, cesión, pues lo que somete una cosa al régimen dominial, no es el medio por el cual fue adquirida esa cosa por el Estado, sino su “afectación” al uso público<sup>819</sup>. Por tanto, si un bien determinado no ha sido adquirido por el Estado

---

819. Véase Miguel S. Marienhoff, *Tratado del Dominio Público, cit.*, pp. 167 y 168.

no puede ser afectado a un uso público; y si lo es por vías de hecho, el Estado debe resarcir los daños y perjuicios que cause al propietario.

En el supuesto de las áreas verdes públicas que debieran ser cedidas a la Municipalidad al concluirse una urbanización, de acuerdo al artículo 126 de la Ordenanza del Distrito Federal de 1942, por ejemplo, las mismas no se pueden considerar como bienes del dominio público de uso público por el hecho de que se hayan dibujado en un plano o en el permiso de urbanizar o parcelar. Es necesario, primero que la urbanización se hubiese concluido de acuerdo al permiso respectivo, y que el urbanizador hubiese cedido a la Municipalidad los inmuebles destinados al uso público; sólo después de ello, es que podría considerarse que un área verde es del dominio público municipal. Al contrario, si no se produjo la cesión, no podría hablarse de área verde del dominio público municipal, aun cuando hubiese una afectación al uso público de hecho; y si no se construyó la urbanización puede decirse que nunca existió el área verde pública, tanto por falta de afectación (nunca estuvo afectada al uso público) como por ausencia total de cesión a la Municipalidad. El hecho de que un permiso de urbanización contenga la demarcación de determinadas áreas verdes, con la sola demarcación no basta, para que estas áreas pasen al dominio público municipal: es necesario que se construya la urbanización conforme al plano aprobado y al permiso otorgado; es necesario que se produzca la cesión de los inmuebles a la Municipalidad y es indispensable que exista una afectación de los inmuebles al uso público (área verde pública) en forma efectiva y actual. De lo contrario, no sería más que un absurdo pretender que por el hecho de haberse demarcado en un plano de un permiso de una urbanización, unas áreas verdes, los inmuebles afectados por la demarcación pasaran a ser bienes del dominio municipal, aun cuando la urbanización nunca se construyó, nunca se cedieron los inmuebles a la Municipalidad y nunca estuvieron afectados al uso público como áreas verdes públicas.

El mismo requisito y supuesto se da en la afectación de una calle al uso público. La Municipalidad sólo puede afectar una calle al uso público, cuando ha adquirido el inmueble por el cual transcurre la calle, por vía legal. Esta adquisición puede haberse efectuado, como es lo normal, por la cesión obligatoria que el propietario o urbanizador debe hacer de los bienes necesarios para "avenidas y calles" tal como lo exigía el artículo 126 de la Ordenanza del Distrito Federal de 1942, y lo precisa el artículo 112 de la Ordenanza vigente.

Sin embargo, para que dicha cesión obligatoria se produjera, antes de 1958 no sólo era necesario que la urbanización se hubiese construido, sino que se hubiese realizado de acuerdo a los planos aprobados y

permisados por la Municipalidad. Debe tenerse en cuenta que sólo estarían afectados a la medida de cesión obligatoria, aquellos inmuebles destinados a avenidas y calles establecidas en el permiso de urbanizar o parcelar aprobado.

Al contrario, si después de realizada una urbanización y cedidas obligatoriamente las calles y avenidas delineadas en el permiso de urbanizar, posteriormente la Municipalidad decide abrir otra nueva calle o avenida, por lugar distinto a los ya utilizados conforme a los planes originales, es indudable que la Municipalidad tendría que expropiar los inmuebles necesarios para abrir y construir dicha calle.

Por supuesto, esto mismo sucedería en el caso de que, habiendo sido permitida una urbanización conforme a unos determinados planos, la urbanización no se construye (y por tanto, no se construyen y ceden las calles y avenidas previstas ni se opera ninguna cesión obligatoria), y posteriormente la Municipalidad decide abrir y construir una avenida o calle por lugar distinto, inclusive, de los originalmente previstos en el permiso caducado. Aquí también para la construcción de la calle o avenida, la Municipalidad debe adquirir los inmuebles necesarios del propietario, es decir, debe expropiarlos.

En el mismo sentido, en el supuesto de calles interiores de propiedad privada, el hecho de que aparezcan demarcadas como tales calles en un plano de zonificación de la ciudad, elaborado con procedimientos aerofotogramétricos, y que eventualmente tengan servicios de alumbrado público, no basta para que pueda considerarse a las mismas como bienes del dominio público municipal. Es necesario, para que pasen al patrimonio municipal, que hayan sido adquiridas por cualquier título legal, por la Municipalidad.

Si la utilización de la propiedad privada se ha realizado de hecho y la construcción de la calle se realiza por vías de hecho, sin título jurídico alguno, es indudable el derecho del particular a ser indemnizado por el apoderamiento de su propiedad. Es más, en estos casos se ha llegado a admitir la procedencia de acciones posesorias y petitorias. Tal como lo señala Marienhoff: "Las acciones petitorias que los administrados o particulares promueven contra el Estado, respecto a bienes incorporados al dominio público, son procedentes, si tal incorporación ha sido realizada sin la observación fiel del respectivo procedimiento establecido por la Constitución, pues en tal caso la Administración, al incorporar el bien al dominio público, habrá ultrapasado los límites jurídicos puestos a su actividad en interés de los particulares o administrados, realizando así un acto ilícito<sup>820</sup>. Esta doctrina, en Venezuela, es derecho positivo,

---

820. Véase Miguel S. Marienhoff, *Tratado del Dominio Público, cit.*, p. 237.

pues la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social establece expresamente que “todo propietario a quien se prive de su propiedad, sin llenar las formalidades de este Decreto, puede usar todas las acciones posesorias o petitorias que le correspondan, a fin de que se le mantenga en uso y goce de su propiedad y debe ser indemnizado de los daños y perjuicios que le acarree el acto ilegal”<sup>821</sup>. Además, dicha Ley hace responsables personalmente a los funcionarios que actúan ilegalmente: “El Juez o funcionario público de la Nación, de los Estados, del Distrito Federal o de los Territorios Federales, que tomare u ordenare tomar la propiedad o derechos ajenos sin cumplir los requisitos establecidos por las leyes, responderá personalmente del valor de la cosa y de los perjuicios que cause, a reserva de ser juzgado conforme a lo establecido en el Código Penal”<sup>822</sup>.

Como conclusión, puede señalarse entonces que para que una calle se considere como un bien del dominio público municipal, no sólo debe efectivamente estar afectada al tránsito y uso públicos, sino que la faja de terreno en la cual está construida tiene que haber sido adquirida por la Municipalidad. De lo contrario, si la calle se construyó en terrenos de propiedad privada, por el propio propietario o de hecho por la Municipalidad, sin que hubiere operado la correspondiente cesión de la propiedad a la Municipalidad, la calle continuará siendo un bien de propiedad privada, pero afectada al uso público y por ello, conforme a la jurisprudencia venezolana, sin protección posesoria (interdictos) debido a la afectación al uso público.

Esta posición jurídica, de que los bienes no pueden llegar a ser incorporados al patrimonio de los entes públicos sino cuando han sido adquiridos por éstos por algunos de los medios autorizados por el ordenamiento jurídico, es la que ha mantenido la Corte Suprema de Justicia en sentencias recientes, del 10 de agosto de 1977, al declarar la nulidad de parte de la Ordenanza de Zonificación de El Paraíso, emanada del Concejo Municipal del Distrito Federal. En dichas sentencias, la Corte Suprema sostuvo lo siguiente:

“Es cierto, como ya se ha dicho, que el constituyente faculta a las autoridades municipales para establecer limitaciones a la propiedad mediante actos normativos generales, como lo son las Ordenanzas, y para afectar bienes de propiedad particular a fines de utilidad pública o social en los correspondientes decretos de expropiación, pero no hay en nuestro derecho norma

---

821. Artículo 4º

822. Artículo 55.

alguna que atribuya a las municipalidades el poder de destinar a uso público determinado un sector ya urbanizado de la ciudad, sin antes haberlo adquirido del propietario por alguno de los medios ordinarios que establece al efecto el Código Civil o siguiendo el procedimiento extraordinario regulado en la Ley de la materia para lograr su expropiación”<sup>823</sup>.

---

823. Consultada en original.

#### IV. LAS CESIONES OBLIGATORIAS DE INMUEBLES A LA REPUBLICA CON FINES EDUCACIONALES EN DESARROLLOS URBANISTICOS

En términos generales, puede señalarse que la figura de las cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes públicos por razones urbanísticas, dado que el urbanismo ha sido una materia que carece, en Venezuela, de una normativa nacional, generalmente ha sido un fenómeno local. Normalmente es a nivel de las Ordenanzas Municipales, tal como se ha visto anteriormente, que se regula la cesión de la propiedad privada, forzosa y gratuita, para la formación de bienes del dominio público: calles y áreas verdes.

Sin embargo, a nivel nacional, la Ley de Educación, desde 1955<sup>824</sup>, ha establecido una cesión obligatoria de inmuebles de propiedad privada a la República para el establecimiento de escuelas, es decir, con fines educacionales, pero también dentro de procesos urbanísticos.

En efecto, el artículo 16 de la Ley de Educación de 1955<sup>825</sup> establecía lo siguiente:

“Las personas que se ocupen, por cuenta propia de la construcción de barrios o urbanizaciones, donarán a la Nación 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.

“Los Organismos Oficiales que realicen labores similares a las expresadas en este artículo, estarán obligados, además, a construir, a sus expensas, locales apropiados para escuelas en la proporción correspondiente y de acuerdo con las normas que previamente fije el Ministerio de Educación”.

---

824. En el Estatuto Provisional de Educación de 1949 se estableció solamente, en su artículo 21, que: “En la construcción de barrios y urbanizaciones se reservarán terrenos para la edificación de escuelas primarias y parques de recreo, de acuerdo con la población escolar que deben contener y con las Ordenanzas Municipales”.

825. Véase en G. O. N° 24.814 del 5-8-55.

Esta norma consagraba, sin duda, una cesión obligatoria de propiedad privada a la República por razón de urbanismo y con fines educacionales. Respecto a esta figura jurídica, se pueden replantear todos los problemas jurídicos a que hemos hecho referencia anteriormente en relación a la cesión obligatoria de propiedad privada a entes municipales.

En efecto, ante todo, a pesar de que la Ley de Educación utilizaba el término, no se estaba en presencia de una "donación". De acuerdo a los artículos 1.431 y siguientes del Código Civil, la donación es esencialmente voluntaria, como todo contrato, y exige la presencia de un *animus donandi*, lo cual estaba ausente en la obligación establecida en la vieja Ley de Educación<sup>826</sup>. Por tanto, esta Ley lo que establecía era una cesión obligatoria de propiedad privada a la República por razón de Urbanismo.

La Ley de Educación había sido reglamentada, en este aspecto, por el Decreto N° 347 de 20 de agosto de 1974<sup>827</sup>, al establecer lo siguiente:

*Artículo 8º* Los propietarios de terrenos destinados a la construcción de urbanizaciones deberán donar a la República un lote que se utilizará para la construcción de edificaciones educacionales y parques de recreo, conforme a lo establecido en la Ley de Educación.

*Artículo 9º* La ubicación y superficie de lote para edificaciones educacionales y parques de recreo serán determinadas tomando en cuenta los criterios de localización de los servicios comunales y la población escolar estimada de la urbanización, conforme lo establezcan los Ministerios de Obras Públicas y de Educación. El lote correspondiente será señalado por los propietarios en el plano de urbanismo o parcelamiento a que se contrae el literal d) del artículo 2º de la Ley de Venta de Parcelas.

Por otra parte, en relación a estos inmuebles objeto de cesión obligatoria, se establecía la necesidad de que ella se efectuase como condición para la obtención de los permisos respectivos por parte de las autoridades nacionales con competencia urbanística, en la siguiente forma:

*Artículo 10.* Los propietarios a que se refiere el presente Decreto indicarán en el Documento de Urbanización o Parcelamiento establecido en el artículo 2º de la Ley de Venta de Parcelas, los datos de registro del instrumento de donación en

826. Cfr. el criterio de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República de fecha 13-2-76, en *Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República 1969-1976*, tomo IV, Caracas 1976, pp. 132 y ss.

827. Véase en *G. O.* N° 30.491 del 4-9-74.

favor de la República. La prueba de la donación será requisito indispensable para obtener los correspondientes permisos para los proyectos definitivos por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional componentes en materia de urbanismo.

Ahora bien, tal como señalamos, la nueva Ley Orgánica de Educación sancionada el 9 de junio de 1980 <sup>827 bis</sup> ha ampliado considerablemente las obligaciones de los particulares urbanizadores, respecto de su propiedad, por razones de urbanismo derivadas del fomento a la educación, en la forma siguiente:

*Artículo 111.* Las personas naturales o jurídicas 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 señalada por 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 preescolar y básica.*

Las viviendas multifamiliares construidas sin formar parte de conjuntos de edificios y cuya magnitud, localización y destino determine el reglamento, *deberán contar con locales apropiados para el funcionamiento de un plantel de educación preescolar*, 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.

Las disposiciones de este artículo están referidas a las necesidades previsibles de los habitantes del barrio, urbanización o edificio, según el caso.

No solo se trata ahora, de una cesión de terrenos en forma obligatoria, sino de una obligación de construir y edificar instalaciones escolares, en urbanizaciones y de ofrecer en uso a las autoridades educativas, determinadas partes de inmuebles.

Ahora bien, en relación a esta cesión obligatoria y gratuita, para compaginar esta obligación que implica la extinción de la propiedad, con los dispositivos constitucionales, hay que entender que, en realidad, lo

---

827. <sup>bis</sup> Véase en G. O. N° 2.635 Extr., de 28-7-80.

que establece la Ley es una contribución en especie de la propiedad privada por concepto de los beneficios que el urbanismo tendrá con motivo del permiso de urbanización. Si se tratase de una donación convenida y aceptada por el propietario, el problema constitucional no se plantearía.

En este sentido, por ejemplo, Marienhoff, al señalar que el medio jurídico mediante el cual puede el Estado adquirir la propiedad de una cosa, puede ser de derecho privado, por ejemplo, compra-venta, donación, cesión, etcétera; agrega que: "Por aplicación de tales ideas, se ha declarado que el permiso otorgado por una Municipalidad —y aceptado por el interesado— para dividir un inmueble en lotes, supeditado dicho permiso a la condición de que dentro de la superficie a dividir se reservaría, gratuitamente, la tierra necesaria para calles, no es violatorio de garantía constitucional alguna y da como resultado que el Estado adquiera el dominio del terreno ocupado por esas calles"<sup>828</sup>.

Sin embargo, también en este caso, el traslado del dominio de las parcelas reservadas a fines educacionales del urbanizador a la República no se produce en virtud de la Ley, sino que requiere de un acto formal de cesión que debe ser registrado. Por tanto, mientras no se formalice la cesión obligatoria, la propiedad del inmueble reservado en el parcelamiento para fines educacionales, no se traslada a la República. En todo caso, aun cuando no se haya producido el traslado del dominio del propietario al Estado, aquél no puede enajenar el inmueble reservado para fines educacionales en virtud de lo previsto en la Ley de venta de parcelas de 9 de diciembre de 1960<sup>829</sup>, cuyo artículo 14 establece lo siguiente:

Queda prohibida la venta de parcelas ubicadas en zonas que, en los documentos protocolizados según el artículo 2º de esta Ley (Documento de Urbanización o Parcelamiento), aparezcan destinadas a áreas verdes o a otros servicios comunales. En consecuencia, será nulo cualquier acto o documento otorgado en contravención a lo dispuesto en este Artículo y su protocolización se tendrá como inexistente.

Es decir, la identificación de la parcela destinada a fines educativos en los planes aprobados de la Urbanización, una vez protocolizado el Documento de Parcelamiento o Urbanización, hace surgir una limitación a la disponibilidad de la propiedad de dicha parcela, hasta tanto no se

828. Véase *Tratado del Dominio Público, cit.*, p. 168, nota N° 51.

829. Véase en *G. O.* N° 26.428 del 9-12-60.

formalice la cesión de la misma al Estado. Toda venta efectuada por el propietario en contravención con ello, es nula e inexistente.

Por otra parte, y efectuada la cesión obligatoria del inmueble al Estado mediante documento protocolizado, ello no implica que dichos inmuebles entren a formar parte del dominio público. Hemos señalado que conforme al Código Civil, los bienes son del dominio público cuando están afectados al uso público, a un servicio público o a la defensa nacional<sup>830</sup>; por tanto, aparentemente, mientras no se produzca la afectación, es decir, mientras los inmuebles cedidos no estén definitivamente afectados a los servicios educativos, los bienes serán del dominio privado del Estado.

---

830. Artículos 540 y 541.



## V. APRECIACION FINAL

No hay duda que en virtud de su función social urbanística, la propiedad está sometida a una serie de limitaciones legales que afectan básicamente su uso. El ordenamiento jurídico nacional y local ha venido consagrando, sin embargo, limitaciones a la propiedad que implican la cesión obligatoria a entes públicos de parte de la propiedad privada, en los casos de urbanización y parcelamientos, para ser destinados a escuelas, vías de comunicación, parques, plazas y jardines de carácter público.

La Constitución garantiza el derecho de propiedad de manera que sólo permite la extinción de la titularidad de la propiedad <sup>830 bis</sup> como consecuencia de la expropiación <sup>831</sup>, la reserva-nacionalización <sup>832</sup>, la reversión <sup>833</sup> y la confiscación en casos excepcionales <sup>834</sup>. El ordenamiento jurídico permite, además, construir sobre bases sólidas derivadas de la potestad sancionadora del Estado, la figura del comiso, como extinción de la propiedad sobre bienes muebles por razón del orden público y sin indemnización <sup>835</sup>.

Pero salvo las figuras de la confiscación y del comiso, del análisis del ordenamiento constitucional podría señalarse que éste no admite cesiones obligatorias de la propiedad privada, sin indemnización, a los entes públicos. Frente a ello, sin embargo, surgen los diversos supuestos estudiados de cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad privada a los entes públicos por razón de urbanismo. Por ello, la única forma

---

830. <sup>bis</sup> En general, véase Allan R. Brewer-Carías, "Adquisición de la propiedad privada por parte del Estado en el Derecho Venezolano", en *Revista de Control Fiscal*, N° 94, Caracas 1979, págs. 61 y sigts.

831. Artículo 101.

832. Artículo 97.

833. Artículo 103.

834. Artículos 102 y 103.

835. Véanse, por ejemplo, los argumentos de la Corte Suprema de Justicia sobre la constitucionalidad del comiso, en sentencia de la Sala Político-Administrativa del 20-12-67, en *Gaceta Forense*, N° 58, 1967, pp. 168 y 169.

concordante con el ordenamiento jurídico, conforme a lo cual podría sostenerse la constitucionalidad de esas medidas, es asimilarlas a una contribución impuesta a la propiedad, pagadera en especie, por el mayor valor que adquiera ésta en virtud de los procesos de urbanización. Al propietario de un parcelamiento o urbanización, por la plusvalía que adquiere el inmueble derivado de la decisión del ente municipal de asignarle un uso urbanístico determinado, se le impone una contribución que en lugar de pagarla en dinero, la debe pagar en especie, construyendo las vías públicas respectivas (dominio público vial) y cediendo a la Municipalidad los inmuebles en donde aquéllas se construyan y los destinados a áreas verdes públicas (parques, plazas) y a la República, determinados inmuebles destinados a escuelas.

En todo caso, el problema a plantearse está en determinar quién paga la contribución efectivamente. En realidad, no es el urbanizador quien en definitiva la paga, sino que el “costo” de las cesiones gratuitas de inmuebles a entes públicos se incorporan al precio de venta de las parcelas de la urbanización. Es decir, la “contribución”, en definitiva, se traslada a los compradores de parcelas, quienes la pagan en el precio de compra de las mismas. Como consecuencia de ello, las cesiones gratuitas de parte de su propiedad que hacen los urbanizadores a los entes públicos, las financian los propietarios de parcelas, siendo éstos, por tanto, los reales cedentes.

La misma figura de la contribución por plusvalía en especie que permite sustentar, como hemos visto, la constitucionalidad de las cesiones obligatorias de propiedad privada, queda desvirtuada, pues quien en definitiva la paga no es quien obtuvo la plusvalía (el urbanizador), sino los compradores de parcelas.

Esto confirma la apreciación de que la figura de las cesiones obligatorias de la propiedad privada a entes públicos por razones urbanísticas, requiere de una urgente regulación en la Ley nacional de ordenación urbanística —como todo el proceso de desarrollo urbano—, que regularice no sólo su constitucionalidad, sino su efectividad. Un instrumento de redistribución de plusvalías originadas por actos municipales de autorización de urbanización, en beneficio de la colectividad, en definitiva, por fallas de regulación, viene a revertir en contra de la colectividad compradora de la urbanización.

Por ello, con razón, dada la situación actual, los verdaderos cedentes de los inmuebles a los entes públicos para calles, parques o escuelas, deberían ser las asociaciones de propietarios de las urbanizaciones y no los urbanizadores.

Apéndice

ALGUNAS BASES PARA UN PROYECTO DE  
LEY NACIONAL DE ORDENACION  
URBANISTICA



Del análisis que hemos efectuado a lo largo de este estudio, resulta evidente que una de las causas de la deficiente regulación urbanística de la propiedad privada, o más ampliamente, de la deficiente regulación del proceso de desarrollo urbanístico en nuestro país, puede situarse en la ausencia de una legislación nacional para su adecuada orientación.

El ordenamiento jurídico que regula el urbanismo, en la actualidad, además de ser deficiente, está disperso, tanto a nivel nacional como a nivel municipal. El presente estudio ha estado destinado a analizar lo más relevante de las regulaciones del mismo.

De este estudio resulta, evidentemente, la imperiosa necesidad de la promulgación de una Ley de ordenación urbanística que regule, nacionalmente, el proceso de desarrollo urbano y establezca, coherente e integralmente, las bases para su conducción por las autoridades nacionales y municipales.

A continuación intentaremos establecer dichas bases, tomando en cuenta los proyectos más relevantes elaborados en los últimos años<sup>836</sup>.

836. Las presentes bases para un proyecto de Ley de Ordenación Urbanística, fueron elaboradas teniendo en cuenta los diversos proyectos de Leyes de Urbanismo que se han redactado en Venezuela desde 1959, y en los cuales han participado, en una forma u otra, funcionarios y personas vinculadas al antiguo Ministerio de Obras Públicas. Las elaboramos en 1975, como material de discusión para ser considerado por la Comisión *ad-honorem* designada por el Ministro de Obras Públicas mediante Resolución N° 127 del 18-3-75, y que tenía por misión preparar un Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística, y para su redacción partimos de los siguientes documentos: Proyecto de Bases para una Ley de Planificación Territorial y Urbana, elaborado en marzo de 1970 por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas; Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, elaborado por la Comisión *ad-honorem* designada por Resoluciones conjuntas del Ministro de Obras Públicas y del Ministro de Estado para la Vivienda del 4-9-70 y del 14-10-70, de la cual formamos parte, y Anteproyecto de Ley de Regulación Urbanística del Suelo, elaborado en 1971 en la Oficina del Ministro de Estado para la Vivienda. Véanse los textos de los diversos Proyectos de Ley elaborados a nivel nacional desde 1959 en Luis Torrealba Narváez, *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*, Caracas 1970, págs. 191 y sigts.



## I. OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY

1. La Ley debe tener por objeto la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros urbanos, y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y de las actividades económicas, en función de los intereses individuales y sociales del hombre y de la salvaguarda de los recursos y valores ambientales.

2. A los efectos de la Ley, deben contribuir a la ordenación del desarrollo urbano, y por tanto deben ser objetivos de la misma, todas las actividades públicas o privadas que tengan por objeto:

A. Crear, planificar, equipar, desarrollar y renovar centros urbanos;

B. Procurar el uso más racional del suelo urbano, y todas las acciones de parcelación o reparcelación del suelo;

C. Asegurar la disponibilidad de terrenos para la construcción de viviendas y para usos recreativos, asistenciales, educativos y cívicos;

D. Lograr que el crecimiento de los centros urbanos se efectúe de manera ordenada, conforme a las previsiones de los planes de urbanismo y con la dotación de los servicios necesarios;

E. Propiciar una equitativa distribución de las cargas y beneficios que resulten de las actuaciones urbanísticas;

F. Garantizar a la colectividad el disfrute de aquellas plusvalías del suelo urbano que no se originan en la actividad privada de los propietarios;

G. Evitar alzas injustificadas en el valor de los terrenos, asegurar una oferta suficiente y oportuna de los mismos, y dar seguridad al tráfico inmobiliario urbano;

H. Facilitar las acciones y obras de renovación urbana; e

I. Propiciar el mejoramiento de los barrios de invasión y asentamientos no controlados, regularizar la situación de sus habitantes y proveer áreas de recepción para los migrantes de escasos recursos económicos.

3. La ordenación del desarrollo urbanístico se debe realizar dentro del marco de la política nacional de ordenación territorial y de desarro-

llo regional que defina el Ejecutivo Nacional. Esta política debe tener por objeto asegurar el ordenado y equilibrado desarrollo de las diversas regiones y componentes del territorio nacional, teniendo en cuenta sus lazos recíprocos y los intereses generales de la República, así como establecer y regular las oportunas interdependencias entre los recursos productivos y los servicios existentes en tales regiones, a fin de crear las mejores condiciones para el desarrollo económico, la satisfacción de los recursos y de los valores ambientales del país.

4. Las autoridades urbanísticas, de acuerdo con lo establecido en la Ley, deberán adoptar las medidas que sean necesarias para lograr un desarrollo urbanístico adecuado, y en particular, cuidar del correcto uso del suelo, proveer a la creación de nuevas ciudades y a la renovación, reforma y ordenado crecimiento de las existentes; responsabilizarse de la promoción y provisión de servicios y viviendas; vigilar la realización de las edificaciones y velar por la conservación del paisaje y del marco ecológico natural.

5. Para el cumplimiento de los objetivos establecidos anteriormente, las autoridades urbanísticas deberán desarrollar un sistema integrado y jerarquizado de planes, conforme a los cuales debe ordenarse el desarrollo urbanístico; y promover, vigilar y supervisar su ejecución, la cual se debe realizar a través de actuaciones públicas y actuaciones privadas, ajustadas en un todo a dichos planes.

6. A los efectos de las expropiaciones urbanísticas, se deben declarar de utilidad pública y de interés social:

A. La realización de proyectos aprobados por las autoridades urbanísticas competentes, para la ejecución de los planes de urbanismo;

B. La constitución de reservas públicas de suelo urbano;

C. La creación de nuevas ciudades;

D. La regularización de la situación de los habitantes de los barrios de invasión y asentamiento no controlados en terrenos de propiedad particular; y

E. En general, todos los bienes, servicios y actividades que puedan estar afectados por actividades de desarrollo urbanístico.

7. La actuación de las autoridades urbanísticas se debe llevar a cabo con estricta sujeción al principio de la legalidad de los actos administrativos, cuyo control se podrá ejercer por los medios de recurso establecidos en la Ley y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la Ley de la materia.

## II. LA PLANIFICACION URBANISTICA

### 1. *El sistema de planes*

8. El proceso de desarrollo urbanístico debe ordenarse mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, formulados, en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que, en el largo plazo, precise la estrategia de ordenamiento territorial y urbano, que defina el Ejecutivo Nacional.

9. El sistema de planes de ordenación urbanística debe comprender un Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana; los planes regionales y los planes de desarrollo urbano local.

Cada uno de dichos planes debe ajustarse y desarrollar lo establecido en el de mayor ámbito territorial. Sin embargo, la ausencia de los planes de ámbito territorial superior no debe ser obstáculo para la formulación de los de ámbito inferior, los cuales deben revisarse y adaptarse cuando aquéllos se formulen.

10. También deben formar parte integrante del Sistema de planes de ordenación urbanística, los planes especiales y particulares que se formulen.

### 2. *Las diferentes clases de planes*

#### A. *El Plan Nacional*

11. El Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana, elaborado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en cooperación con el Ministerio de Desarrollo Urbano debe ser de largo plazo, y sus directrices deben ser seguidas por el Plan de la Nación.

12. En materia de ordenación urbanística, el Plan Nacional debe establecer las grandes directrices de la estructura física, de servicios y equipamiento del territorio nacional, con base en una adecuada política demográfica y habitacional y los lineamientos generales del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, el sistema de ciudades y áreas metropolitanas, las ciudades a crear y fortalecer, y todas aquellas directrices de orden urbanístico que sean necesarias para la formulación de los planes regionales urbanos.

13. El Plan Nacional debe responder a la política nacional de ordenación territorial, y los componentes espaciales de los planes sectoriales contenidos en el Plan de la Nación, deben ajustarse a aquél.

#### B. *Los Planes Regionales*

14. Los Planes Regionales de ordenación urbanística deben desarrollar, a escala regional, las previsiones de la política nacional de ordenación urbanística conforme al Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana y formular y plantear el sistema de relaciones y funciones primarias de las ciudades, así como todas aquellas medidas de orden urbanístico que sean necesarias para el desarrollo de la región y para la formulación de los planes reguladores urbanos.

15. Los Planes Regionales deben formular, en cada región, el sistema de relaciones y funciones de las ciudades, con la determinación de las áreas que deban ser objeto de planes reguladores locales, el sistema básico de vías de comunicación y medios de transporte, y los grandes usos de la tierra en relación a las actividades rurales, industriales, de aprovechamiento de recursos naturales o de parques nacionales. Deben establecer, además, los lineamientos para la elaboración de los planes locales de ordenación urbanística. En particular, los Planes Regionales deben prever el acondicionamiento físico del territorio a nivel de gran infraestructura y zonificación de usos, estableciendo las reservas del suelo necesarias para la creación de nuevos núcleos de población, parques, centros industriales, comerciales, de servicios, educacionales, recreativos, de deportes o turísticos de nivel regional; deben contener, además, el señalamiento de zonas reservadas para destinos especiales y aquellas otras que deban estar sujetas a limitaciones en su uso, aprovechamiento o destino; la ordenación urbano-rural, determinando una armazón regional jerarquizada de núcleos urbanos, señalando al efecto el establecimiento de nuevos núcleos o servicios, o la concentración, en su caso, de los existentes; la determinación de grandes usos rurales de la tierra; la organización de las vías de comunicación y medios de transporte, así como la ordenación de las zonas de protección de las grandes obras públicas y el equipamiento de éstas; la indicación de los límites aproximados de las zonas que deban ser objeto de ordenación a través de los correspondientes planes reguladores o planes especiales, así como el establecimiento de los principios básicos para la coordinación de todo el planeamiento de rango inferior de la Región y las normas ordenadoras de las materias incluidas en el planeamiento. Los Planes Regionales deben contener, además, el estudio económico-financiero-justificativo del equilibrio del

plancamiento, el Plan de Etapas y la distribución de la inversión entre los Organismos, Entidades y personas que deban soportarla, en particular de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica de Inversión del Situado Constitucional en coordinación con los Planes Nacionales.

### C. *Los planes locales de desarrollo urbano*

16. Los Planes de desarrollo urbano local deben ser los Planes Rectores de Ordenación Urbanística, elaborados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, y los Planes de Desarrollo Urbano sancionados por las autoridades municipales, previa aprobación del Ministerio de Desarrollo Urbano.

17. Los Planes Rectores de Ordenación Urbanística establecerán los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito local, pudiendo comprender el Municipio, Distrito, Distrito Metropolitano o Municipios y Distritos agrupados en mancomunidades. Estos Planes Rectores de Ordenación Urbanística establecerán la ordenación urbanística del o de los Municipios o Distritos, o territorio afectado, delimitando los perímetros de suelo urbano y de suelo con expectativa urbana prevista para la expansión de la ciudad en el mediano y largo plazo. Contendrán, además, el destino general del suelo urbano en zonas de uso diferenciado; la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres, y de protección y conservación ambientales; el trazado general y características de las vías, y el sistema de transporte colectivo y las grandes rutas del mismo.

18. Los Planes de Desarrollo Urbano se elaborarán dentro del marco de referencia establecido por los Planes Rectores de Ordenación Urbanística, y detallarán el uso del suelo urbano mediante su zonificación. En dichos planes se establecerá expresamente el porcentaje del suelo que debe destinarse tanto a áreas verdes públicas o privadas, como al sistema vial; la ubicación de los edificios o instalaciones públicas y, en especial, los destinados a servicios educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros; el plan de etapas de la actuación pública; los plazos para las obras de urbanización a realizar, y para la edificación de los diferentes sectores y la adquisición de terrenos; las normas de ordenación urbanística de las actuaciones públicas y privadas; y el estudio económico-financiero que justifique tanto el equilibrio del planeamiento en relación con las necesidades, como la capacidad financiera del órgano urbanístico gestor del plan. Igualmente, fijarán la parcela mínima, por debajo de la cual no podrán autorizarse parcelaciones ni edificaciones.

19. Los Planes de Desarrollo Urbano se desarrollarán mediante Planos de zonificación del suelo urbano.

20. Los Planos de zonificación, salvo los supuestos previstos en la Ley, requerirán siempre la existencia de un Plan de Desarrollo Urbano al cual se le ajustarán, y tendrán por objeto la ordenación urbanística de sectores de un centro urbano, a los efectos de su desarrollo, urbanización, reforma interior o renovación.

Los Planos de zonificación detallarán, globalmente o por sectores, las previsiones contenidas en el Plan de Desarrollo Urbano, con precisión de volumen, densidad y aprovechamiento del suelo urbano, las alturas de las construcciones, características de las mismas, áreas verdes, esquema de los servicios urbanos, de las vías de comunicación, de las instalaciones públicas, coeficientes de espacios libres, porcentajes de terrenos a cederse a la Municipalidad, zonas de actuación preferente, sectores de centros históricos y artísticos, obligaciones de los propietarios y las dimensiones máximas y mínimas de las parcelas o lotes.

#### D. *Los planes especiales*

21. Los Planes especiales tanto a nivel regional como local, deben tener por objeto fundamental la creación, modificación, defensa o mejoramiento de algún elemento especial del territorio, de las ciudades o de los planes de ordenación, tales como los monumentos históricos y artísticos, la protección del paisaje, los parques nacionales y las zonas de interés turístico, o la creación de grandes obras de infraestructura física.

#### 3. *El procedimiento para la elaboración de los Planes*

22. En la elaboración de todos los planes de ordenación urbanística se deben establecer los plazos de información al público y de audiencia a las entidades públicas y asociaciones de residentes o vecinos que resulten afectados o interesados en el mismo. Durante el período de información pública, toda persona debe poder formular las alegaciones y observaciones que estime oportunas y convenientes sobre la procedencia, orientación y mejoras del Plan en cuestión. Estas alegaciones no deben ser vinculantes para el órgano urbanístico autor del Plan, ni su falta de aceptación debe dar lugar a recurso alguno.

Con la misma finalidad se debe dar audiencia a las entidades públicas y asociaciones de vecinos o residentes afectadas, así como a los Colegios profesionales. Las observaciones tampoco deben ser vinculantes para el órgano urbanístico autor del Plan.

23. Los elementos de ordenación urbanística del Plan Nacional deben ser elaborados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, para su incorporación, al Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana que debe elaborarse en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Planes Regionales, así como los planes especiales de orden regional, deben ser formulados por las autoridades regionales que se establezcan, y aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano; y los Planes Rectores de Ordenación Urbanística deben ser elaborados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, a través de sus unidades desconcentradas regionalmente. El procedimiento para la elaboración del Plan Nacional, de los Planes Regionales y de los Planes Rectores, debe ser establecido por reglamento.

24. Los Planes de Desarrollo Urbano, los Planos de Zonificación y los Planes Especiales de ámbito local deben ser formulados por los respectivos Municipios.

25. La sanción de los Planes de Desarrollo Urbano por los respectivos Concejos Municipales, debe someterse al procedimiento siguiente:

A. El Proyecto del plan debe ser elaborado por el organismo municipal de planificación urbana designado al efecto, quien debe someterlo a la consideración del Concejo Municipal, a fin de que éste autorice su publicación por el organismo de planificación.

B. El organismo municipal de planificación debe someter el proyecto a información y consulta pública durante un período de treinta días continuos y máximo de sesenta días, durante los cuales los interesados podrán hacer las alegaciones y consideraciones que estimen oportunas. Al finalizar dicho período, debe abrirse un plazo de audiencias a los organismos públicos o asociaciones de vecinos afectados, o simplemente interesados, no mayor de quince días continuos.

C. Una vez recibidas las observaciones y consideraciones formuladas, el proyecto debe ser enviado nuevamente al Concejo Municipal, quien debe decidir sobre aquéllas, sin ulterior recurso, y remitir el proyecto al Ministerio de Desarrollo Urbano.

D. El Ministerio de Desarrollo Urbano debe estudiar el proyecto, a cuyo efecto puede crear las comisiones que sean necesarias con participación de las entidades públicas nacionales, estatales y municipales que deban coadyuvar a su ejecución. Una vez aprobado el Proyecto mediante Resolución, lo debe devolver a la autoridad municipal, con un informe, en el que se deben indicar los compromisos contractuales que deben adquirir los organismos centrales que conozcan el proyecto y que pueden participar en la ejecución de los programas en él previstos. En este sentido, debe corresponder al Ministerio de Desarrollo Urbano la eje-

cución de las normas de la Ley Orgánica de coordinación de la inversión del situado constitucional con los Planes desarrollados por el Poder Nacional en relación a la ejecución de los Planes Urbanísticos.

E. El organismo municipal de planificación urbana, a la vista de los antecedentes indicados, debe someter el proyecto final a la consideración del Concejo Municipal, a los efectos de su sanción final, si procede. La vigencia del Plan se inicia a partir de su publicación en la respectiva *Gaceta Municipal*.

El Concejo debe pronunciarse en un sentido u otro en el plazo de dos meses. En ausencia de pronunciamiento, el proyecto podrá ser publicado en la *Gaceta Oficial* por el Ministerio de Desarrollo Urbano, entendiéndose aprobado si así se hiciera.

F. En el acto de aprobación definitiva de los Planes, sólo deben poderse introducir modificaciones en el Plan, previa consulta con el órgano urbanístico que lo hubiere elaborado.

G. En todos los procedimientos para la formulación de los planes, con independencia de su aprobación definitiva, debe existir una aprobación inicial, previa a la información pública, y otra provisional, posterior a ésta, prestadas ambas por el órgano urbanístico que haya elaborado el Plan.

26. Contra los actos de aprobación definitiva que lesionen derechos subjetivos patrimoniales de los particulares, deben poderse interponer los recursos previstos en la Ley.

Contra las aprobaciones inicial y provisional no debe haber recurso alguno.

26 bis. El Ejecutivo Nacional debe establecer y aprobar, mediante Decreto, los Planes Rectores de Ordenación Urbanística, para las ciudades con una población superior a los 15.000 habitantes, así como para las que determine el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Para aquellas ciudades y núcleos urbanos con población inferior a 15.000 habitantes, el Ministerio de Desarrollo Urbano podrá establecer un plan de ordenación sumario, en el que se establezcan, la delimitación del casco urbano, las zonas de expansión conveniente, diferenciadas por uso, el aprovechamiento máximo del suelo, y las normas urbanísticas aplicables.

27. Cuando las Municipalidades no formulen sus proyectos de Planes de Desarrollo Urbano dentro del plazo que al efecto debe señalar el Ministerio de Desarrollo Urbano, o cuando así lo soliciten por no tener los organismos los recursos necesarios para su elaboración, el proyecto de Plan Local debe poder ser elaborado preferentemente, con la colaboración de la Municipalidad, por el Ministerio de Desarrollo

Urbano, quien lo someterá finalmente a la sanción del respectivo Concejo Municipal, después de cumplido el procedimiento de información pública establecido anteriormente.

28. Cuando no se haya establecido la correspondiente Mancomunidad o el Distrito Metropolitano en aquellas áreas urbanas que requieran de una planificación urbanística intermunicipal, el Ministerio de Desarrollo Urbano debe designar el órgano urbanístico que deba redactar los planes intermunicipales, así como la diferente participación que deban tener las Municipalidades interesadas, tanto en la gestión del Plan como en el financiamiento del mismo y de las operaciones que éste comporte.

29. Las entidades públicas y las particulares deben poder cooperar en la tarea urbanística mediante la formulación de planes particulares y proyectos de urbanización que, una vez redactados, deben entregarse al organismo inicialmente competente para su aprobación, con el objeto de que, si lo encuentra adecuado, inicie el procedimiento de aprobación señalado. Contra la desestimación de los proyectos por la autoridad encargada de iniciar el procedimiento se podrán ejercer los recursos previstos en la Ley.

30. Una vez aprobados, los Planes serán públicos, ejecutivos y obligatorios tanto para la Administración como para los administrados.

Los planes que se dicten de conformidad con esta Ley, tendrán vigencia a partir de su publicación y serán de duración indefinida.

Los Planes Regionales y los Planes Rectores deben revisarse cada diez años y deben poderse revisar antes o modificarse parcialmente, cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen, a juicio del Ministerio de Desarrollo Urbano. Los programas de actuación del Plan deben revisarse cada tres años.

Cualquier reforma introducida en los Planes se sujetará a los mismos trámites previstos para su aprobación, pudiendo las Ordenanzas Municipales establecer requisitos adicionales cuando se trate de desafectar áreas verdes.

31. La reforma de los Planes de Desarrollo Urbano y de los Planos de zonificación, no deben poder realizarse de manera que conlleven cambios de zonificación aislados o singulares.

Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original, o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique un cambio de zonificación, éste podrá hacerse de acuerdo con el siguiente procedimiento. La solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación

de Vecinos, si la hubiere, o por 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 que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo determinará el día y la hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada.

El Concejo autorizará los cambios de zonificación cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

a) Cuando no se altere sustancialmente el carácter dominante de la zona.

b) Cuando sean suficientes los servicios públicos, tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija;

c) Cuando la Municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios;

d) Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo.

Los organismos nacionales que tengan a su cargo la prestación de los servicios a que se refiere la letra "b" de este número, deberán certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

En los casos a que se refieren las letras "c" y "d", el Concejo deberá incorporar en la Ordenanza de presupuesto del año siguiente y las sucesivas, las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los Concejos serán solidariamente responsables de los daños que resulten por el incumplimiento de esta disposición.

También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiera adecuar el área a las políticas y programas nacionales o municipales, en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

32. Previa a la formulación de los Planes Rectores de Ordenación Urbanística o de los Planes de Desarrollo Urbano, el órgano urbanístico respectivo debe poder suspender los permisos de urbanización, obras y construcción en el territorio o sector durante un plazo de uno a tres años, según la clase de Plan y la actividad afectada, mediante la publicación de la delimitación de dicho territorio en la Gaceta Oficial.

Igualmente, podrá el órgano urbanístico encargado de la formulación del Plan, recabar de las Entidades y Corporaciones Públicas y Privadas, y demás personas, y éstas estarán obligadas a prestar, la información y los estudios existentes al efecto.

33. Cuando no exista Plan de ordenación urbanística aprobado, o sea necesario completar éste en algún aspecto no previsto, deben poderse dictar normas subsidiarias y complementarias de ordenamiento que fijen las condiciones y formas de aprovechamiento y utilización del suelo.

34. La documentación, formas de presentación, períodos de revisión y demás características de los planes, deben ser determinados por el Reglamento.

Para la confección de los Planes, el órgano urbanístico que haya de efectuarlo debe poder contratar libremente, con profesionales especializados, la realización de los estudios adecuados que fueren necesarios.



### III. LAS AUTORIDADES URBANISTICAS

#### 1. Aspectos generales

35. Las autoridades urbanísticas deben ser el Ejecutivo Nacional, las autoridades administrativas regionales que se determinen y los Municipios a los cuales debe corresponder, dentro de la esfera de su respectiva competencia, la redacción, aprobación, inspección y ejecución de los planes, y en general, el planeamiento, impulsión y desarrollo de la política de ordenación urbanística del país.

36. Aparte de las autoridades urbanísticas señaladas, a nivel nacional y regional deben constituirse, además, sendos Consejos de Planificación Urbanística, como órganos urbanísticos consultivos, los cuales deben tener por misión, asesorar a las autoridades responsables de la ejecución del urbanismo, sin que sus criterios sean vinculantes para éstas.

Los órganos urbanísticos consultivos, deben ser constituidos con una base representativa amplia en la que deben integrarse los representantes de los intereses políticos, económicos y profesionales de la Administración Pública central, local y de los sectores privados.

#### 2. Las Autoridades Urbanísticas Nacionales

37. La autoridad urbanística nacional debe corresponder al Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Desarrollo Urbano, y de los demás organismos de la Administración Pública Nacional que tengan asignadas atribuciones urbanísticas.

38. Deben corresponder al Ministerio de Desarrollo Urbano, en el campo de la ordenación urbanística las siguientes atribuciones:

A. Elaborar, para su aprobación por el Presidente de la República e incorporación al Plan Nacional de Ordenación Territorial y Urbana, los aspectos urbanísticos del mismo en cooperación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, teniendo en cuenta los objetivos económicos y sociales que conformen la política del Gobierno Nacional.

B. Elaborar, cuando sea procedente, los planes especiales de ordenación urbanística.

C. Aprobar los Planes Regionales de ordenación urbanística elaborados por las autoridades administrativas regionales que se establezcan y los planes especiales que éstas elaboren.

D. Elaborar los Planes Rectores de Ordenación Urbanística y aprobar los Planes de Desarrollo Urbano.

E. Cooperar con las Municipalidades en la elaboración y adopción de los Planes de Desarrollo Urbano e intermunicipales, y estimular la creación y fortalecimiento de organismos municipales e intermunicipales de planificación urbana.

F. Elaborar los Planes de Desarrollo Urbano en los casos previstos en el número 27.

G. Coordinar la actividad urbanística de las autoridades nacionales con las de los Estados y las Municipalidades, y, con tal fin, dictar las normas correspondientes.

H. Dictar los reglamentos necesarios para unificar las normas que regulen la realización de obras de ingeniería, de arquitectura y demás actividades que afecten al desarrollo urbanístico.

I. Velar por la correcta aplicación de los planes y, en general, por la debida observancia de las normas que se dicten de conformidad con esta Ley.

J. Promover y estimular la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los planes.

K. Cooperar en la ejecución de los planes, mediante el desarrollo de programas que correspondan al orden nacional.

L. Ejercitar todas las demás facultades propias de orden nacional que, aun cuando no queden enunciadas en la Ley de manera expresa, sean precisas para su debida aplicación.

### 3. *Las Autoridades Urbanísticas Regionales*

39. Las autoridades urbanísticas regionales deben ser las autoridades administrativas que se establezcan en las Regiones y que determine el Reglamento. En ellas deben estar representados los Gobernadores de los Estados y los Presidentes de los Concejos Municipales de cada Región.

40. Deben corresponder a las autoridades urbanísticas regionales, las siguientes atribuciones:

A. Formular, conforme a los lineamientos establecidos nacionalmente, los Planes Regionales de Ordenación Urbanística, para su aprobación definitiva por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

B. Elaborar planes especiales cuando ello sea procedente y someterlos a la aprobación definitiva por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

C. Coordinar la actividad urbanística de los Estados con las autoridades nacionales y las Municipalidades.

D. Velar por la correcta aplicación de los planes y, en general, por la debida observancia de las normas que se dicten de conformidad con la Ley.

E. Promover y estimular la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de los planes.

F. Cooperar en la ejecución de los planes, a través de los diversos organismos de carácter regional, mediante el desarrollo, por éstos, de programas que correspondan a la orden local.

#### 4. *Las Autoridades Urbanísticas Municipales*

41. Debe corresponder a las Ordenanzas Municipales, la determinación, en cada Municipio, de los órganos de planeamiento y ejecución urbanística. En dichas Ordenanzas puede disponerse que el órgano de planificación urbanística sea el Ministerio de Desarrollo Urbano.

42. En el campo de la ordenación urbanística, corresponden a los Municipios del país las siguientes atribuciones:

A. Adoptar, con arreglo a lo establecido en la Ley, los Planes de Desarrollo Urbano, los planes especiales y los Planos de zonificación que corresponda.

B. Dictar las Ordenanzas necesarias para la ejecución de los planes, en materia de zonificación, régimen de arquitectura, ingeniería y construcciones, y, en general, sobre cualquier otra materia urbanística de carácter local, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales.

C. Velar por el cumplimiento de los planes y otorgar de conformidad con la Ley y las Ordenanzas respectivas, los permisos necesarios para las actividades y desarrollos urbanísticos.

D. Informar a la ciudadanía, y estimular y canalizar su participación en la elaboración y ejecución de los planes de ordenación urbanística.

E. Ejecutar los programas municipales necesarios para la efectividad de los planes.

F. Ejercitar, con sujeción a las leyes y reglamentos nacionales, todas las demás facultades propias de orden municipal que resulten necesarias para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Ley.

43. En las áreas metropolitanas y, en general, siempre que en dos o más Municipios existan intereses urbanísticos comunes, debe preverse la necesidad de que se mancomunen con el fin de constituir órganos urbanísticos intermunicipales.

Estos órganos deben ejercer las competencias que los Municipios acuerden delegarles.

Las Autoridades Urbanísticas Nacionales deben poder supeditar la concesión de auxilios y subvenciones, y la aplicación de sus programas, a la previa constitución de mancomunidades para la ordenación urbanística Intermunicipal.

#### IV. EL REGIMEN URBANISTICO DEL SUELO

##### 1. *La regulación de la propiedad urbana*

44. El régimen urbanístico del suelo establecido por la Ley, debe referirse particularmente, al comprendido en los Planes Rectores de Ordenación Urbanística, en los Planes de Desarrollo Urbano y en los Planos de zonificación. En los primeros deberá preverse y regularse, además, un área de extensión calculada para un período de veinte (20) años, la cual debe ser determinada por las autoridades urbanísticas competentes como suelo de expectativa urbana y al que haya de servir de asiento para nuevas actuaciones urbanísticas.

45. En virtud de su función social, la propiedad urbana debe estar sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezcan las Leyes urbanísticas y los reglamentos, planes y normas urbanísticas complementarias que conforme a ellos deben dictar las autoridades urbanísticas competentes.

46. El aprovechamiento urbanístico del suelo se debe determinar, exclusivamente, por lo establecido en la Ley y en los correspondientes Planes. En consecuencia, una y otros deben fijar los usos, volúmenes, densidades, y demás características técnicas de acuerdo con las necesidades del territorio y del país, para cada período de vigencia del Plan. En todo caso, el aprovechamiento del suelo no debe poder exceder de un módulo que debe ser fijado en el Plan en función del grado de equipamiento existente o proyectado para el territorio objeto del plan.

En todo caso, el destino y afectación de suelos, las superficies mínimas y máximas de las parcelas, la calidad e intensidad de los aprovechamientos urbanísticos, el nivel de dotación de servicios y las demás condiciones de edificabilidad y utilización de las construcciones, deben ser determinadas por los planes y las normas que se dicten para su aplicación.

47. Las prohibiciones, limitaciones y obligaciones resultantes de los leyes, planes y ordenanzas urbanísticas y que delinean el entorno conceptual del derecho de propiedad del suelo urbano, no deben dar lugar a indemnización alguna, y entre ellas se incluyen:

A. Las prohibiciones de construir o parcelar resultantes de la suspensión de permisos previa a la redacción del Plan o de una provisión de expropiación.

B. Las prohibiciones resultantes del Plan de Desarrollo Urbano de parcelar los terrenos planeados por debajo de la parcela mínima señalada en el Plan Rector de ordenación urbana, así como la prohibición de edificar en parcelas inferiores a la señalada como mínima.

C. La disminución que en el aprovechamiento de los terrenos planeados fije el Plan de Desarrollo Urbano en relación con el máximo previsto en el Plan Rector.

D. La prohibición de continuar la explotación de industrias o establecimientos incómodos, insalubres, molestos, nocivos o peligrosos, una vez transcurrido el plazo que para su traslado hubiera decretado el Plan.

E. La prohibición de continuar las industrias y, en general, las edificaciones, instalaciones o construcciones declaradas por el Plan no ajustadas a ordenación, una vez concluido el plazo que para su traslado o demolición hubiera decretado el Plan.

F. La prohibición de parcelar o edificar los terrenos sin la previa redacción y aprobación del Plan y sin que aquéllos reúnan la calificación de terreno para edificación, por no haberse realizado las obras de urbanización y disponer de todos los servicios urbanos exigidos en esta Ley.

G. Las limitaciones impuestas en la Ley al suelo con expectativa urbana y rústico, con carácter general.

H. Las prohibiciones de parcelar o edificar los terrenos circundantes o limítrofes a ciertas aglomeraciones, vías o construcciones, así como los límites impuestos por razón de defensa o seguridad de éstas o para preservar el paisaje. El Plan Rector debe fijar, en estos casos, la extensión de los terrenos sujetos a limitación.

I. Las alteraciones que de los usos y aprovechamientos expresados en volumen edificable y densidad, se efectúen en las futuras revisiones o modificaciones del Plan. No obstante, cuando estas modificaciones impliquen una reducción del aprovechamiento en más de un 50% del previsto como máximo en el Plan anterior, el propietario afectado debe tener derecho a indemnización por la diferencia entre el 50% y el sexto del valor reducido.

48. En todos los supuestos a que se refiere el número anterior, cuando la limitación impuesta represente una disminución del contenido económico en más de un sexto de su valor, éste debe ser compensado mediante la adecuada redistribución del sector en que se hallaren en-

clavados los terrenos, con objeto de redistribuir equitativamente el volumen del planeamiento entre todos los propietarios. Con el objeto de configurar las parcelas de terreno después del planeamiento o restaurar el equilibrio económico entre los afectados que hubiere sido alterado por el plan, la autoridad urbanística determinará el régimen de parcelación y reparcelación que permita dar una configuración armónica a las parcelas en función de su uso y aprovechamiento, o redistribuir este último entre los interesados, de manera que todos soporten equitativamente las cesiones obligatorias de terrenos para vialidad, estacionamientos, plazas, parques y jardines, y, en general, las cargas del planeamiento.

49. Conforme a la Ley, el suelo debe clasificarse en suelo urbano, suelo con expectativa urbana y suelo rústico.

El suelo urbano debe ser el comprendido en el casco de la población, el urbanizado que tenga los servicios técnicos que se señalan en esta Ley o en los Reglamentos o Planes y el contenido en un Plan de Desarrollo Urbano o en un Plano de zonificación para ser urbanizado. El suelo urbano debe clasificarse en: a) Vías públicas y calles, plazas y espacios libres para estacionamiento de vehículos; b) Parques y jardines, y c) Terrenos para edificación pública o privada. El Reglamento debe definir cada uno de los anteriores conceptos. La modificación, alteración o supresión de los parques, plazas y jardines previstos en el planeamiento, debe requerir la previa autorización del Ministerio de Desarrollo Urbano.

No debe poderse otorgar permisos de construcción sin que el suelo tenga la calificación de terreno para edificación.

El suelo con expectativa urbana debe ser aquel que no estando comprendido en un Plan de Desarrollo Urbano o Plano de Zonificación, se halle incluido en un Plan Rector de Ordenación Urbanística para ser urbanizado.

Debe considerarse suelo rústico el no incluido en ninguno de los apartados anteriores.

## 2. *La Cédula Urbanística*

50. La autoridad urbanística municipal competente debe expedir, en un plazo máximo de treinta días y a solicitud de los interesados, una Cédula Urbanística, en la que deben constar las características del aprovechamiento de las parcelas, conforme a lo previsto en las leyes, planes y ordenanzas urbanísticas, así como el valor fiscal del inmueble, declarado o aceptado, expresa o tácitamente, por el interesado, conforme a lo establecido en la Ley.

51. A todos los efectos de la Ley, así como a los efectos fiscales, los propietarios deben estar obligados a estimar el valor de sus inmuebles urbanos. En su defecto, la estimación debe ser hecha por la autoridad municipal competente, la cual debe confeccionar los índices del valor del suelo de cada Municipio.

Cuando la autoridad municipal no esté conforme con la estimación hecha por el propietario, o cuando éste no acepte la estimación hecha por aquélla, los terrenos deben ser valorados con arreglo a los criterios que se señalan en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y en la presente Ley, y mediante el procedimiento que determine el Reglamento. Las valoraciones del suelo, que se expresarán en la Cédula Urbanística, deben tener una vigencia de tres años. En la determinación del valor del suelo no deben computarse las plusvalías o incrementos de valor ni las minusvalías o depreciaciones producidas como consecuencia de las actuaciones urbanísticas o de la ejecución de obras públicas financiadas con cargo a los Presupuestos Municipales, Estadales o Nacionales.

52. El Reglamento debe establecer lo concerniente al levantamiento de un catastro urbano en los centros urbanos de la República.

### 3. *El uso del suelo urbano*

53. Los terrenos calificados como urbanos deben ser destinados al uso y deben tener el aprovechamiento que para los mismos debe fijar el Plan de Desarrollo Urbano y los Planos de Zonificación, y, en defecto de éstos, las Ordenanzas de zonificación vigentes en el momento de promulgarse la Ley.

Los usos establecidos deben ser perfectamente diferenciados, sin que puedan alterarse por los particulares, y el aprovechamiento, expresado en m<sup>2</sup>, porcentaje de construcción, densidad de población, y área de ubicación. Cualquier otra forma que determine el Plan, debe ser entendida como límite o posibilidad máxima, quedando su concreción a los Planes de Desarrollo Urbano que desarrolle el Plan Rector.

54. Los terrenos de expectativa urbana y rústicos no deben tener, en principio, aprovechamiento urbanístico y su uso debe quedar sujeto a las normas siguientes:

A. Se deben destinar exclusivamente al aprovechamiento agrícola, forestal o ganadero, o minero a que, por su naturaleza intrínseca, estuvieren siendo dedicados, sin que en ellos puedan realizarse explotaciones, movimientos de tierra, cortes de árboles y otros usos análogos, contrarios a

la Ley o a lo establecido en el Plano y, en su defecto, a lo que prescriba la legislación aplicable por razón de su destino anterior.

B. El descubrimiento de usos posibles no contemplados en el planeamiento debe poder dar lugar a la revisión o modificación parcial de éste en función de la trascendencia de los usos descubiertos.

C. Se deben poder autorizar construcciones provisionales para usos compatibles con el destino del suelo y que deben demolerse, sin derecho a indemnización, cuando lo requiera el órgano urbanístico competente.

D. Igualmente se deben poder autorizar las construcciones que requiera la explotación agrícola, forestal, minera o ganadera, con arreglo al uso determinado por su naturaleza, y aquellas otras que, por su objeto, deban realizarse en un terreno determinado. Si éstas fueran de cierta entidad o importancia, se debe requerir la previa redacción y aprobación de un Plano de zonificación.

55. Dentro de las zonas de suelo con expectativa urbana y rústico de los Planes Regionales o Rectores, se deben poder establecer, al tiempo de la formulación de éstos o con posterioridad y mediante el procedimiento establecido en la Ley para su aprobación, delimitaciones de terreno en beneficio de las Reservas de Suelo de las autoridades urbanísticas, con el objeto de prevenir y encauzar el desarrollo urbano o la creación de ciudades o zonas industriales, comerciales o cualesquiera otro servicio. Durante el lapso de diez años a contar desde la delimitación, los terrenos afectados no deben poder ser objeto de desarrollos urbanos por sus propietarios y deben poder enajenarse por éstos, con la carga de no poderse aprovechar urbanísticamente y sí, sólo, de acuerdo con su naturaleza intrínseca.

Si al finalizar el plazo establecido no hubieren sido expropiados por las autoridades urbanísticas, los propietarios deben recuperar la plena disponibilidad urbanística de los mismos, de acuerdo con la calificación que tuvieren en el Plan vigente en aquel momento.

Al realizar la adquisición por la autoridad urbanística, ésta debe poder, a su elección, satisfacer el justiprecio en metálico, por permuta con terrenos urbanizados dentro de la misma zona o, con asentimiento del interesado, por permuta con otros terrenos ya ordenados o urbanizados de la propia Reserva de Suelo dentro de la misma ciudad.

#### 4. *Los permisos urbanísticos*

56. Ningún aprovechamiento, edificación o ejecución de obras debe poder realizarse sin la obtención del permiso previo que debe ser expedido por la autoridad urbanística competente.

En particular, deben estar sujetas a la obtención del permiso urbanístico previo, las actuaciones urbanísticas de parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las nuevas construcciones, la modificación en la estructura o aspecto exterior de las existentes, el primer uso a que se destinan las edificaciones y las modificaciones subsiguientes de ese uso, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los planes y ordenanzas respectivas.

El otorgamiento del permiso previo urbanístico debe implicar, siempre, la conformidad de la actuación urbanística con las regulaciones de un Plan.

57. Cuando se trate de centros urbanos ya establecidos que no hubiesen aprobado su plan, o no estuviesen obligados a adoptarlos, se debe poder autorizar usos no intensivos del suelo, propios de tales comunidades. Para conceder usos inherentes a formas de vida urbana, debe ser preciso solicitar simultáneamente la aprobación de un Plan o proyecto de urbanización.

En ausencia de un Plan sólo deben permitirse los desarrollos inherentes a la economía rural o minera que no den lugar a la formación de núcleos habitacionales.

57 bis. Para los desarrollos inherentes a la economía rural o minera que impliquen la formación de un núcleo habitacional, debe ser necesario solicitar el permiso correspondiente, conjuntamente con la solicitud de aprobación de un plan o proyecto de urbanización para ese núcleo habitacional.

58. Los permisos deben ajustarse a lo establecido en los Planes, en las Ordenanzas Municipales y en los Reglamentos nacionales.

Los permisos de habitabilidad, patente de industria y comercio, o cualquiera otro que guarde relación con el desarrollo urbanístico, deben ser otorgados conforme a disposiciones expresas de los planes, normas y ordenanzas de urbanismo vigentes, y, en consecuencia, deben ser nulos de pleno derecho los que contravengan lo dispuesto en las mismas.

59. Las autoridades municipales no deben otorgar el permiso requerido para la construcción, reparación o reforma total o parcial de edificaciones, casas, urbanizaciones y demás obras o actividades de desarrollo urbanístico, sin que antes hayan sido expedidas las autorizaciones correspondientes al orden nacional.

60. Los permisos correspondientes al orden nacional deben tramitarse ante el Ministerio de Desarrollo Urbano, el cual debe centralizar en un solo permiso las autorizaciones que correspondan a los otros organismos de carácter nacional. El Ministerio de Desarrollo Urbano

debe velar por el cumplimiento de todas las disposiciones legales de carácter nacional relacionadas con el desarrollo urbanístico y la vivienda.

Un reglamento debe establecer el procedimiento para la centralización en el Ministerio de Desarrollo Urbano, de los permisos que inciden en el urbanismo y que corresponden a los organismos de carácter nacional.

61. El Ministerio de Desarrollo Urbano debe poder delegar la centralización y concesión de los permisos urbanísticos que corresponden al orden nacional en aquellas municipalidades cuya organización y nivel técnico ofrezcan garantías suficientes a los efectos del correcto cumplimiento de las normas nacionales correspondientes.

62. La solicitud de un permiso urbanístico debe estar siempre acompañada de la Cédula Urbanística del inmueble donde se ha de realizar la actuación para la cual se solicita el permiso, y de los otros documentos que establezcan las leyes, reglamentos y ordenanzas respectivas.

La solicitud debe estar acompañada, siempre, del visado previo del proyecto de construcción por el Colegio Profesional correspondiente, antes de solicitar el permiso de construcción, sin el cual no podrán las autoridades competentes expedir éste. Los Colegios de Ingenieros negarán dicho visado si el proyecto no se ajusta estrictamente a las prescripciones del Planeamiento, siendo responsable el funcionario que lo autorice, del delito de falsedad de documento oficial.

63. Los permisos urbanísticos deben ser decididos dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción de su solicitud.

64. En el otorgamiento de permisos, las autoridades urbanísticas competentes deben poder señalar un plazo para la iniciación y conclusión de las actuaciones permisadas.

En todo caso, los permisos deben tener un plazo de validez no superior a seis meses, de tal modo que la falta de comienzo de las correspondientes obras dentro del mismo, deben producir la caducidad del derecho concedido; igual caducidad debe producir la entrada en vigor de un nuevo Plan, salvo que se hallaren comenzadas las correspondientes obras en el momento de iniciarse el período de información pública previo a su aprobación.

65. La realización de obras, construcciones o aprovechamientos sin previo permiso, debe llevar aparejada la imposición de la correspondiente sanción económica, nunca inferior al duplo ni superior al décuplo del valor de lo construido, además de los gastos correspondientes para reponer las cosas a la situación originaria y, si fuere menester, demoler, derribar o construir. Esta responsabilidad económica debe ser

solidaria entre el dueño de la obra, el empresario y el director técnico de aquélla.

Las autoridades competentes no deben poder otorgar permisos ni autorizar usos u obras sin o contra el plan, y si lo hicieren, deben ser personal y solidariamente responsables de las indemnizaciones a que el particular tuviera derecho, como consecuencia de la aplicación de lo antes señalado.

66. Los permisos urbanísticos deben ser revocados cuando se compruebe que la solicitud fue inexacta o incompleta; que su otorgamiento fue ilegal; que la ejecución no se ajusta a lo previsto en las leyes, ordenanzas o planes, o cuando no se hayan iniciado las actuaciones dentro del plazo fijado por el permiso.

67. Se debe poder ordenar la paralización de actuaciones urbanísticas ya permitidas, en un lapso previo a la formulación de planes conforme al número 32.

68. Los permisos urbanísticos deben negarse:

A. Cuando la actuación para la cual se solicita el permiso no se ajusta a lo establecido en las leyes, planes y ordenanzas urbanísticas.

B. Cuando exista un proyecto de urbanización o de reforma interior para el área dentro de la cual se realizará la actuación urbanística cuyo permiso se solicita;

C. Cuando la actuación para la cual se solicita el permiso pueda obstaculizar la ejecución de los planes de urbanismo.

69. No obstante lo señalado en la letra B del número anterior, se deben poder permisar aquellas actuaciones urbanísticas que por su carácter no vayan a obstaculizar la realización futura del proyecto de urbanización o de reforma interior.

70. Deben ser nulos de pleno derecho, los permisos urbanísticos y las decisiones sobre patentes o de cualquier otro tipo que contravengan disposiciones expresas de los planes y ordenanzas urbanísticas.

71. Los permisos urbanísticos referentes a actuaciones de urbanizaciones o parcelamientos deben regirse por las normas respectivas establecidas en los números siguientes.

##### 5. *Los parcelamientos urbanísticos*

72. Deben constituir urbanizaciones o parcelamientos urbanísticos, la división de un suelo urbano en dos o más parcelas, y la subdivisión o modificación de un parcelamiento existente.

73. No deben ser parcelables los terrenos cuyas superficies no sean iguales o superiores al doble de la superficie determinada como mínimo por los planes y ordenanzas urbanísticas.

74. No debe proceder la parcelación de la cual resulte una parcela con una superficie menor a la establecida, salvo en los casos en que la superficie sobrante se integre a otra parcela que sí tenga la superficie mínima, o que la llegue a adquirir en virtud de la integración.

75. Toda parcela resultante de una urbanización o parcelamiento urbanístico debe contar con acceso conveniente a una vía pública y a los otros servicios mínimos que reglamentariamente se establezcan, o al menos tenerlos previstos.

76. Antes de que proceda un parcelamiento urbanístico, se debe presentar, para su aprobación por parte de la autoridad urbanística competente, el proyecto de urbanización donde se prevean las reservas de suelo de uso público, las localizaciones, instalaciones y servicios colectivos que establezcan los planes y demás normas urbanísticas de aplicación en función del tamaño, destino, densidad, ubicación y demás características del desarrollo. Para el otorgamiento del correspondiente permiso debe ser necesaria la presentación por el promotor, del compromiso de cesión de terrenos y de las garantías que, a juicio de la autoridad competente, sean necesarias para el cumplimiento de lo establecido en este número.

77. Cuando por las características de un parcelamiento se haga necesaria la asignación de parcelas a usos públicos y la instalación de nuevos servicios, o la prolongación de los existentes, el proyecto de parcelamiento debe prever las reservas convenientes del suelo y el trazado de los servicios.

Las obligaciones de asignar parcelas a usos públicos y de instalar nuevos servicios, o de prolongar los existentes, corren por cuenta del promotor del parcelamiento.

78. Antes de efectuarse cualquier acto de venta, enajenación o imposición de gravámenes sobre las parcelas resultantes de un parcelamiento, el urbanizador debe ceder a la autoridad urbanística correspondiente, libre de todo gravamen y a título gratuito, la propiedad de los terrenos destinados a vías públicas, zonas verdes (parques, jardines, plazas, campos deportivos) y construcciones escolares, los cuales no pueden ser, para la primera menos del 15%, ni del 33% para las segundas.

Igualmente debe poder ser exigida la entrega de aquellas áreas cuya cesión se prevea en la correspondiente norma urbanística, conforme a las características del parcelamiento y a los compromisos contraídos.

La autoridad urbanística debe poder convenir, sin embargo, con los interesados, que la utilización de los terrenos cedidos quede a cargo temporalmente de la urbanización, asumiendo los propietarios las obligaciones de su conservación y mantenimiento, sin perjuicio de las competencias públicas en materia de seguridad y salubridad.

78 bis. En todo caso, los propietarios de parcelamientos que hayan cedido a la autoridad urbanística la propiedad de terrenos a los efectos establecidos en el número anterior, quedarán exentos del pago de la contribución especial por pluvalía establecida en la Ley.

79. Los proyectos de parcelamiento que dejen sin parcelar superficies de mayor extensión, deben cumplir con los requisitos señalados anteriormente, en relación con la extensión total del terreno.

80. Cuando, en razón de las necesidades de un área de mayor extensión a la comprendida por un proyecto de parcelamiento, se exige el cumplimiento de obligaciones superiores a las que eran propias al proyecto, el promotor debe ser expropiado en los terrenos destinados a satisfacer las necesidades del área de mayor extensión, y sólo deben correr por su cuenta la instalación y prolongación de los servicios.

81. Para la protocolización de cualquier documento que implique nuevo parcelamiento, debe ser necesaria la presentación de la correspondiente Cédula Urbanística, en la cual debe constar que la parcela o parcelas objeto de la negociación, cumplen con las dimensiones mínimas previstas en el plan.

Cuando las parcelas procedan de nuevas urbanizaciones, además de lo establecido en la Ley de Venta de Parcelas, el Registrador debe exigir previamente de los urbanizadores, documento acreditativo del íntegro cumplimiento de las cesiones obligatorias antes referidas. La Cédula Urbanística de cada parcela de una urbanización debe recoger todas las características y circunstancias de la parcela, desde su ubicación, superficie y linderos, hasta el uso, aprovechamiento y valor urbanístico, con objeto de poderla identificar urbanísticamente, movilizar su tráfico y dar garantía y seguridad a éste.

Toda operación urbanística, así como toda enajenación o gravamen de parcelas, debe requerir la exhibición y reseña de la Cédula Urbanística, sin que ninguna oficina pública pueda admitir demandas, solicitudes o realizar actuaciones sin la previa presentación y reseña de dicho documento.

#### 6. *La obligación de edificar*

82. El suelo con calificación de edificación privada, conforme a lo establecido en el número 49, debe ser construido por sus propieta-

rios en los plazos que señale el correspondiente Plan, y, en su defecto, en el de tres años contados desde la conclusión de las obras de urbanización necesarias para que el terreno tenga la calificación de edificable conforme a esta Ley.

No obstante, cuando los terrenos, por su extensión, se hallen incluidos dentro de grandes programas constructivos; cuando el mercado de suelo esté suficientemente saturado o por cualquier otra justa causa, los plazos de edificación deben poder ser prorrogados, a instancia de los interesados, por la autoridad urbanística competente, la cual debe señalar dichos plazos en función de la división de los terrenos en fases de construcción. Estos plazos no deben ser prorrogados nuevamente.

A este respecto, las declaraciones de prioridad en la ejecución deben señalar los plazos de edificación de los diferentes sectores en función de la situación del mercado y de los precios que tuvieran los solares.

83. Si los terrenos no fueren edificados en los plazos previstos, o en el de prórroga, se debe hacer constar esta circunstancia en la Cédula Urbanística, y entre tanto continúe en la situación de ineditado debe poder ser expropiado por la autoridad urbanística para incorporarlo a su Reserva de Suelo, o para cualquier particular que lo solicite. El precio de expropiación será inferior, en un 25%, al valor de tasación.

84. Sin perjuicio de lo establecido en los números anteriores, las autoridades urbanísticas deben crear un sistema de inspección que permita asegurar el cumplimiento de los Planes y, en su caso, descubrir y sancionar las infracciones urbanísticas cometidas tanto por los particulares como por los órganos jerárquicamente inferiores.

## 7. *Las Reservas Públicas de Suelo*

85. Con el fin de promover el desarrollo ordenado de los centros urbanos, de prevenir la creación de otros nuevos o el establecimiento de zonas industriales, comerciales, de servicios o parques públicos, de facilitar la construcción de viviendas de interés social, de asegurar la disponibilidad de terrenos para usos públicos y para actuaciones de equipamiento, de regular el mercado de suelos de cada localidad, asegurando una oferta oportuna y suficiente de terrenos para diferentes usos urbanos y en general, para cualquier otro fin cónsono con sus competencias, las autoridades urbanísticas previstas en la Ley deberán constituir reservas de suelo.

Los Municipios con una población de 15.000 o más habitantes, y todos aquellos otros que determine el Reglamento respectivo, deberán constituir reservas de suelo urbano.

86. Las reservas de suelo urbano deben estar constituidas por: los suelos urbanos o con expectativa urbana conforme a los Planes reguladores respectivos, pertenecientes a las autoridades urbanísticas, ya sean baldíos o ejidos que por cualquier título adquieran dichas autoridades.

Las adquisiciones para la Reserva deben poder realizarse por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Ley, pero procurando que tengan por objeto terrenos rústicos circundantes al eje de crecimiento de la ciudad y que, en su día, han de recoger la expansión de ésta.

Las adquisiciones de terrenos por parte de las autoridades urbanísticas con el fin de constituir reservas públicas de suelo urbano, se deben hacer preferentemente sobre aquellas parcelas de propiedad particular que no estén cumpliendo su función social.

87. Se debe establecer un derecho de preferente adquisición a favor de las Reservas de Suelo en todas las tramitaciones que los particulares realicen.

Este derecho debe poder ser ejercido por la autoridad urbanística dentro del plazo de tres meses a contar desde la notificación que el vendedor realice, y en caso de no efectuarse esta notificación, en el mismo plazo contado desde que se presente el documento público de transmisión en el Registro Público. La adquisición debe realizarse por el valor que figure en la Cédula Urbanística, salvo que el declarado en el documento de enajenación fuera menor, en cuyo caso será éste el que debe tenerse en cuenta.

88. Cuando las adquisiciones se realicen por el sistema de expropiación, debe bastar un plano delimitador de la zona a adquirir, una memoria razonada de la actuación y la justificación de la disponibilidad financiera del órgano actuante, para recabar la autorización correspondiente del órgano que tuviera atribuida la competencia urbanística para aprobar el Plan.

89. Todos los terrenos de propiedad municipal, estatal o nacional, incluidos dentro de la reserva urbana del Plan Rector de Ordenación Urbanística o de un Plan local, deberán quedar desafectados de su destino y deben pasar a integrar la Reserva del Suelo, satisfaciéndose a su titular el valor que tuvieren con arreglo a los criterios de valoración señalados en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, salvo que fueren propiedad de la autoridad urbanística actuante. Igualmente deben quedar incluidos en la Reserva de Suelo, y en las mismas condiciones, los terrenos que siendo de dominio público y hallándose afectados a fines específicos de defensa, enseñanza o cual-

quier otro servicio o actividad pública, cesaren, por cualquier causa, en esta afectación.

En todo caso, debe establecerse un derecho de preferente adquisición en favor de las autoridades urbanísticas sobre los suelos urbanos que sean patrimonio de otros organismos públicos.

El Reglamento debe determinar lo concerniente al modo de ejercicio por parte de las autoridades urbanísticas de este derecho de preferente adquisición.

90. Todos los terrenos que forman parte de las reservas públicas de suelos deben quedar afectados a la gestión urbanística de las autoridades competentes, quienes deben proceder a la urbanización y enajenación de los terrenos constitutivos de las Reservas de Suelo de acuerdo con las necesidades del mercado local, reinvertiendo el producto de la enajenación en la ampliación de las referidas Reservas.

Los terrenos de la Reserva de Suelo se deben dedicar, preferentemente, a la construcción de viviendas populares, creación de espacios libres, jardines y parques públicos, y construcción del equipamiento urbano.

91. Los planes rectores urbanos deben señalar áreas de las reservas públicas de suelo urbano como zonas prioritarias para el establecimiento de nuevos centros industriales y comerciales, y para la construcción de edificios de oficinas o de conjuntos habitacionales.

92. Los actos de disposición de las Reservas Públicas de Suelo sólo deben efectuarse mediante concesión de derecho de superficie por plazo y cánon determinado; mediante arrendamientos o permutas de terrenos urbanizados por otros que no lo estén o mediante enajenación por precio y en virtud de venta en pública subasta.

Sin embargo, deben realizarse enajenaciones y cesiones directas de terrenos entre las autoridades urbanísticas, sin acudir a subasta pública.

Los precios de venta se deben fijar en función de los costos de adquisición y de urbanización, de las disposiciones gratuitas para la creación de espacios públicos, jardines, parques y de los gastos de gestión y administración de la propia Reserva.

93. Deben quedar proscritas las cesiones gratuitas de suelos afectados a las reservas públicas urbanas, salvo en los casos en los que dichas cesiones sean para la construcción de viviendas de interés social, o para la construcción de centros educativos, asistenciales, recreativos y otros de carácter similar abiertos al público.

94. La concesión del derecho de superficie o la enajenación de parcelas de las reservas públicas de suelo urbano, sólo se debe hacer para

la ejecución de actuaciones urbanísticas que cuenten con proyectos previamente aprobados por las autoridades urbanísticas competentes.

La validez de toda concesión de derecho de superficie o de la enajenación de parcelas de las reservas públicas de suelo urbano, debe quedar supeditada a la iniciación de las actuaciones proyectadas dentro del plazo que a tal efecto estipulen las autoridades urbanísticas competentes, el cual, en ningún caso, podrá exceder de dos años.

95. Se deben poder arrendar parcelas de las reservas públicas del suelo urbano para cualquier tipo de usos o explotación que no comprometa su uso o explotación futura. En todo caso, los arrendamientos deben finalizar por orden de la autoridad propietaria cuando exista proyecto para una actuación urbanística, sin tener el arrendatario derecho a indemnización alguna, y corriendo por su cuenta, cuando fuere el caso, los gastos de demolición.

## V. LAS ACTUACIONES URBANISTICAS

### 1. *La Gestión y Ejecución del Planeamiento*

96. La gestión del planeamiento debe ser una función pública atribuida, exclusivamente, a las autoridades urbanísticas, de acuerdo a las competencias definidas en la Ley, y debe comprender el ejercicio de las facultades que entraña la actividad urbanísticas y que no sean mera ejecución de las obras de urbanización.

97. La gestión del planteamiento debe poder llevarse a cabo por las autoridades urbanísticas, dentro de las esferas de su respectivas competencias, directamente por ellas, o mediante órganos especialmente creados al efecto. Estos órganos de gestión del planeamiento pueden configurarse como Mancomunidades voluntarias, Agrupaciones forzosas de Municipios, Gerencias urbanísticas o consorcios urbanísticos.

Las Gerencias urbanísticas, como instrumentos permanentes para la gestión y ejecución de los Planes, deben poder crearse a nivel Municipal y Nacional.

Las Mancomunidades voluntarias y las Agrupaciones forzosas de Municipios, por su naturaleza, deben estar limitadas a las Municipalidades y deben tender a satisfacer intereses urbanísticos coincidentes.

En todos estos casos, los órganos creados pueden tener personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de la Autoridades Urbanísticas que los hayan creado, y deben ejercer su competencia dentro de los límites de las facultades que les hubieran sido traspasadas y bajo la dependencia de aquéllos. En consecuencia, deben poder concertar préstamos con Instituciones Públicas y Privadas, gravar e hipotecar sus bienes.

Los instrumentos de gestión señalados deben poder utilizar cualquiera de los sistemas de actuación previstos para la ejecución del Planeamiento.

98. La ejecución del Planeamiento debe poder llevarse a cabo por las autoridades urbanísticas, por las entidades políticas de la República y por los particulares, bajo el control y dirección de aquellos, y debe referirse al planeamiento particular.

En tal sentido, la ejecución del planeamiento debe constreñirse a la realización de las obras de urbanización, a la creación de los espacios libres y a la construcción del suelo urbanizado resultante, tanto de edificación privada como pública.

## 2. *De la Ejecución Pública del Planeamiento*

### A. *Los Sistemas de Ejecución*

99. La ejecución pública del planeamiento debe poder realizarse directamente en terrenos de propiedad de las autoridades urbanísticas o mediante los siguientes sistemas: por expropiación de terrenos; por cooperación de los propietarios afectados con las autoridades urbanísticas o por asociación de los propietarios.

La elección del sistema se debe hacer discrecionalmente por la autoridad urbanística competente en función de las necesidades, medios económicos con que cuente, colaboración de la iniciativa privada, destino de los terrenos y demás circunstancias concurrentes.

### B. *Las expropiaciones urbanísticas*

100. Las expropiaciones urbanísticas se deben regir por las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social, salvo las normas contenidas en la Ley especial.

101. Cuando las expropiaciones urbanísticas tengan por finalidad la construcción de las obras contempladas en los planes de urbanismo, además de las superficies requeridas para la ejecución de las obras, deben poderse expropiar también todas las que fueran necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento de las obras.

102. A los efectos del justiprecio en las expropiaciones urbanísticas, en ningún caso deben tomarse en consideración los siguientes aumentos de valor:

a. El adquirido por la cosa en razón de su proximidad a inversiones públicas, realizadas o por realizarse.

b. El adquirido por un inmueble en razón de un uso que esté en contravención con el establecido en los planos y ordenanzas urbanísticos.

103. Cuando se trate de la expropiación de inmuebles de propiedad particular que han sido ocupados de hecho y que constituyen barrios de invasión o asentamiento no controlados, deben aplicarse los siguientes principios:

a. En capítulos separados debe constar el justiprecio del suelo y de las bienhechurías.

b. En el justiprecio del suelo debe tomarse en cuenta el valor que tenía el inmueble para el momento de iniciarse la ocupación de hecho.

c. En los casos en que sea necesario el desalojo de las construcciones o bienhechurías, el pago de la indemnización debe incluir siempre, la adjudicación de una vivienda o parcela apta para la construcción, según las circunstancias, sin perjuicio de que dicha vivienda o parcela tenga un valor superior al monto a indemnizar, en cuyo caso la diferencia se reputará como pago inicial del valor total de la vivienda o parcela.

d. No deben reconocerse indemnizaciones por construcciones y bienhechurías en los barrios de invasión o de asentamiento no controlados, cuando aquellas sean posterior a la entrada en vigencia de la Ley.

104. Mediante el sistema de expropiación, los terrenos expropiados deben pasar a formar parte de la Reserva de Suelo de la autoridad urbanística expropiante, y deben quedar sometidos al régimen establecido en la presente Ley para aquellas.

### *C. La Cooperación de los Propietarios en las Ejecuciones Urbanísticas*

105. La cooperación de los propietarios en las ejecuciones urbanísticas se debe establecer en aquellos supuestos en que, conservando la propiedad del suelo urbanizado resultante, deban ceder gratuitamente a la autoridad urbanística actuante, los terrenos necesarios para la ejecución del sistema de vialidad, plazas, estacionamientos, zonas verdes y espacios destinados a usos escolares, culturales, religiosos y deportivos en la proporción que se establezca, y deban contribuir al costo de las obras de urbanización en proporción al valor de los terrenos resultantes, tal como se establece en el número 78.

106. También debe poderse lograr la cooperación de los propietarios en aquellos supuestos en que habiéndose afectado de expropiación determinadas áreas urbanas o urbanizables, alguno o algunos propietarios de los terrenos afectados se comprometieren a cumplir las prescripciones del Plan de ordenación en orden a la urbanización y construcción de los terrenos, y a contribuir económicamente de un modo proporcional a la realización de las obras de urbanización, y pueden ser discrecionalmente desafectados de la expropiación, sin perjuicio de que la ejecución continúe por el sistema de expropiación. En estos casos, debe celebrarse un convenio entre la autoridad urbanística y el o los particulares cuyas propiedades vayan a ser desafectadas, que debe regirse por las normas establecidas en el Reglamento.

La desafectación de propiedades debe efectuarse por un acto formal de la autoridad urbanística publicado en la Gaceta Oficial respectiva.

107. La autoridad urbanística encargada de la ejecución del Plan, puede utilizar el sistema de expropiación en beneficio de otras Entidades Públicas o Privadas, Empresas o Sociedades Urbanizadoras o particulares, mediante el otorgamiento a favor de aquellos de una concesión de urbanización para la ejecución del planeamiento y para la creación de suelo urbanizado con destino a viviendas populares, espacios verdes, zonas deportivas, comerciales, culturales y, en general, para la preparación del suelo necesario para el equipamiento urbano. En las bases de la concesión, que debe otorgarse por concurso público, se deben fijar los derechos y deberes del concesionario y las limitaciones en cuanto a destino, uso y precios de venta o renta de los terrenos o edificaciones. La concesión puede comprender la explotación por el concesionario de los servicios que se crean.

108. La urbanización y construcción o venta de los terrenos expropiados debe realizarse por el Organismo expropiante, bien directamente o mediante la creación de una empresa urbanizadora con forma mercantil y limitación de responsabilidad, cuyas acciones le pertenezcan por entero o bien a través de una empresa de economía mixta.

#### D. *Las Asociaciones de Propietarios*

109. Los propietarios de inmuebles comprendidos en las áreas de desarrollo que apruebe la autoridad urbanística, deben poder unirse por propia iniciativa o a solicitud de aquella autoridad, bajo una gestión común, con fines de urbanización y construcción, con solidaridad de beneficios y cargas, constituyendo una asociación de Urbanización, con personalidad jurídica propia que debe conocerse con el nombre de Asociación de Propietarios y que debe regirse por las disposiciones de la Ley, por el Código Civil o de Comercio y por los Estatutos y Actas Constitutivas de la Sociedad.

Los Propietarios, al incorporar sus inmuebles a la gestión común, deben fijar las bases para la determinación de sus derechos, cuya cuantía estará indicada por el valor de los inmuebles conforme a las Cédulas Urbanísticas y demás aportaciones que, en su caso, realicen, debiéndose proveer un sistema de arbitraje para el caso de no llegarse sobre ellos a un pleno acuerdo.

A la Asociación deben poder incorporarse empresas financieras que aporten total o parcialmente los fondos necesarios, o empresas urbanizadoras que asuman la construcción de las obras.

Cuando las Asociaciones se unieren a autoridades urbanísticas, aquélla debe transformarse en una Empresa de Economía Mixta cuyos Estatutos deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

110. Cuando la iniciativa para la constitución de una Asociación de Propietarios partiere de la autoridad urbanística, ésta debe delimitar el área de actuación y citar a los propietarios afectados para informarlos de las características del sistema y de las bases propuestas para la constitución de la Asociación.

De no llegarse a un acuerdo sobre estas bases, rechazándose la propuesta de la autoridad urbanística, ésta, una vez aprobado el proyecto de urbanización, debe proceder a la expropiación por causa de utilidad pública, de los inmuebles de aquellos propietarios que no estuvieren de acuerdo con unirse bajo la gestión común, aportándolos a la Asociación.

111. Para la constitución de la Asociación de propietarios por iniciativa de éstos, debe requerirse que el sistema sea aprobado por la autoridad urbanística correspondiente, previa petición de un número de propietarios que representen, alternativamente, el 50% del valor de los terrenos y edificaciones existentes, o el 60% de la superficie delimitada.

Constituida la Asociación debe formularse un proyecto de urbanización o al menos un avance sustancial del mismo, cuya aprobación por la autoridad urbanística municipal debe determinar que los demás inmuebles se considerarán afectados a la gestión común.

La autoridad urbanística debe informar a los restantes propietarios que deben incorporarse a la Asociación dentro del plazo máximo de seis meses, pasado el cual dichos inmuebles deben quedar sujetos a expropiación por causa de utilidad pública de acuerdo con lo establecido anteriormente.

#### *E. Las Ejecuciones Públicas Directas del Planeamiento*

112. Los organismos públicos, entidades públicas y sociedades de capital público o mixto, que por razón de sus funciones específicas ejecuten obras de desarrollo urbanístico, deben realizar coordinadamente sus actividades con sujeción a los programas establecidos en los planes, o a los que posteriormente se adopten en función de los objetivos de aquéllos.

Los planes, programas y proyectos deben constituir un sistema jerarquizado de decisiones, dentro del cual, en cada uno de los distintos niveles, debe respetarse lo establecido con carácter más general o para más largo plazo.

113. Los programas y proyectos de desarrollo urbanístico no incorporados directamente al plan y adoptados posteriormente por iniciativas públicas nacionales o estatales, antes de su aprobación definitiva deben ser sometidos a la consideración del Ministerio de Desarrollo Urbano, a efectos de su coordinación con los planes y programas ya establecidos.

114. Cuando los proyectos afecten a un plan regional, o a un Plan Rector, el Ministerio de Desarrollo Urbano debe solicitar de los organismos regionales competentes o de los Concejos, según el caso, la información que sea necesaria.

Los programas de desarrollo urbanístico elaborados por iniciativa municipal con posterioridad a la aprobación del plan correspondiente, deben ser sancionados por el Concejo Municipal competente, oída previamente la opinión del Ministerio de Desarrollo Urbano y en su caso, de los organismos regionales de coordinación en relación a la congruencia de dichos programas con los de orden nacional o regional.

La coordinación debe abarcar la previsión de los recursos necesarios para atender a las obligaciones económicas que se deriven de la realización de los planes.

115. Para dotar de una mayor agilidad y eficacia a las operaciones de desarrollo urbanístico cuyo volumen y continuidad así lo aconseje, el Ejecutivo Nacional y las Municipalidades deben poder promover su realización a través de entidades descentralizadas constituidas bajo la forma de institutos autónomos, fundaciones, consorcios nacionales-municipales y sociedades especializadas de capital público o mixto.

Al constituirse estas entidades, se les debe asignar, en lo posible, competencias operacionales múltiples a objeto de la ejecución de desarrollos urbanísticos completos.

116. Las inversiones que para el desarrollo urbanístico se realicen a través de iniciativas públicas, deben ser recuperables en la forma y medida que establezca la autoridad urbanística responsable de la operación, en atención al nivel de ingresos de los beneficiarios de las obras e instalaciones y a las características de la operación de que se trate.

117. El Ejecutivo Nacional, a los efectos de fomentar la creación de entidades y empresas estatales y municipales de desarrollo urbanístico, debe facilitar su financiación mediante asignación en sus presupuestos, autorizándolas para la emisión de obligaciones, créditos y avales, a través de organismos financieros existentes o de nueva creación. Todo ello previo dictamen favorable del Ministerio de Desarrollo Urbano y con sujeción a lo que establece la Ley Orgánica de Crédito Público y a las condiciones que reglamentariamente se deben establecer.

118. Las autoridades urbanísticas y las entidades de ejecución deben prestar preferentemente atención a la elaboración y ejecución de programas específicos para la mejora de los servicios de las zonas habitadas por poblaciones de bajos ingresos, creación de suelo edificable con análogo destino y formación en general de reservas de terrenos destinados a futuros desarrollos urbanísticos previstos en los planes urbanos.

Para llevar a efecto tales programas, deben establecerse procedimientos adecuados que contemplen tanto los instrumentos necesarios para la financiación pública de las obras y adquisición de los terrenos según el caso, como la integración en las reservas de otras superficies de propiedad pública y las condiciones de su ulterior cesión.

#### *F. Los Proyectos de Urbanización y de Reforma Interior*

119. El anuncio al público, por parte de las autoridades competentes, de la iniciación de estudios para la elaboración de un proyecto de urbanización o de reforma interior, debe producir dentro del área susceptible a ser afectada por dicho proyecto, los siguientes efectos:

- a. Suspensión del otorgamiento de permisos urbanísticos; y
- b. Paralización de la ejecución de las actuaciones ya permisadas, cuando su conclusión pudiera obstaculizar la relación futura del proyecto.

120. A los efectos de la letra *a* del número anterior, sólo deben otorgarse permisos para la ejecución de las obras que no vayan a obstaculizar la realización futura del proyecto de urbanización o de reforma interior.

En todo caso, los mayores valores que se produzcan en los inmuebles como consecuencia de las actuaciones permisadas conforme al número anterior, no deben incluirse dentro del justiprecio de los inmuebles, si para la realización del proyecto de urbanización o de reforma interior se hace necesario proceder a su expropiación.

121. Con el fin de facilitar la realización de proyectos de urbanización y de reforma interior, se debe establecer un derecho de adquisición preferente en favor de las entidades responsables de los proyectos, en relación a todas las enajenaciones de parcelas comprendidas dentro de las áreas susceptibles de ser afectadas por su realización.

La entidad responsable de cualquier proyecto de urbanización o de reforma interior debe decidir, dentro de un plazo de dos meses contados a partir de la oferta de enajenación, sobre el ejercicio o no de su derecho de adquisición preferente, y en caso de decisión afirmativa, debe poder reservarse el ejercicio de su derecho, hasta un mes después del momento en que conozca la decisión final que sobre el proyecto tome la autoridad municipal.

Transcurridos dos meses sin que un propietario haya recibido respuesta de la entidad responsable del proyecto de urbanización o de reforma interior sobre el ejercicio o no de su derecho de adquisición preferente, el silencio debe reputarse como renuncia al ejercicio de tal derecho, quedando el propietario en libertad de disponer de su propiedad.

122. En los casos en que la entidad responsable se reserve el ejercicio de su derecho de adquisición preferente, debe comunicarlo inmediatamente al Registrador de la jurisdicción del inmueble o inmuebles de que se trate, quien debe abstenerse de realizar toda operación de compra-venta sobre éste o esos inmuebles, hasta tanto no hayan transcurrido los plazos establecidos por el número 124.

123. Con el fin de facilitar el ejercicio del derecho de adquisición preferente, debe establecerse que:

a. La autoridad responsable debe remitir al Registrador de la jurisdicción correspondiente, copia del anuncio al público de la iniciación de los estudios para la elaboración del proyecto de urbanización o de reforma interior.

b. Todo propietario interesado en enajenar un inmueble susceptible de ser afectado para la realización de un proyecto de urbanización o de reforma interior, lo debe primero ofrecer en venta a la entidad responsable que hubiere hecho el anuncio público de la iniciación de los estudios para la realización del respectivo proyecto.

3. Los Registradores deben abstenerse de registrar operaciones de compra-venta sobre inmuebles comprendidos dentro del área susceptible de ser afectada para la realización de un proyecto de urbanización o de reforma interior, salvo en los casos en que la entidad responsable haya renunciado al ejercicio del derecho de adquisición preferente en relación al inmueble de cuya enajenación se trate.

124. Los proyectos de urbanización o de reforma interior deben ser presentados para la aprobación de la autoridad municipal competente dentro de un plazo no mayor de doce meses a partir de la fecha en que se hizo pública su iniciación.

La autoridad municipal debe decidir sobre la aprobación o improbabación del proyecto dentro de un plazo no mayor de dos meses, pudiendo sugerir modificaciones, las cuales, si aceptadas, deben ser incorporadas dentro de un plazo no mayor de dos meses, transcurrido el cual la autoridad municipal debe proceder dentro del plazo de un mes a la aprobación o improbabación final del proyecto.

Transcurridos estos plazos, se suspenden los efectos previstos en los números 119 y 121. No obstante, cuando exista decisión favorable a la realización del proyecto y se haga necesaria la expropiación, deben comenzar a tener vigencia los efectos propios del decreto de expropiación.

### G. *Las Inversiones Públicas en Materia de Urbanismo*

125. Todas las inversiones que se efectúen por razón de la Ley, deben serlo, con el carácter de recuperables, en la medida que en cada

caso se establezca, con el objeto de ser destinadas, nuevamente, a su reinversión a través del Presupuesto de Urbanismo de las autoridades respectivas.

126. Para aumentar el efecto multiplicador de las inversiones urbanísticas, debe procurarse realizarlas, en cuanto sea posible, coparticipando, los órganos urbanísticos de diferentes niveles y de éstos con la iniciativa privada, a través de las diferentes formas de gestión y sistemas de actuación mixta que se prevén. A los efectos de la aplicación de la Ley Orgánica de Inversión del Situado Constitucional en coordinación con los Planes Nacionales, una de las áreas prioritarias de la misma debe ser la actuación urbanística.

127. Con el objeto de fomentar o facilitar la formación de las Reservas de suelo de las autoridades urbanísticas y su urbanización, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano debe crear una línea especial de crédito en operaciones de suelo y construcción, que atienda a la financiación de estas operaciones mediante la concesión de créditos a medio y largo plazo.

128. Con la misma finalidad de fomentar y facilitar la formación de la Reserva de Suelo de las autoridades nacionales y regionales a través del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, debe acordarse en los Presupuestos Nacionales, a título de anticipo reintegrable y durante un período de quince años, una cantidad anual a ser determinada por el Ejecutivo Nacional.

129. Las autoridades urbanísticas municipales deben formar un Presupuesto de Urbanismo con la finalidad de disponer de un fondo de financiamiento para la adquisición y preparación del suelo. Este presupuesto debe nutrirse fundamentalmente, entre otras, de las siguientes fuentes:

a. Subvenciones con cargo al Presupuesto del Estado o al Presupuesto Nacional.

b. Participación con cargo al Presupuesto Ordinario Municipal en una cantidad no inferior al diez por ciento de éste.

c. Importe de la recaudación o participación en los impuestos que se señalan en ésta u otras Leyes por razones urbanísticas.

d. Recuperación de las inversiones por enajenación de terrenos urbanizados de su Reserva de Suelo.

e. Importe de los créditos, préstamos y anticipos que obtengan de las Entidades financieras públicas o privadas, y de los Organismos de la Administración.

130. Los presupuestos de Urbanismo deben basarse en un Programa de Actuación preparado para períodos de tres años, en el que se justi-

fiquen los objetivos a perseguir, sus plazos, las inversiones a realizar y la recuperación de éstas. Dicho Programa de Actuación debe ser aprobado, conjuntamente con el Presupuesto de Urbanismo, por la autoridad urbanística competente para la aprobación del Planeamiento.

### 3. *La Ejecución Privada del Planeamiento*

#### A. *Las Actividades Urbanísticas en Propiedades Privadas*

131. La ejecución privada del planteamiento debe limitarse a la realización de las obras de urbanización sobre terrenos propios del particular que hubiere redactado y obtenido la aprobación de un Plan de urbanización sobre ellos, así como a la construcción de dichos terrenos.

132. Cuando en los terrenos de un planeamiento de iniciativa privada resultare enclavado alguno que no sea propiedad del particular actuante, y tenga una extensión superficial en relación al todo que no exceda del 15%, aquél debe poder obtener de la autoridad urbanística competente para la aprobación del Plan, el derecho de expropiación, si los propietarios minoritarios se negaran a la actuación por el sistema de Asociación.

133. Las obras de urbanización y los espacios públicos de cesión obligatoria deben ser conservados por el particular realizador del Plan, a su costa, entre tanto no sean recibidas por el órgano o Municipio correspondiente y en la forma que establezca el Plan una vez recibidas. Igual norma debe regir en orden a la explotación y administración de los servicios que se crean.

134. En todo caso debe ser requisito previo a la ejecución del planeamiento, la división del territorio en sectores homogéneos, la fijación de las preferencias que éstos tuvieren entre sí para la urbanización y construcción, y la consignación de los créditos necesarios en los Presupuestos del órgano gestor del Plan, cuando el sistema de actuación elegido implique o requiera inversiones públicas.

135. Para facilitar la colaboración de la iniciativa privada en la gestión y ejecución del planeamiento, los particulares interesados deben poder promover, y los órganos urbanísticos imponer, la creación de Asociaciones de Propietarios y Entidades Urbanísticas colaboradoras.

136. Las autoridades urbanísticas deben promover y estimular la participación del sector privado en la realización de obras o actividades de desarrollo urbanístico.

A tales efectos pueden adoptarse, entre otras, las siguientes modalidades:

- a. Concesión de créditos oficiales;
- b. Otorgamiento de beneficios fiscales;
- c. Dotación pública de la infraestructura básica a terrenos susceptibles de urbanización privada, de acuerdo a las previsiones de recuperación proporcional que se establezcan.
- d. Concesión de derecho sobre terrenos públicos para su urbanización o edificación en los plazos y demás condiciones que reglamentariamente se autoricen;
- e. Constitución de sociedades de economía mixta en las que la aportación pública podrá consistir, bien en la aportación de terrenos urbanizados por los particulares, bien en la urbanización de terrenos privados.

137. Especial apoyo debe prestarse a las operaciones de urbanización y creación de suelo edificable que tengan por objeto la dotación de infraestructura, servicios e instalaciones, a terrenos susceptibles de desarrollo urbano. A estos efectos los particulares deben poder proponer a la autoridad urbanística, la aprobación de planes particulares y de proyectos de urbanización o solamente estos últimos si aquéllos estuviesen ya previamente aprobados.

138. Los proyectos de urbanización deben cumplir con los requisitos formales y materiales que precisen las correspondientes normas urbanísticas y deben completarse con las disposiciones relativas a las modalidades de utilización de las superficies de uso público, a lo que puedan agregarse eventuales compromisos entre el urbanizador y la administración, cuyo alcance debe ser determinado por vía reglamentaria.

139. El Ejecutivo Nacional debe poder establecer estímulos fiscales mediante la exoneración o rebaja del Impuesto sobre la Renta, o estímulos crediticios con la finalidad de promover la desconcentración industrial y el desarrollo regional, el traslado de industrias molestas, nocivas, insalubres y peligrosas y para la creación, ampliación y conservación de zonas verdes y espacios libres.

#### *B. Las Actividades Urbanísticas Privadas en Suelo Ajeno*

140. Todo interesado en la construcción de un establecimiento industrial, manufacturero o comercial, o de un edificio de oficinas, o núcleo habitacional de más de diez unidades, debe poder presentar el proyecto respectivo a la autoridad urbanística competente, la cual, si estima que la localización de la parcela de la propiedad de aquél es inapropiada para la actuación urbanística, debe poder negar el respectivo permiso, debiendo, además, señalar al interesado localizaciones apropiadas para la ejecución del proyecto.

141. A los efectos del número anterior, la autoridad urbanística debe señalar primeramente terrenos de reserva pública, si los hubiere, y en su defecto, o porque no fueren aceptados por el interesado, debe señalar parcelas de propiedad particular que no estén en cumplimiento con una función social y para las cuales no exista ningún proyecto de utilización conforme a las previsiones del planeamiento.

142. Cuando los terrenos de reserva pública sean aceptados por el interesado, se debe proceder conforme a lo establecido en los números 92 y siguientes.

En estos casos, la parcela del propietario interesado debe, a juicio de la autoridad urbanística, poder formar parte del pago que se debe hacer para la adquisición de la nueva parcela.

Si el precio de la parcela de reserva pública es superior al de la parcela del propietario interesado, éste debe pagar la diferencia en anualidades iguales dentro de un plazo no mayor de cinco años.

Si el precio de la parcela de reserva pública es inferior al precio de la propiedad del propietario interesado, la autoridad urbanística competente debe pagar la diferencia, pudiendo optar entre la transmisión de otra parcela de reserva pública con un precio equivalente al de la diferencia, o entre el pago en efectivo de la diferencia en anualidades iguales dentro de un plazo no mayor de cinco años.

143. Cuando el interesado opte por la parcela o parcelas de propiedad particular, la autoridad urbanística competente debe proceder a su expropiación por cuenta del interesado, siguiéndose las normas sobre expropiaciones urbanísticas establecidas en la Ley, exigiéndosele al interesado las garantías necesarias y suficientes que aseguren el pago de la indemnización correspondiente, y constituyéndose la autoridad urbanística en fiador solidario por el monto total a indemnizar.

En estos casos, debe procurarse el arreglo amistoso entre el interesado y el propietario afectado.

En caso de no llegarse a un arreglo amistoso, la autoridad urbanística debe proceder por cuenta propia, a la expropiación de la propiedad del propietario afectado, y debe transmitir dicha propiedad al interesado, quien debe pagar a la autoridad urbanística expropiante el monto indemnizado por ella, conforme al procedimiento establecido en el artículo anterior.

## VI. LAS CONTRIBUCIONES POR RAZON DE URBANISMO

### 1. *La contribución Especial por Plusvalías Urbanas*

144. Debe crearse una contribución especial por plusvalías urbanas que deben pagar todos aquellos propietarios cuyos terrenos adquieran un mayor valor, independientemente de su propia actividad, como consecuencia de:

A) Las inversiones públicas realizadas en cualquier obra de carácter urbanístico, o en la construcción de equipamiento básico complementario, tales como, centros sanitarios, culturales, deportivos, comerciales o análogos;

B) Los cambios en el uso o densidad asignado al inmueble de que se trate, o de cambios en el planeamiento que produzcan la transformación del suelo rústico en urbano; y

C) El mayor valor que resulte de los actos de disposición o de las valoraciones expresadas en la Cédula Urbanística.

145. En el supuesto de la letra A del número anterior, la contribución especial debe tener por objeto la recuperación de una cantidad equivalente al setenta y cinco por ciento del costo de la inversión, a lo que podrán añadirse los gastos de financiamiento en su respectiva promoción, si los hubiere, y los costos recaudatorios de la contribución misma, prudencialmente estimados en una cantidad que en ningún caso debe exceder del cinco por ciento (5%) de su rendimiento neto.

La contribución debe determinarse, en este caso, mediante la distribución del costo de la obra cuya cobertura se pretende por medio de la contribución, determinada con base en una unidad de medida aplicable por igual a todos los bienes gravados por un mismo concepto.

En ningún caso la contribución debe exceder del cincuenta por ciento del valor de cada inmueble.

146. A los efectos de la determinación de los terrenos cuyos propietarios resulten gravados por la contribución especial a que se refiere la letra A del número 144, la autoridad urbanística debe determinar en planos o cartas que se publicarán antes de iniciarse la construcción de las obras, las áreas afectadas, con indicación de los linderos, límites y

coordenadas que permitan identificarlas, así como de las propiedades afectadas por la contribución.

147. En el supuesto de la letra A del número 144, la obligación de contribuir se debe fundar en la ejecución de las obras y la contribución se debe causar con el inicio de éstas o de los tramos o secciones en que se las hubiere dividido, independientemente de los procedimientos expropiatorios que pudieren seguirse para ejecutarlas y de que los bienes gravados estuvieren o no afectados de expropiación.

148. En el supuesto de la letra B del número 144, la contribución especial debe ser equivalente al setenta y cinco por ciento del mayor valor que adquieran los inmuebles urbanos afectados por los cambios urbanísticos.

Cuando se hubieren realizado actos de disposición sobre el inmueble de que se trate, el mayor valor debe ser la diferencia positiva entre la última estimación del valor del inmueble hecha por el propietario en la Cédula Urbanística y el precio de venta, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario u ocupante.

Cuando no se hubieren realizado actos de disposición, el mayor valor debe ser la diferencia positiva entre las dos últimas estimaciones consecutivas del valor del inmueble hechas en la Cédula Urbanística, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario o el ocupante.

149. En el supuesto de la letra C del número 144, la contribución especial debe ser el equivalente a un porcentaje que oscile entre un treinta por ciento y un sesenta por ciento del mayor valor que adquieran los inmuebles urbanos, conforme a la determinación que debe realizar la autoridad urbanística, de acuerdo a su apreciación sobre la situación inflacionaria, la especulación inmobiliaria y la disponibilidad de suelo urbano.

Cuando se hubieren realizado actos de disposición sobre el inmueble de que se trate, el mayor valor debe ser la diferencia positiva entre la última estimación del valor del inmueble hecha por el propietario en la Cédula Urbanística y el precio de venta, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario u el ocupante.

Cuando no se hubieren realizado actos de disposición, el mayor valor debe ser la diferencia positiva entre las dos últimas estimaciones consecutivas del valor del inmueble hechas en la Cédula Urbanística, menos el valor de las mejoras realizadas por el propietario o el ocupante.

150. Las contribuciones a las que se ha hecho referencia anteriormente, deben ser liquidadas y recaudadas por las autoridades urbanísticas que hubieren financiado las obras, o que hubieren producido los respectivos cambios urbanísticos.

En el supuesto de la letra C del número 144, la contribución debe ser liquidada y recaudada por la autoridad urbanística municipal.

En todo caso, los ingresos públicos provenientes de las contribuciones especiales establecidas en la Ley, deben destinarse, en los Presupuestos de las autoridades urbanísticas, a ser reinvertidos en operaciones análogas o en actividades urbanísticas.

151. Los propietarios de los inmuebles gravados con contribuciones especiales deben poder incrementar los cánones de arrendamiento fijados conforme a la Ley de Regulación de alquileres, en un cincuenta por ciento del interés legal del importe de la respectiva contribución.

## *2. Los Impuestos Urbanísticos de Orden Municipal*

152. Las autoridades urbanísticas municipales deben poder establecer un impuesto sobre las industrias incómodas, molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como sobre aquellas edificaciones declaradas "fuera de ordenación" en los Planes, cuando la causa de tal declaración sea el tener un volumen edificable superior al señalado para el sector donde estén ubicados o cuando se trate de industrias mal emplazadas.

153. Con el objeto de movilizar el uso del suelo urbano, las autoridades municipales deben poder establecer un impuesto sobre la tenencia del suelo sin urbanizar o construir, estableciendo una escala impositiva progresiva.



## VII EL CONTROL URBANISTICO

### 1. Los Controles Administrativos

154. El Ministerio de Desarrollo Urbano y los organismos o funcionarios que éste designe, deben ser los órganos nacionales de control urbanístico. Los órganos municipales de control urbanístico deben ser los determinados en las correspondientes Ordenanzas Municipales.

155. Debe corresponder a los órganos administrativos de control:

- A. Velar por el debido respeto del orden jerárquico de decisiones incorporado al sistema de planes, programas y proyectos;
- B. Cuidar de que los permisos observen lo establecido en los planes y normas dictadas para su otorgamiento;
- C. Impedir que se realicen actuaciones urbanísticas no autorizadas o que rebasen el alcance del permiso otorgado;
- D. Cualesquiera otras que se estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines.

156. Los órganos administrativos de control, en base a las inspecciones, denuncias o informaciones recabadas de las autoridades urbanísticas, pueden emitir dictamen y adoptar las resoluciones que estimen necesarias, tales como:

- A. Interposición de demandas ante los tribunales para la revisión de las actuaciones urbanísticas.
- B. Suspensión de actividades.
- C. Ordenes de demolición.
- D. Instrucciones para convalidación de actuaciones.
- E. Multas en la cuantía que reglamentariamente se establezca, no menores al equivalente de la obra realizada, ni mayores del doble.

157. Los órganos nacionales de control urbanístico deben estudiar los proyectos de planes urbanos y de sus normas complementarias. Dichos órganos deben poder impugnar ante los tribunales cualquier plan o norma urbanística una vez aprobado, por la violación en que incurran de normas y planes nacionales o municipales, de mayor rango.

Cuando las circunstancias lo aconsejen, el Ministerio de Desarrollo Urbano debe poder solicitar de la Municipalidad la información relativa a los permisos concedidos, y en caso de apreciarse irregularidades debe

señalarlas, para que las Municipalidades tomen las medidas oportunas a los fines de su regularización. En caso de que las autoridades municipales no atiendan estos requerimientos en el plazo que fije el Ministerio de Desarrollo Urbano, los órganos nacionales de control urbanístico deben intentar la revisión jurisdiccional de la situación originada.

158. Los órganos municipales de control deben suspender las obras efectuadas sin permiso o que no se ajusten al permiso concedido y, en su caso, deben imponer multas, ordenar las demoliciones que procedan o establecer un plazo para convalidar las actuaciones, indicando a los infractores las medidas que deben adoptar. Los órganos nacionales de control deben adoptar análogas previsiones en relación con actuaciones ilegítimas cuyo permiso corresponda al orden nacional. Deben denunciar, asimismo, a las autoridades municipales, las actuaciones de su competencia no permitidas por ellas, con las consecuencias previstas en el número 157.

159. Toda persona debe poder requerir de los órganos administrativos de control, la adopción de las medidas a que se refieren los números anteriores.

160. Los funcionarios y empleados públicos que en ejercicio de sus funciones infrinjan o no den cumplimiento a las disposiciones de esta Ley y de las normas reglamentarias correspondientes, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden en que incurran, deben ser sancionados según la gravedad de la falta, de acuerdo a lo que preceptúe el Reglamento u Ordenanza respectiva. Tratándose de funcionarios de la Administración Pública Nacional, tales sanciones deben ser aplicadas de conformidad a lo previsto en el Título V de la Ley de Carrera Administrativa.

## 2. *Los Controles Jurídicos*

161. Las autoridades urbanísticas deben resolver obligatoriamente los recursos y peticiones fundados que los administrados dirijan en razón de las materias reguladas en esta Ley y demás disposiciones que la complementen. Toda petición debe ser contestada en el plazo máximo de dos meses, salvo que la complejidad del asunto requiera la ampliación de dicho plazo. La prórroga no debe exceder de dos meses, tratándose de asuntos ordinarios de mero trámite y debe ser, en todo caso, comunicada al interesado. Todo recurso o petición no resuelto en los plazos señalados, deberá abrir la vía jerárquica o judicial. Tratándose de informes, comunicaciones o consultas entre autoridades urbanísticas del orden municipal o nacional, debe considerarse que el transcurso del citado plazo equivale al asentimiento, salvo que la autoridad respectiva se reserve

el derecho de manifestar expresamente su posición más allá de los límites temporales indicados.

162. Cuando se trate de denuncias sobre violaciones urbanísticas, el Reglamento debe regular un procedimiento expedito y breve ante las autoridades administrativas, contra cuya resolución sólo pueden intentarse los recursos jerárquicos y contencioso-administrativos previstos en los números siguientes. En este procedimiento debe preverse la posibilidad de paralizar con urgencia las obras, en caso de flagrante violación, para conocer con posterioridad del fondo de la denuncia.

163. Contra los actos de las autoridades jerárquicas inferiores debe tener cabida un recurso jerárquico ante la autoridad superior en el plazo máximo de quince días, contados a partir de la notificación respectiva o del vencimiento de los plazos estipulados en el número 161.

164. La jurisdicción contencioso-administrativa debe ser la competente para revisar las actuaciones públicas en materia urbanística, una vez agotada la vía administrativa.

165. Deben estar legitimados para demandar ante la jurisdicción competente, los particulares cuyos intereses o derechos legítimos hubieran sido desconocidos por la autoridad urbanística cuyas actuaciones se impugnan.

Los Concejos Municipales deben poder recurrir ante los Tribunales frente a las actuaciones de otras autoridades que infrinjan el ordenamiento urbanístico.

El Ejecutivo Nacional debe poder instar del Procurador General de la República, la interposición de recursos ante los tribunales, a los efectos previstos en los números 157 y 158, y de acuerdo con el procedimiento establecido en el número siguiente.

166. El Ejecutivo Nacional debe dar cuenta al Procurador General de la República en el plazo de quince días a partir de la ratificación por las autoridades municipales de los respectivos hechos, de las acciones u omisiones imputables al orden municipal que infrinjan el ordenamiento urbanístico o toleren su violación.

El Procurador General de la República, a la vista de la denuncia formulada y de la documentación que con la misma se le traslade, debe decidir en un período igual de tiempo, presentar o no la correspondiente demanda a la Corte Suprema de Justicia.

## VIII. DISPOSICIONES FINALES

167. Se deben derogar todas las disposiciones legales y reglamentarias en cuanto se opongan a lo establecido en la Ley.

168. Se debe autorizar al Ejecutivo Nacional para promulgar las disposiciones necesarias, regulando en todos sus aspectos jurídicos, financieros, fiscales, administrativos y técnicos, las Areas Metropolitanas, tanto las existentes como las que en lo sucesivo se juzgue necesario crear, cuando las circunstancias urbanísticas así lo demanden.

169. El Ejecutivo Nacional, a propuesta del Ministerio de Desarrollo Urbano, deberá dictar las disposiciones reglamentarias que requiera el desarrollo de la Ley.

170. La Ley debe entrar en vigencia a los tres meses contados desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, salvo lo establecido en las disposiciones transitorias, que deben entrar en vigor el día de su publicación.

## IX. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

171. Los planes reguladores, ordenanzas de zonificación, de arquitectura, urbanismo, construcciones y parcelamientos, legalmente aprobados antes de la promulgación de la Ley, deben continuar vigentes hasta tanto no se sancionen los instrumentos urbanísticos que habrán de sustituirlos.

Sin embargo, las Municipalidades deben iniciar la revisión de dicho planeamiento, de acuerdo con las prescripciones de la Ley, en el plazo de un mes a contar desde la entrada en vigencia de ésta. Transcurrido este plazo sin que la revisión del Planeamiento se haya realizado, el Ministerio de Desarrollo Urbano debe hacerlo de oficio. Del mismo modo, debe proceder este Ministerio cuando la revisión iniciada no se continúe al ritmo adecuado.

172. En todo caso deben quedar derogadas aquellas prescripciones de los planes vigentes que se opongan a las disposiciones de la Ley y las Municipalidades no deben autorizar obras, construcciones, usos o aprovechamiento que, aun estando previstas en los Planes, se hallaren en pugna con la Ley.

En la ejecución de los planes de urbanismo vigentes, las autoridades urbanísticas deben acomodar su actuación a las disposiciones de la Ley, tanto en las formas de gestión y ejecución como en lo que se refiere al régimen del suelo, la actuación urbanística y el régimen de control.

173. Los permisos concedidos y las obras en realización para el momento en que entre en vigencia la Ley, deben regirse por las normas vigentes para el momento en que fueron concedidos o iniciados.



## INDICES



## INDICE ALFABETICO DE MATERIAS

(Los números remiten a las páginas)

### — A —

- Abastecimiento de Poblaciones. Contratos, 312.
- Actividades administrativas urbanísticas, 331.
- Actos administrativos. Anulabilidad, 354.
- Efectos, 350.
- Ejecutoriedad, 352.
- Firmeza, 390.
- Irrevocabilidad, 390, 353.
- Nulidad, 354.
- Nulidad absoluta, 391, 393.
- Revocación, 391.
- Suspensión de Efectos, 403, 404, 405.
- Vicios, 392.
- Actos administrativos de zonificación, 344.
- Actos administrativos de zonificación.
- Obligatoriedad, 351.
- Revocación, 357.
- Actos administrativos urbanísticos, 336.
- Actos de efectos particulares, 170.
- Actos de efectos generales, 170.
- Actos estatales. Clasificación, 170.
- Administración. Finalidad, 341.
- Administración consultiva, 362.
- Administración descentralizada urbanística, 304.
- Administración del Urbanismo, 293.
- Administración Metropolitana, 325.
- Administración Metropolitana Urbanística, 325.
- Administración Municipal, 321.
- Administración Nacional Urbanística, 297.
- Administración Urbanística, 37, 45.
- Administración Urbanística Municipal, 321.
- Administración reglada, 334.
- Administración reglada del urbanismo, 333.
- Administrador Municipal, 321.
- Administrador Municipal. Competencias Urbanísticas, 321.
- Administrados. Participación, 461.
- Aeropuertos, 203.
- Afectaciones eternas, 438.
- Afectaciones masivas, 452.
- Agencias de Desarrollo Urbano, 290.
- Aguas. Conducción, 110.
- Alcantarillados, 312.
- Alineación, 203.
- Ambiente. Protección, 195.
- Regulación, 184.
- Area Metropolitana. Cinturón verde, 268.
- Ley Especial, 260.
- Ordenación Urbanística, 287.
- Ordenamiento Urbano, 271.
- Planificación Urbanística, 241.
- Problemas, 258.
- Prohibición Industrial, 274.
- Area Metropolitana de Caracas, 267.
- Area Metropolitana de Caracas. Administración, 362.
- Administración Urbanística, 325.
- Definición, 267.
- Ordenación Urbanística, 257.
- Ordenamiento urbano, 272.
- Regulación Urbanística, 268.
- Servicios Urbanos, 329.
- Areas de estudios especiales, 348.
- Areas de expansión, 150, 197, 457, 460.
- Areas Marginales. Dirección, 300.
- Inhabitabilidad, 276.
- Ordenamiento, 276.
- Areas no urbanizadas, 271.
- Areas no zonificadas, 346.
- Areas sin uso específico, 347.
- Areas Urbanas. Régimen, 163.
- Areas verdes, 247, 377, 378, 380, 495.
- Areas verdes. Cesión, 511.
- Cesión obligatoria, 506, 517.
- Cesiones urbanísticas, 515.
- Clases, 508.
- Determinación, 506.
- Dominio Municipal, 506.

Dominio Público, 514.  
 Expropiación, 519.  
 Ordenación, 271.  
 Zonificación, 519.  
 Areas verdes municipales, 514.  
 Areas verdes privadas, 509, 516, 528.  
 Areas verdes públicas, 512, 527, 528.  
 Areas verdes públicas. Cesión, 513, 531.  
 Arquitectura, 223.  
 Arquitectura. Obras, 126.  
 Arquitectura Civil, 117.  
 Arreglo amigable, 412, 467.  
 Asociaciones de Vecinos, 257, 360, 580.  
 Autoridades urbanísticas, 548, 559.  
 Autoridades urbanísticas Municipales, 561.  
 Autoridades urbanísticas Nacionales, 559.  
 Autoridades urbanísticas Regionales, 560.  
 AVECI, 282.

— B —

Balnearios Privados, 208.  
 Balnearios Públicos, 208.  
 Banco Obrero, 307.  
 Barrios inhabitables, 276.

— C —

Calles, 247, 495, 520, 527.  
 Calles. Cesión obligatoria, 520.  
   Dominio Público, 533.  
 Calles Privadas, 522.  
 Campos deportivos, 241, 506.  
 Campos deportivos públicos, 507.  
 C.A. Obras Avenida Bolívar, 315.  
 Caracas. Arca Metropolitana, 49, 149, 214.  
   Concentración Urbana, 20.  
   Nuevas ciudades, 278.  
   Plan de Urbanismo, 22.  
   Urbanismo, 16.  
   Zona protectora, 510.  
 Carta de Atenas, 35, 38, 52, 62.  
 Carreteras. Derecho de vía, 202, 242.  
 Cédula Urbanística, 565.  
 Centro Simón Bolívar, 277, 315, 437.  
 Centros Urbanos. Problemas, 259.  
 CEPTUR, 153, 212, 282.  
 Certificación Urbanística Nacional, 228.  
 Cesión Obligatoria de la propiedad, 247, 495.  
 Ciudad, 16.

Ciudad Diego de Losada, 278, 291.  
 Ciudad Fajardo, 280, 291, 443.  
 Ciudades. Areas de expansión, 157, 158, 197, 457, 460.  
   Areas suburbanas, 457.  
 Comisión Metropolitana, de Urbanismo, 229, 326.  
 Comisión Metropolitana de Urbanismo. Función Consultiva, 363.  
 Comisión Nacional de Urbanismo, 119, 121, 135.  
 Competencias Concurrentes, 142.  
 Competencias Municipales, 148.  
 Competencias urbanísticas, 135, 264, 287.  
 Concejos Municipales. Cambios de zonificación, 360.  
   Competencias, 553.  
   Competencias Urbanísticas, 321.  
 Concejo Nacional de Reubicación, 278.  
 Concentración Urbana, 59.  
 Conductores Eléctricos, 111.  
 Conductores Eléctricos. Servidumbres, 74.  
 CONDUR, 158, 224, 301.  
 Confiscación, 70, 77.  
 Constituciones Estadales, 128.  
 Construcción. Obligación, 572.  
   Permiso, 385.  
   Prohibición, 270.  
 Construcciones. Prohibición, 270.  
 Consultas obligatorias, 363.  
 Consultas obligatorias vinculantes, 365.  
 Consultas vinculantes, 363.  
 Contribuciones Urbanísticas, 50, 589.  
 Control Urbanístico, 251, 593.  
 Cooperación Intermunicipal, 258.  
 Cooperación urbanística, 461.  
 Corporación de Turismo de Venezuela, 211.  
 Corporación de Turismo de Venezuela. Control, 282.

— D —

Decreto de Afectación, 433.  
 Decreto de Ejecución, 433.  
 Decreto de Expropiación, 433.  
 Deforestación, 184.  
 Demolición, 402.  
 Derecho. Evolución, 33.  
 Derecho Administrativo. Balance, 45.  
 Derecho de la Urbanización, 37.

- Derecho de Propiedad.  
 Véase: Propiedad.
- Derecho de paso, 109.
- Derecho de vía, 201, 242.
- Derecho Municipal, 145.
- Derecho Urbanístico, 37, 38, 39, 47, 51.
- Derecho Urbanístico. Exigencias, 43.
- Derechos. Declaración, 350.
- Derechos adquiridos, 350.
- Desafectaciones expropiatorias, 454.
- Desarrollo de la Comunidad, 318.
- Desarrollo Inmobiliario de Caracas C.A., 317.
- Desarrollo Urbanístico. Condiciones Geológicas, 273.  
 Coordinación, 224.
- Desarrollo Urbano, 265, 288, 365.
- Desarrollo Urbano. Ordenación, 547.
- Desmontes, 184.
- Desviación de Poder, 341.
- Dirección General de Desarrollo Urbano, 298.
- Dirección General de Equipamiento Urbano, 300.
- Dirección de Planeamiento Urbano, 299.
- Dirección de Renovación Urbana, 299.
- Discrecionalidad, 333.
- Discrecionalidad. Límites, 335.
- Distancias, 105.
- Documentos de Condominio, 220.
- Documentos de Parcelamiento, 217.
- Dominio Aéreo, 203.
- Dominio Fluvial, 205.
- Dominio Lacustre, 205.
- Dominio Marítimo, 205.
- Dominio Público, 423, 527.
- Dominio Público. Adquisición, 497, 516, 541.  
 Integración, 527.  
 Regulación, 241.
- Dominio Público Municipal, 496.
- Dominio público urbanístico, 527.
- Dominio público urbanístico. Adquisición, 530.  
 Afectación, 529.
- Dominio público vial, 201, 520.
- Obligación, 572.
- Prohibición, 112, 506.
- Edificios. Fachadas, 254.
- Edificios ruinosos, 340.
- Educación, 216.
- Empresas Públicas. Holding, 316.
- Enajenación Obligatoria, 416.
- Energía Eléctrica. Transporte, 111.
- Ensanche de Poblaciones, 410.
- Equipamiento Urbano, 13.
- Era Urbana, 34.
- Esclavitud. Abolición, 70.
- Escuelas, 538.
- Estado. Bienes Patrimoniales, 422.  
 Dominio Privado, 422.  
 Dominio Público, 423, 527.
- Estado de Derecho, 342.
- Estado Liberal, 71.
- Estética Urbana, 256.
- Estudios de conjuntos, 371.
- Expropiación, 64, 70.
- Expropiación. Afectación, 278, 280, 283, 290, 433.  
 Afectaciones tácitas, 464.  
 Afectaciones eternas, 434, 435, 441, 445, 450.  
 Afectaciones masivas, 452.  
 Arreglo amigable, 412, 467.  
 Avenimiento, 479.  
 Beneficiarios, 421.  
 Comisión de Avalúo, 473.  
 Concepto, 415.  
 Concesionarios, 419.  
 Congelación Urbanística de la Propiedad, 450.  
 Consignación del precio, 481.  
 Declatoria de utilidad pública, 424.  
 Decreto, 433.  
 Desafectación, 461.  
 Desistimiento, 486.  
 Desviación de Poder, 437, 441.  
 Efectos, 450.  
 Efectos de la Sentencia, 478.  
 Ejecución, 433.  
 Elementos, 419.  
 Elementos del Peritaje, 489.  
 Emplazamiento, 475.  
 Fases del juicio, 483.  
 Finalidad, 415, 424.  
 Forzosa, 416.

Fundamento, 444.  
 Garantía de devolución, 414.  
 Garantía Jurídica, 413.  
 Garantía Patrimonial, 414.  
 Indemnización, 429, 447, 479.  
 Indemnizaciones particulares, 492.  
 Informes, 477.  
 Interés social, 424.  
 Justa Indemnización, 430.  
 Justiprecio, 487, 492.  
 Legitimación, 419.  
 Legitimación pasiva, 475, 421, 419.  
 Naturaleza, 415.  
 Objeto, 422.  
 Ocupación previa, 472.  
 Ocupación temporal, 469, 474.  
 Oportunidad, 451.  
 Oposición 411, 412, 476.  
 Oposición al precio, 485.  
 Pago, 479.  
 Peritaje, 487.  
 Perito, 492.  
 Precio, 442, 485.  
 Procedencia, 411.  
 Procedimiento administrativo, 433.  
 Procedimiento judicial. Comparecencia, 475.  
 Relación, 477.  
 Requisitos, 449.  
 Retrocesión, 414.  
 Sentencia, 477.  
 Tribunal competente, 471.  
 Utilidad Pública, 424.  
 Valor comercial, 490.  
 Valor Fiscal, 489.  
 Valor medio, 490.  
 Venta Obligada, 417.  
 Expropiación ilegal, 421.  
 Expropiación parcial, 491.  
 Expropiación urbanística, 409, 419, 548, 578.

— F —

FACUR, 274.  
 Fachada. Alineación, 203.  
 Fachada. Limpieza, 254.  
 Federación Metropolitana, 261.  
 Fenómeno Urbano, 59.

604

Frentes. Limpieza, 254.  
 Fomento Municipal, 318.  
 Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, 50, 304.  
 FUNDACOMUN, 277, 304, 317, 318, 319.  
 Fundo enclavado, 109.

— H —

Higiene, 118.

— I —

Impuestos urbanísticos, 591.  
 INAVI, 279, 280, 307, 427.  
 Incendio. Prevención, 236.  
 Incompetencia, 398.  
 Indemnización, 66, 429.  
 Industria. Limitación, 213.  
   Prohibición, 274.  
   Regulación, 274.  
   Reubicación, 214.  
   Traslado, 215, 275.  
 Información Urbanística. Sistemas, 167.  
 Ingeniería, 223.  
 Ingeniería. Obras, 126.  
 Ingenierías Municipales, 322, 290.  
 INOS, 310.  
 INOS. Competencia, 311.  
 Instituto Nacional de Puertos, 207.  
 Instrucción 22, 44, 198, 228, 457.  
 Interdicto, 533.  
 Interés social, 424.  
 Intereses colectivos, 35.  
 Inmobiliaria Parque Central C.A., 317.  
 Inmuebles. Demolición, 340, 402.  
   Limpieza, 254.  
 Inmuebles Urbanos. Ventas, 217, 222.

— J —

Jardines, 241, 506.  
 Jardines privados, 510.  
 Jardines privados. Conservación, 257.  
 Juntas de Vecinos, 257.

— L —

Lago de Valencia. Zona Ribereña, 209, 210.  
Legalidad, 368.  
Legalidad administrativa. Principios, 333, 386.  
Legalidad administrativa urbanística, 331.  
Ley Nacional, 44, 64, 136, 137, 147, 148, 350, 370, 456, 542, 543.  
Ley Nacional. Alcance, 547.  
Objeto, 547.  
Leyes locales, 97.  
Litoral Barloventeño, 281.  
Litoral Central, 281.  
Litoral Central. Poblaciones, 284.  
Litoral Metropolitano, 281.

— M —

Mancomunidad Urbanística, 257.  
Mapa de zonificación, 252, 346.  
Mar. Ribera, 281.  
Medianería, 111.  
Mejoramiento de Poblaciones, 410.  
MINDUR, 38, 44, 46, 127, 137, 140, 141, 147, 148, 150, 155, 157, 162, 164, 165, 199, 231, 360.  
MINDUR. Competencias, 137, 138, 139, 149.  
Ministerio de Agricultura y Cría, 200.  
Ministerio de Desarrollo Urbano, 297.  
Ministerio de Desarrollo Urbano. Competencias, 303.  
Ministerio de Fomento, 213.  
Ministerio del Ambiente, 151, 155, 157, 184, 195, 199, 232, 269.  
Ministerio del Ambiente. Competencia, 185.  
Ministerio de Obras Públicas, 122.  
Ministerio de Sanidad. Competencia, 180.  
Municipalidades. Competencias, 117-144.  
Competencia Urbanística, 264.  
Municipios, 125.  
Municipios. Competencias, 66, 121, 125 y sigts., 140, 159, 233, 239, 561.  
Mancomunidades, 261.  
Régimen, 130.

— N —

Navegación Aérea, 203.  
Nuevas ciudades, 278.  
Nuevas Urbanizaciones, 271.  
Nulidad absoluta, 391.  
Nulidad absoluta. Vicios, 393.

— O —

Objeto expropiado, 422.  
Ocupación temporal, 469.  
OMPU, 229, 265, 322, 323, 327.  
OMPU. Consultas, 364.  
Orden Público, 409.  
Ordenación del Territorio, 150, 197.  
Ordenación del Urbanismo, 239.  
Ordenación Urbanística, 264, 547.  
Ordenación urbanística. Actividad administrativa, 331.  
Ordenanzas, 94.  
Ordenanza de zonificación. Efectos, 254, 343, 348.  
Naturaleza, 253.  
Ordenanzas. Requisitos, 359.  
Ordenanzas sobre Arquitectura, 239, 322.  
Ordenanzas sobre Urbanismo, 239, 322.  
Ordenes de Urbanismo, 401.  
Ornamentación Municipal, 117.  
Ornato, 256.  
Organización administrativa del urbanismo, 295.

— P —

Parcelas. Agrupación forzosa, 49.  
Integración, 49, 375.  
Ventas, 57, 65, 217, 250.  
Parcelamiento, 247.  
Parcelamiento. Áreas verdes, 515.  
Parcelamiento Urbanístico, 570.  
Parcelamiento Urbanístico. Permisos, 188, 156.  
Pared común, 102.  
Paredes. Ventanas, 102, 103.  
Parques, 241, 495, 506, 507.  
Parques. Uso Público, 507.

Parques Industriales, 213.  
 Parque Nacional El Avila, 285.  
 Parques Nacionales, 191, 509.  
 Participación, 462.  
 Participación Urbanística, 462.  
 Paso. Derecho, 109.  
 Patente de Industria y Comercio, 568.  
 Pendientes, 190.  
 Pequeños Centros Poblados, 300.  
 Permisología, 243.  
 Permisos de construcción, 243, 290, 385.  
 Permisos de construcción. Efectos, 389, 396.  
     Declaración de derechos, 388.  
     Derechos adquiridos, 388.  
     Irrevocabilidad, 389, 391, 395.  
     Nulidad, 350, 397.  
     Obligatoriedad, 387.  
     Revocación por mérito, 398.  
 Permisos de habitabilidad, 385, 568.  
 Permisos de urbanismo, 385.  
 Permisos de urbanismo. Derecho, 388.  
     Efectos, 389.  
 Permisos Sanitarios, 178, 179, 245.  
 Permisos urbanísticos, 567.  
 Plan. Equipamiento, 14.  
 Plan General de Desarrollo Urbano, 366.  
 Plan Maestro de Desarrollo Urbano, 453.  
 Plancamiento Urbano, 264.  
 Planes de desarrollo urbanístico, 458.  
 Planes de desarrollo urbano, 549.  
 Planes de urbanismo, 65, 67.  
 Planes de urbanismo. Aprobación, 149, 233.  
 Planes especiales, 552.  
 Planes locales de desarrollo urbano, 551.  
 Planes rectores, 160, 562.  
 Planes rectores. Aprobación, 161.  
 Planes rectores de desarrollo urbano, 458.  
 Planes regionales, 550.  
 Planes Reguladores, 44.  
 Planes urbanísticos. Elaboración, 552.  
 Planificación. Cambios, 359-555.  
     Irrevocabilidad, 353.  
 Planificación Urbanística, 27, 43, 240, 458, 549.  
 Planificación Urbanística. Competencia, 150, 159.  
     Consulta Pública, 361.  
     Información, 361.  
     Organismo, 289.  
 Plano Regulador, 252.  
 Plano de zonificación, 252, 345, 553.  
 Playa, 207, 208, 281.  
 Playa. Interés Turístico, 281.  
 Plazas, 506, 507.  
 Plazas públicas, 495.  
 Población. Evolución, 18.  
     Reubicación, 276.  
 Poblaciones. Abastecimientos, 312.  
     Ensanche, 410.  
     Reforma interior, 583.  
 Poder discrecional, 333, 334.  
 Poder Nacional. Competencia, 125 y sigs., 139, 149.  
 Potestad expropiatoria, 411, 420.  
 Procedimientos administrativos. Agilización, 243.  
     Vicios, 354.  
 Procedimiento judicial. Contestación a la solicitud, 476.  
 Profesiones Liberales, 223.  
 Propiedad. Acciones posesorias, 532.  
     Cesión, 538.  
     Cesión gratuita, 495.  
     Cesión obligatoria, 241, 247, 378, 495.  
     Contenido, 85.  
     Contribuciones, 71.  
     Derecho de vía, 202.  
     Deslindes, 61.  
     Devolución, 69.  
     Función social, 40, 63, 76, 78, 81, 84, 86.  
     Función Urbanística, 84.  
     Garantía, 413.  
     Garantía Jurídica, 413.  
     Garantía Patrimonial, 414.  
     Indemnización, 379, 429, 430.  
     Integridad, 376.  
     Limitaciones, 85, 86, 91, 538.  
     Limitaciones Educativas, 538.  
     Limitaciones legales, 108.  
     Limitación tolerable, 376.  
     Medianería, 61, 99, 100.  
     Obligaciones, 65.  
     Ocupación temporal, 469.  
     Ordenación, 117, 162.  
     Ordenación Normativa, 169.  
     Prohibiciones, 112.

Protección jurisdiccional, 533.  
 Proximidad al dominio público, 242.  
 Régimen temporal, 63.  
 Régimen Urbanístico, 47.  
 Regulación, 240.  
 Restricción, 166, 429.  
 Sacrificio, 376.  
 Tercera Dimensión, 61.  
 Volumen, 62.  
 Vuineración, 399.  
 Propiedad absoluta, 69.  
 Propiedad común, 102.  
 Propiedad horizontal, 65, 101, 219.  
 Propiedad inmobiliaria, 90, 99.  
 Propiedad planimétrica, 62.  
 Propiedad Privada, 145.  
 Propiedad Privada. Adquisición Forzosa  
 por el Estado, 418.  
 Afectación, 464.  
 Afectación al uso público, 501.  
 Calles, 522.  
 Congelación Urbanística, 450.  
 Derechos, 373.  
 Expropiación, 422.  
 Extinción, 541.  
 Limitación, 263.  
 Poderes, 37.  
 Régimen, 40.  
 Uso Público, 525.  
 Reivindicación, 525.  
 Propiedad provisional, 59.  
 Propiedad rural, 60, 87.  
 Propiedad rural. Régimen, 11.  
 Propiedad teleológica, 63.  
 Propiedad tradicional, 60.  
 Propiedad Urbana, 60, 99.  
 Propiedad Urbana. Atributos, 26.  
 Características, 61, 64.  
 Dimensiones, 61.  
 Formalismo, 67.  
 Régimen, 11, 59, 89 y sigts. 90.  
 Regulación, 563.  
 Restricciones, 65.  
 Uso, 240.  
 Propietarios. Asociaciones, 580.  
 Puertos, 206, 207.

— R —

Recreación, 281.

Recursos Naturales Renovables. Protección,  
 242.  
 Región Capital. Litoral, 281.  
 Región Capital. Regulaciones Urbanísticas,  
 268.  
 Regionalización. Decreto, 267.  
 Registro de Productos Industriales, 213.  
 Reglamentación especial de uso, 349.  
 Renovación Urbana. Agencia, 290.  
 Renovación Urbana Metropolitana C.A.,  
 317.  
 Reservas públicas, 573.  
 Revocación, 353.  
 Revocación por mérito, 398.  
 Rezonificaciones, 235, 359, 555.  
 Rezonificaciones. Afectación, 381.  
 Cambios, 362.  
 Carácter dominante de la zona, 370.  
 Efectos, 464.  
 Límites, 370, 373.  
 Servicios Públicos, 371.

— S —

Servicios Públicos, 371.  
 Solar. Definición, 13.  
 Solares sin edificar, 254.  
 Situaciones jurídicas, 172.  
 Suelo. Aprovechamiento urbanístico, 563.  
 Suelo. Construcciones, 107.  
 Suelo ajeno. Edificación, 583.  
 Suelo Urbano. Asignación de uso, 345.  
 Asignación inicial de uso, 345.  
 Cesión, 501.  
 Ordenación, 343.  
 Régimen, 563.  
 Reservas, 573.  
 Uso, 107, 240, 350, 566.  
 Zonificación, 343.

— T —

Techos. Desagües, 105.  
 Terrenos sin edificar, 256.  
 Tierra urbana. Usos, 159.  
 Topografía. Pendientes, 190.  
 Tránsito Terrestre, 201.  
 Tránsito Urbano. Comodidad, 245.  
 Transporte Aéreo, 203.

Transporte Marítimo, 205.  
Transporte Urbano, 118, 201  
Turismo. Interés, 281.  
Regulaciones, 210.

— U —

Urbanismo, 34, 135.  
Urbanismo. Actividad administrativa, 331.  
Actos estatales, 175.  
Administración, 293.  
Autoridades, 288.  
Competencias, 117, 125.  
Competencias Concurrentes, 142.  
Competencia Municipal, 148, 233.  
Control, 593.  
Control administrativo, 593.  
Control jurídico, 594.  
Cooperación, 455, 461, 579.  
Ejecución, 48, 407, 577, 578.  
Ejecución Privada, 586.  
Ejecución pública, 581.  
Evolución, 15.  
Formas de Ejecución, 409.  
Funciones, 62.  
Gestión, 48, 577.  
Inversiones públicas, 584.  
Limitaciones Industriales, 213, 274.  
Noción, 144.  
Normas Sanitarias, 181.  
Normas técnicas, 126, 168, 246, 369.  
Permisos Sanitarios, 178.  
Planificación, 240, 577.  
Procedimientos técnicos, 126.  
Régimen, 169.  
Regulación ambiental, 195.  
Regulaciones generales, 177.  
Regulaciones Sanitarias, 177.  
Utilidad pública, 427.  
Urbanistas, 34, 35.  
Urbanistas. Frustración, 40.  
Urbanización, 33, 35, 247.  
Urbanización. Areas Educativas, 537, 538.  
Autorización, 164.  
Deforestación, 184.  
Derecho, 36.  
Obras, 167.  
Permiso, 166.  
Procesos, 34, 51.

Proyecto, 583.  
Urbanizaciones, 570.  
Urbanizaciones. Control, 46, 151, 152, 303.  
Prohibición, 271.  
Usos no conformes, 464.  
Uso Público. Afectación, 501.  
Utilidad Pública, 73, 424.  
Utilidad Pública. Declaratoria, 426.  
Declaratoria General, 425.  
Efectos de la Declaratoria, 428.  
Utilidad Pública Rural, 91.

— V —

Vecinos. Asociación, 580.  
Vecinos. Intervención, 360.  
Venta de parcelas, 538.  
Vía Pública. Acceso, 109.

— Z —

Zona de Interés Turístico, 210.  
Zona protectora de Caracas, 269.  
Zona protectora del litoral, 284.  
Zonas de reforestación, 507.  
Zonas de reglamentación especial, 348.  
Zonas Geológicas Especiales, 273.  
Zonas Industriales. Usos, 275.  
Zonas inhabitables, 276.  
Zonas Metropolitanas. Problemas, 258, 259.  
Zonas Protectoras, 191, 193, 268, 509.  
Zonas verdes.  
Véase: Areas verdes.  
Zona Urbanística. Carácter dominante, 370  
Zonificación, 44, 67, 241, 252, 343.  
Zonificación. Acto Administrativo, 344.  
Areas verdes, 519.  
Cambios, 235, 464.  
Véase: Rezonificación.  
Derecho adquirido, 373  
Derechos declarados, 373.  
Efectos, 343, 373  
Modificaciones, 359  
Obligatoriedad, 351  
Ordenanzas, 251  
Utilidad Pública, 427  
Zonificación inicial, 345  
Zonificaciones. Vigencia temporal, 371

## INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS

(Los números remiten a las páginas)

- Corte Federal y de Casación en Sala  
Federal y Sala Político-Administrativa*
- CFC, 27-7-33, 74  
CFC, 20-11-36, 75  
CFC, 7-12-37, 395  
CFC, 15-2-38, 74
- CFC, 13-1-40, 81  
CFC, 12-7-43, 414  
CFC, 16-11-43, 476  
CFC, 8-5-45, 428  
CFC, 12-11-47, 388, 396  
CFC, 4-5-48, 414  
CFC, 29-10-48, 476  
CFC, 9-5-49, 481  
CFC, 11-8-49, 335  
CFC, 29-10-49, 352
- Corte Federal*
- CF, 21-2-52, 493  
CF, 14-3-52, 416, 421, 433, 467  
CF, 12-8-52, 489  
CF, 17-7-53, 333, 335, 342, 386  
CF, 23-10-53, 334  
CF, 24-11-53, 400  
CF, 31-5-55, 417, 423, 426  
CF, 24-2-56, 341  
CF, 15-6-56, 400  
CF, 9-8-57, 338, 339, 341  
CF, 2-6-58, 341  
CF, 5-11-58, 335  
CF, 5-8-59, 430, 488, 490, 491  
CF, 29-10-59, 493  
CF, 26-11-59, 335
- CF, 30-3-60, 477  
CF, 28-4-60, 490, 491  
CF, 19-6-79, 491  
CF, 30-6-60, 477
- Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa*
- CSJ, 3-7-61, 337  
CSJ, 22-5-63, 337  
CSJ, 12-12-63, 482  
CSJ, 28-1-64, 398  
CSJ, 8-6-64, 339  
CSJ, 13-8-64, 207  
CSJ, 19-10-64, 208  
CSJ, 24-2-65, 416, 431, 483, 486  
CSJ, 11-8-65, 398  
CSJ, 20-12-67, 541  
CSJ, 18-3-69, 352, 390
- CSJ, 8-1-70, 437  
CSJ, 17-2-70, 525  
CSJ, 18-2-71, 343  
CSJ, 21-12-72, 334  
CSJ, 21-11-74, 344  
CSJ, 3-12-74, 80  
CSJ, 11-12-74, 355, 393  
CSJ, 13-12-74, 84  
CSJ, 10-8-77, 64, 66, 143, 234, 253, 345,  
374, 377, 382, 400, 429, 465, 498,  
514, 519, 533  
CSJ, 4-4-78, 66, 128, 143  
CSJ, 24-7-78, 444  
CSJ, 19-6-79, 446, 490, 491
- CSJ, 31-1-80, 471  
CSJ, 16-6-80, 382, 466, 519



## INDICE DE LEYES

(Los números remiten a las páginas)

- Código Civil (1942), 40, 60, 71 y sigts.;  
85, 87, 89 y sigts.; 173, 177, 523
- Ley de Aviación Civil (1955), 204
- Ley de Expropiación por causa de utilidad  
pública o social (1947), 48, 50, 66, 72,  
78, 374, 410 y sigts., 514
- Ley de Navegación (1944), 205, 208, 209,
- Ley de Propiedad Horizontal (1979), 93,  
219
- Ley de Reforma Agraria (1960), 40, 87,  
269, 285, 418
- Ley de Regulación de Alquileres (1960),  
86
- Ley de Sanidad Nacional (1942), 177
- Ley de Tránsito Terrestre (1962), 201
- Ley de Turismo (1973), 210, 211, 281
- Ley de Ventas de Parcelas (1960), 48, 217
- Ley Forestal, de Suelos y Aguas (1965),  
155, 184, 191, 192, 508, 509
- Ley Orgánica de Educación (1980), 216,  
535, 536
- Ley Orgánica de la Administración Cen-  
tral (1976), 46, 126, 135, 136, 139,  
140, 147, 148, 150, 151, 152, 154, 184,  
199
- Ley Orgánica de la Corte Suprema de Jus-  
ticia (1976), 170, 171
- Ley Orgánica de la Procuraduría General  
de la República (1965), 523
- Ley Orgánica de Régimen Municipal  
(1978), 45, 131, 148, 150, 152, 161,  
168, 233, 234, 325, 361, 362, 370, 373,  
381, 451, 459, 465
- Ley Orgánica del Ambiente (1976), 195,  
201, 250
- Ley Orgánica del Distrito Federal (1936),  
129



**INDICE DE DECRETOS**  
( Los números remiten a las páginas )

- Decreto Nº 387, 10-8-46, 119, 121, 133, 135  
Decreto Nº 71, 15-4-48, 310
- Decreto Nº 547, 21-6-57, 124, 133, 135  
Decreto Nº 600, 20-9-57, 209
- Decreto Nº 184, 25-4-58, 410  
Decreto Nº 317, 10-7-58, 182, 288  
Decreto Nº 359, 4-9-58, 278, 279  
Decreto Nº 497, 30-12-58, 157  
Decreto Nº 542, 16-1-59, 205  
Decreto Nº 544, 17-1-59, 182
- Decreto Nº 688, 30-1-62, 317
- Decreto Nº 513, 6-1-71, 222  
Decreto Nº 1.010, 21-6-72, 279  
Decreto Nº 1.039, 12-7-72, 279, 280, 453  
Decreto Nº 1.046, 19-7-72, 268, 274, 510  
Decreto Nº 1.312, 13-6-73, 280, 281, 443, 453, 454, 455, 457  
Decreto Nº 1.618, 20-2-74, 153, 212, 213, 282  
Decreto Nº 1.673, 7-3-74, 211
- Decreto Nº 36, 5-4-74, 208  
Decreto Nº 46, 14-4-74, 236  
Decreto Nº 115, 26-5-74, 284, 285  
Decreto Nº 116, 26-5-74, 271  
Decreto Nº 130, 3-6-74, 284  
Decreto Nº 134, 4-6-74, 276  
Decreto Nº 135, 4-6-74, 214, 274  
Decreto Nº 146, 5-6-74, 271  
Decreto Nº 164, 11-6-74, 310  
Decreto Nº 332, 13-8-74, 277, 318  
Decreto Nº 333, 13-8-74, 276  
Decreto Nº 365, 27-8-74, 213
- Decreto Nº 455, 1-10-74, 211, 281, 282, 289  
Decreto Nº 713, 21-1-75, 214, 274, 275  
Decreto Nº 741, 4-2-75, 271, 273  
Decreto Nº 792, 11-5-75, 453, 455  
Decreto Nº 1.180, 7-10-75, 283  
Decreto Nº 1.247, 29-10-75, 310  
Decreto Nº 1.331, 16-12-75, 267  
Decreto Nº 1.395, 6-1-76, 269  
Decreto Nº 1.477, 23-3-76, 215, 276  
Decreto Nº 1.478, 23-3-76, 275  
Decreto Nº 1.661, 6-7-76, 204  
Decreto Nº 2.093, 22-3-77, 304  
Decreto Nº 2.117, 12-4-77, 156, 157, 187, 188  
Decreto Nº 2.143, 26-4-77, 304  
Decreto Nº 2.228, 8-7-77, 222  
Decreto Nº 2.245, 19-7-77, 222  
Decreto Nº 2.246, 19-7-77, 273  
Decreto Nº 2.393, 27-9-77, 222  
Decreto Nº 2.445, 15-11-77, 151, 152, 156, 157, 197, 198, 200, 228, 250  
Decreto Nº 2.571, 21-1-78, 297  
Decreto Nº 2.614, 7-3-78, 153, 156, 158, 163, 213, 224, 226, 230, 273, 282, 303  
Decreto Nº 2.867, 19-9-78, 237  
Decreto Nº 2.868, 19-9-78, 179  
Decreto Nº 3.002, 26-12-78, 269  
Decreto Nº 2.417, 7-3-79, 269
- Decreto Nº 473, 27-12-79, 267, 329  
Decreto Nº 478, 4-1-80, 267  
Decreto Nº 668, 3-7-80, 46, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 166, 167, 187, 190, 198, 199, 200, 225, 226, 230, 231, 233, 251, 303



## INDICE GENERAL

Dedicatoria .....	5
Nota Explicativa .....	7
Prólogo .....	11
Presentación .....	15
<i>INTRODUCCION GENERAL</i> .....	31
I. EL URBANISMO Y LA URBANIZACION .....	35
II. EL DERECHO DE LA URBANIZACION Y LA AUSENCIA DE UN DERECHO URBANISTICO .....	37
III. LAS EXIGENCIAS DE UN DERECHO URBANISTICO .....	43
1. La planificación urbanística .....	43
2. La Organización Administrativa del Urbanismo .....	45
3. El régimen urbanístico de la propiedad .....	47
4. La gestión y ejecución del urbanismo .....	48
5. Las contribuciones urbanísticas .....	50
IV. OBJETO Y PLAN GENERAL DE LA OBRA .....	51
<i>PRIMERA PARTE: PROPIEDAD PRIVADA Y URBANISMO</i> .....	57
<i>CAPITULO I: LAS EXIGENCIAS DE REGULACION DE LA PROPIEDAD URBANA Y SU EVOLUCION</i> .....	59
I. LA IMPORTANCIA DEL FENOMENO URBANO .....	59
II. LAS CARACTERISTICAS DE LA PROPIEDAD URBANA .....	61
1. Es una propiedad delimitada en tres dimensiones .....	61
2. Es una propiedad teleológica .....	63
3. Es una propiedad con un régimen temporal .....	63
4. Es una propiedad expropiable .....	64
5. Es una propiedad sometida a restricciones y obligaciones .....	65
6. Es una propiedad formal .....	67
III. LA EVOLUCION DEL REGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD .....	69
1. La propiedad absoluta: 1811-1864 .....	69
2. La propiedad absoluta regulada: 1864-1914 .....	71
3. La propiedad limitada por razones de orden público: 1914 a 1947 .....	73
4. La función social de la propiedad: 1947 .....	76
IV. LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD .....	81
1. Las ideas de Duguit .....	82
2. El sentido de la función social de la propiedad .....	83
3. La función urbanística de la propiedad .....	84

<i>CAPITULO II:</i>	<i>EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD URBANA EN EL CODIGO CIVIL</i>	89
I.	LAS NORMAS SOBRE PROPIEDAD INMOBILIARIA DEL CODIGO CIVIL	89
1.	Las normas generales sobre la propiedad	89
2.	Las normas relativas a las limitaciones a la propiedad	91
II.	LA TRAYECTORIA DE LAS NORMAS ESENCIALMENTE REFERIDAS A LA PROPIEDAD INMUEBLE URBANA	99
1.	La construcción de pared medianera	99
2.	La construcción y reparación de pared que separe dos inmuebles	100
3.	Las reglas para la contribución de los distintos propietarios de diferentes pisos en las obras necesarias y comunes	101
4.	La construcción o reparación de los techos de una casa perteneciente a muchos propietarios	102
5.	La apertura de ventanas o troneras en una pared común	102
6.	La apertura de ventanas o troneras en pared no medianera	103
7.	La prohibición de vistas	104
8.	La regulación de las distancias	105
9.	Del desagüe de los techos	105
III.	OTRAS NORMAS DE INTERES PARTICULAR EN EL AMBITO URBANO	107
1.	La utilización del suelo por su propietario	107
2.	Las limitaciones legales de la propiedad predial	108
3.	El derecho de paso y los fundos enclavados	109
4.	La conducción de las aguas	110
5.	Las limitaciones de la propiedad por el transporte de energía eléctrica	111
6.	Las disposiciones legales sobre medianería	112
7.	La prohibición de edificar y plantar	112
8.	La prohibición de construir cerca de la pared medianera	112
<i>SEGUNDA PARTE:</i>	<i>LA ORDENACION DE LA PROPIEDAD URBANA</i>	115
<i>CAPITULO III:</i>	<i>LAS COMPETENCIAS PUBLICAS EN MATERIA URBANISTICA</i>	117
I.	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES	117
II.	EL REGIMEN EN LA CONSTITUCION DE 1947	121
III.	EL REGIMEN EN LA CONSTITUCION DE 1953	123
IV.	EL REGIMEN EN LA CONSTITUCION DE 1961	125
1.	La normativa nacional	126
2.	El régimen en las Constituciones estatales	128
3.	El sentido de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1961	130
V.	LA SITUACION ACTUAL DE LAS REGULACIONES EN EL CAMPO DE LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS	135
1.	La situación antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central (1977)	135
2.	La situación después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central	137

3.	La interpretación jurisprudencial de las competencias urbanísticas .....	143
4.	La situación después de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978) .....	148
	A. La competencia municipal en materia de urbanismo .....	148
	B. La aprobación previa de los planes por el Poder Nacional .....	149
	C. La determinación del área de expansión de las ciudades y la competencia municipal en materia de planificación urbanística .....	150
5.	La situación derivada de la publicación de las Normas para el desarrollo y control de urbanizaciones (1980) .....	152
	A. Antecedentes .....	152
	B. Observaciones formales .....	153
	a. Fundamento del Decreto y naturaleza de sus normas .....	154
	b. Ambito de regulación del Decreto .....	155
	c. Efectos derogatorios del Decreto .....	156
	a'. La derogación de normas del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas .....	156
	b'. La derogación de normas del Reglamento Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas de Ordenación del Territorio .....	157
	c'. La derogación del Decreto regulador de la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbano .....	158
	C. Comentarios al régimen de la planificación urbanística y las competencias municipales .....	159
	a. El régimen de la planificación urbanística .....	159
	b. El contenido de los planes rectores .....	160
	c. La elaboración y aprobación de los Planes Rectores .....	161
	D. Comentarios sobre la ordenación normativa de la propiedad .....	162
	E. Observaciones sobre las competencias del MINDUR en los casos de desarrollo de urbanizaciones .....	164
	a. La autorización para urbanizar .....	164
	b. Las exigencias de zonas destinadas a servicios comunes .....	166
	c. Los otros permisos en relación a proyectos de ingeniería .....	166
	d. La ejecución de las obras de urbanización .....	167
	e. El sistema de información urbanística .....	167
	F. Conclusiones .....	167

**CAPITULO IV: LA ORDENACION NORMATIVA DE LA PROPIEDAD POR RAZONES DE URBANISMO ... 169**

I.	INTRODUCCION .....	169
	1. La clasificación de los actos estatales .....	170
	2. Los actos de efectos generales y las situaciones jurídicas generales .....	172
	3. Los actos de efectos particulares y las situaciones jurídicas individuales ..	174
	4. La importancia de la distinción en materia urbanística .....	175
II.	LOS ACTOS ESTATALES NACIONALES DE EFECTOS GENERALES RELATIVOS A LA ORDENACION URBANISTICA .....	177

1.	El Código Civil .....	177
2.	Las regulaciones sanitarias .....	177
3.	Las regulaciones concernientes a la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables .....	184
	A. La actividad de deforestación con fines urbanísticos .....	184
	B. Las regulaciones concernientes a los Parques Nacionales y a las zonas protectoras .....	191
	C. Las regulaciones destinadas a la protección del ambiente .....	195
4.	Las regulaciones concernientes a la ordenación del territorio: las áreas de expansión de las ciudades .....	197
5.	Las regulaciones concernientes a la ordenación del transporte y tránsito y a la protección de bienes del dominio público .....	201
	A. Regulaciones relativas al transporte y tránsito terrestre y al dominio vial .....	201
	B. Regulaciones relativas al transporte, navegación y dominio aéreos ..	203
	C. Regulaciones relativas al transporte, navegación y dominio marítimos, fluviales y lacustres .....	205
6.	Las regulaciones concernientes a las zonas de interés turístico .....	210
7.	Las regulaciones concernientes a la limitación de actividades industriales.	213
8.	Las regulaciones relativas al fomento de la educación .....	216
9.	Las regulaciones relativas a la venta de inmuebles urbanos .....	217
	A. La venta de parcelas .....	217
	B. La venta en propiedad horizontal .....	219
	C. La regulación del precio de venta de inmuebles urbanos .....	222
10.	Las regulaciones relativas al ejercicio de profesiones vinculadas a la actividad urbanística .....	223
11.	Las regulaciones tendientes a coordinar las actuaciones públicas relativas al urbanismo .....	224
	A. La antigua Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico .....	224
	B. Las Oficinas Nacionales de la Comisión .....	226
	C. La Certificación Urbanística Nacional .....	228
	D. Las normas nacionales sobre el desarrollo y control de urbanizaciones	230
12.	Las normas nacionales relativas a la ordenación urbanística contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal .....	333
13.	Las regulaciones relativas a la prevención de incendios .....	236
<b>III.</b>	<b>LOS ACTOS LOCALES DE EFECTOS GENERALES RELATIVOS A LA ORDENACION URBANISTICA .....</b>	<b>239</b>
1.	Las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general	239
	A. La fundamentación en normativas nacionales a los efectos de la regulación de la propiedad .....	240
	B. La determinación del uso del suelo urbano en instrumentos de planificación .....	240
	C. Las regulaciones a la propiedad derivadas de la proximidad del dominio público o de la protección de los recursos naturales renovables	242
	D. El régimen del permiso municipal de construcción y la determinación del ordenamiento aplicable .....	243

E.	Las regulaciones generales sobre Urbanismo .....	247
F.	Las regulaciones sobre cesiones obligatorias de parte de propiedad privada para áreas verdes y calles .....	247
G.	Las regulaciones concernientes al control urbanístico .....	251
2.	Las Ordenanzas de zonificación .....	251
3.	Las Ordenanzas sobre limpieza y conservación de frentes y fachadas ....	254
4.	La Ordenanza sobre ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia .....	257
A.	El convenio de Mancomunidad Urbanística .....	257
B.	El problema del Area Metropolitana como antecedente de la regulación .....	258
C.	Algunas normas de interés de la Ordenanza relativas a la propiedad privada .....	263
IV.	LA ORDENACION NORMATIVA POR RAZONES DE URBANISMO EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS .....	267
1.	Las regulaciones urbanísticas en el Area Metropolitana de Caracas .....	268
A.	La Zona Protectora (cinturón verde) del Area Metropolitana .....	268
B.	El ordenamiento urbano del Area Metropolitana .....	271
a.	La ordenación de las Areas Verdes y no urbanizadas .....	271
b.	La prohibición de nuevas urbanizaciones .....	271
c.	La Comisión de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas .....	272
d.	La Comisión para los desarrollos urbanísticos ubicados en zonas geológicas especiales .....	273
C.	Las limitaciones urbanísticas de carácter industrial .....	274
a.	La prohibición relativa a nuevas industrias .....	274
b.	La limitación al uso de las zonas industriales autorizadas con anterioridad .....	275
c.	La definición de las industrias que podían seguir funcionando.	275
d.	El traslado de industrias fuera del Area Metropolitana .....	275
D.	El ordenamiento de las áreas marginales .....	276
a.	La decisión de inhabitabilidad de áreas marginales .....	276
a'.	La declaratoria de barrios inhabitables .....	276
b'.	La reubicación de los habitantes de las zonas inhabitables.	276
c'.	El agente financiero de la reubicación: el C.S.B. ....	277
b.	El ordenamiento de Barrios Pobres .....	277
a'.	El programa de ordenamiento y el ente coordinador: FUNDACOMUN .....	277
b'.	Los Comités de Desarrollo Físico y de Desarrollo Social .	277
c'.	Las responsabilidades institucionales .....	278
d'.	El Consejo Nacional de Reubicación .....	278
2.	El régimen urbanístico de las Nuevas Ciudades en torno a Caracas .....	278
A.	La ciudad Diego de Losada .....	278
a.	La afectación a los efectos expropiatorios .....	278
b.	La construcción de la ciudad Diego de Losada .....	279
c.	El INAVI como agente de desarrollo urbano .....	279
B.	La Ciudad Fajardo .....	280
a.	La afectación a los efectos expropiatorios .....	280

b.	El INAVI como agente de desarrollo urbano .....	280
c.	La desafectación de zonas .....	281
3.	Las regulaciones urbanísticas al Litoral Metropolitano y al Litoral Central.	281
A.	La delimitación del Litoral de la Región Capital .....	281
B.	La declaratoria del Litoral de la Región Capital como de utilidad pública y de interés turístico y recreacional .....	281
a.	La declaratoria y sus efectos .....	281
b.	La planificación de desarrollos en el Litoral de la Región Capital .....	281
c.	El intento de centralización en la Corporación de Turismo de Venezuela de la tramitación relativa a proyectos de interés turístico .....	282
d.	La afectación a los efectos expropiatorios .....	283
C.	El sanciamiento, ensanche y reforma interior de las poblaciones del Litoral de la Región Capital .....	284
D.	La zona protectora en el Litoral de la Región Capital .....	284
a.	Objetivo .....	284
b.	Consecuencia de la declaratoria de zona protectora .....	284
c.	La compatibilidad de las actividades privadas y la reubicación de las afectadas .....	285
E.	La extensión del área del Parque Nacional El Avila .....	285
a.	La extensión del Parque y sus efectos .....	285
b.	Las expropiaciones eventuales .....	286
c.	La administración del Parque .....	286
4.	Apreciación general sobre la ordenación urbanística del Area Metropolitana	287
A.	Las competencias generales en materia urbanística .....	287
B.	Los Organismos de Planificación Urbanística .....	289
C.	Las Agencias de Desarrollo y Renovación Urbana .....	290
D.	Los organismos coadyuventes en materia urbanística .....	290
E.	Las afectaciones generales a los efectos de expropiación .....	291

*TERCERA PARTE: LA ADMINISTRACION DEL URBANISMO* .... 293

*CAPITULO V: LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO* ..... 295

I.	PRINCIPALES ORGANOS DE LA ADMINISTRACION NACIONAL	297
1.	Principales órganos de la Administración Central .....	297
A.	El Ministerio de Desarrollo Urbano .....	297
a.	El Despacho del Ministro .....	298
b.	La Dirección General del Ministerio .....	298
c.	La Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico ....	298
d.	La Dirección General Sectorial de Equipamiento Urbano ..	300
B.	La desaparecida Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico .....	301
C.	Las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano conforme a las normas para el desarrollo y control de urbanizaciones .....	303

2.	Principales Organos de la Administración Descentralizada .....	304
A.	El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano .....	304
a.	Objetivos del Instituto .....	304
b.	Las operaciones del Fondo .....	305
c.	La forma de realización de las operaciones .....	306
d.	La administración del Instituto .....	307
B.	El Instituto Nacional de la Vivienda .....	307
a.	Antecedentes y objetivos .....	307
b.	Operaciones del Instituto .....	308
c.	La organización y administración del Instituto .....	309
C.	El Instituto Nacional de Obras Sanitarias .....	310
a.	Antecedentes y objetivos .....	310
b.	Los contratos para la prestación de los servicios .....	312
c.	La Organización y funcionamiento .....	313
D.	El Centro Simón Bolívar C.A. ....	315
a.	Antecedentes y objetivos .....	315
b.	La transformación en un holding de empresas urbanísticas ...	316
E.	La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal .....	317
a.	Antecedentes y objetivos .....	317
a'.	El ordenamiento de los Barrios .....	318
b'.	El Programa de Desarrollo de la comunidad .....	318
c'.	El programa de Fomento Municipal .....	318
b.	Funciones de la Fundación .....	318
c.	La administración de la Fundación .....	320
II.	PRINCIPALES ORGANOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL ..	321
1.	Los Concejos Municipales .....	321
2.	El Administrador Municipal .....	321
3.	Las Ingenierías Municipales .....	322
III.	LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION METROPOLITANA, CON ESPECIAL REFERENCIA A CARACAS .....	325
1.	Los mecanismos de administración .....	325
2.	La Comisión Metropolitana de Urbanismo de Caracas .....	326
3.	La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano de Caracas .....	327
4.	El Consejo de Servicios Urbanos del Area Metropolitana de Caracas ...	329

**CAPITULO VI: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA RELATIVA A LA ORDENACION URBANISTICA .....** 331

I.	EL CARACTER REGLADO DE LAS ACTUACIONES URBANISTICAS ..	333
1.	El principio de la legalidad administrativa .....	333
2.	Administración reglada y poderes discrecionales .....	334
3.	La determinación del presupuesto de hecho en los autos administrativos urbanísticos .....	336
A.	La comprobación de los hechos .....	337
B.	La calificación de los presupuestos de hecho .....	338
4.	La finalidad perseguida por el legislador en las actuaciones urbanísticas	341

II. LA ORDENACION ADMINISTRATIVA DEL USO DEL SUELO URBANO	343
1. La zonificación del suelo urbano	343
2. La asignación inicial de uso del suelo urbano	345
A. Formas de la ordenación inicial del uso	345
a. La asignación de uso mediante la aprobación de los Planes o Mapas de Zonificación	345
b. La asignación inicial de uso, con posterioridad a la aprobación de los Planos o Mapas de zonificación, a áreas excluidas de los mismos	346
c. La asignación específica de uso, con posterioridad a la aprobación de los Planos o Mapas de zonificación, a áreas comprendidas en los mismos	347
a'. Las áreas sin uso específico	347
b'. Las zonas sujetas a estudios especiales	348
c'. Las zonas sujetas a reglamentaciones especiales	349
B. Efectos de la asignación de uso del suelo urbano	350
a. La declaración de derechos	350
b. La obligatoriedad del acto de zonificación	351
c. La irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos	353
3. Las modificaciones a la zonificación	359
A. Los requisitos formales de discusión	359
B. La intervención de los vecinos afectados	360
C. La información y consulta públicas	361
D. Las consultas previas a los organismos técnicos en planeamiento urbano en las rezonificaciones	362
a. Las consultas previas a los organismos técnicos municipales	362
b. Las consultas previas a los organismos técnicos metropolitanos de Caracas	362
c. La función consultiva de la Comisión Metropolitana de Urbanismo: las consultas obligatorias, no vinculantes	363
d. La función consultiva de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano	364
a'. Las consultas facultativas no vinculantes	364
b'. La posibilidad de consultas obligatorias vinculantes	365
a". La fundamentación legal del argumento: el Artículo 41	365
b". La aprobación del Plan General como condición para la vinculatoriedad de la consulta	366
c". La conformidad con las Ordenanzas como objeto de una consulta obligatoria	368
d". La conformidad con las normas técnicas aplicables y la vinculatoriedad de la consulta	368
e. Conclusiones	369
C. Los límites a las rezonificaciones	370
a. Límites derivados del carácter dominante de la zona	370
b. Límites derivados de la vigencia temporal de las zonificaciones	371
c. Límites derivados de la existencia de servicios públicos adecuados	371

d.	Límites derivados del respeto a los derechos declarados por la zonificación anterior .....	373
e.	Límites derivados del respeto a la integridad de la propiedad .....	376
III.	LOS PERMISOS DE URBANISMO .....	385
1.	Los diversos permisos de urbanismo .....	385
2.	Insistencia sobre el carácter reglado de los permisos de urbanismo ....	386
3.	La declaración de derechos en los permisos de construcción .....	388
4.	Los efectos del acto administrativo contentivo de un permiso de urbanismo .....	389
A.	El problema de la revocabilidad de los permisos de construcción por razones de ilegalidad .....	391
a.	Los principios relativos a la revocación de los actos administrativos .....	391
b.	Los vicios de los actos administrativos: nulidad relativa (anulabilidad) y nulidad absoluta .....	392
c.	Los vicios de forma nunca acarrear la nulidad absoluta .....	393
d.	La irrevocabilidad de los permisos de construcción, aún en el supuesto de que fueren anulables .....	395
e.	La excepción a la regla: la previsión legal expresa .....	396
B.	La irrevocabilidad de los permisos de construcción por razones de mérito .....	398
a.	La incompetencia en la revocación o suspensión de efectos ..	398
b.	La inconstitucionalidad por vulneración de un derecho subjetivo ..	399
c.	La violación de la cosa juzgada administrativa .....	399
V.	LAS ORDENES DE URBANISMO .....	401

*CUARTA PARTE: ALGUNOS INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN PÚBLICA DEL URBANISMO* .....

*CAPITULO VII: LAS EXPROPIACIONES URBANISTICAS* .....

I.	INTRODUCCION .....	409
1.	Los diversos medios de ejecución del urbanismo .....	409
2.	El régimen de la expropiación y sus características .....	409
A.	Su carácter de orden público .....	409
B.	La regulación de la potestad expropiatoria .....	411
C.	La regulación de la garantía de los particulares .....	413
a.	La garantía jurídica .....	413
b.	La garantía patrimonial .....	414
c.	La garantía de devolución .....	414
3.	Concepto y naturaleza de la expropiación .....	415
4.	La regulación de las expropiaciones con fines urbanísticos .....	418
II.	LOS ELEMENTOS DE LA EXPROPIACION .....	419
1.	La legitimación .....	419
A.	La legitimación activa .....	419
B.	La legitimación pasiva .....	421
2.	El objeto expropiado .....	422
A.	Bienes de propiedad privada .....	422

B.	Bienes patrimoniales del Estado	422
3.	La finalidad perseguida: la utilidad pública o el interés social	424
A.	La declaratoria general de utilidad pública	425
B.	La declaratoria especial de utilidad pública	426
C.	La declaratoria nacional y local de utilidad pública en materia de urbanismo	427
D.	Efectos de la declaratoria	428
4.	La indemnización	429
<b>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA EXPROPIACIÓN</b>		<b>433</b>
1.	El decreto de expropiación, ejecución o afectación	433
A.	Características	433
B.	Las Afectaciones Eternas	435
a.	La finalidad del Decreto de expropiación: expropiar	435
b.	La desviación de poder en las afectaciones eternas	436
c.	Los proyectos de solución del problema	442
d.	Las recientes soluciones jurisprudenciales	443
e.	La solución de la Circular Ejecutiva de 1977	449
f.	La consecuencia de las afectaciones eternas: la congelación urbanística de la propiedad	450
C.	Las afectaciones masivas	452
a.	Las afectaciones masivas antes de la Instrucción N° 22 de 1975	452
a'.	El objetivo de las afectaciones masivas	452
b'.	Las desafectaciones	454
c'.	Las cooperaciones urbanísticas mediante desafectaciones	455
b.	Las afectaciones de áreas suburbanas y rurales como consecuencia de la adopción de planes de ordenación urbanística	457
a'.	El sentido general de la Instrucción N° 22	457
b'.	La planificación urbanística previa como base de la afectación	458
c'.	Los efectos de la afectación de las áreas de incorporación urbana	460
d'.	La desafectación y los Contratos de Participación	461
D.	Las afectaciones tácitas en los cambios de zonificación urbana	464
2.	El arreglo amigable	467
3.	La ocupación temporal de la propiedad	469
<b>EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL EXPROPIATORIO</b>		<b>471</b>
1.	Inicio del procedimiento	471
2.	La ocupación previa de los inmuebles a expropiar	472
3.	La participación de los interesados	475
A.	El emplazamiento	475
a.	Personas que deben emplazarse	475
b.	Forma	475
c.	La comparecencia	475
B.	La contestación a la solicitud	476
a.	Oportunidad	476
b.	La oposición	476
c.	La improcedencia de alegatos concernientes a la propiedad	477

4.	La sentencia .....	47
	A. La relación e informes .....	47
	B. La decisión del juicio .....	47
	C. Efectos .....	47
5.	El avenimiento .....	47
6.	El pago de la indemnización .....	47
	A. Oportunidad .....	47
	B. Forma de pago .....	47
	C. Efectos de la consignación del precio .....	48
	D. La entrega del precio .....	48
	a. Oportunidad .....	48
	b. La oposición a la entrega .....	48
	c. Las deducciones a la indemnización .....	48
7.	El desistimiento en el juicio expropiatorio .....	48
V.	EL JUSTIPRECIO .....	48
	1. Oportunidad .....	48
	2. Elementos del peritaje .....	48
	A. Elementos de carácter general .....	48
	B. Elementos obligatorios .....	48
	a. El Valor fiscal .....	48
	b. El Valor comercial .....	49
	c. El Valor medio .....	49
	C. Elementos de carácter particular .....	49
	a. En la expropiación parcial .....	49
	b. En las indemnizaciones particulares .....	49
	3. Prohibiciones a los peritos .....	49
	4. La impugnación del justiprecio .....	49

**CAPITULO VIII: LAS CESIONES OBLIGATORIAS DE LA PROPIEDAD PRIVADA A LOS ENTES PUBLICOS POR RAZONES DE URBANISMO .....** 49

I.	INTRODUCCION .....	49
II.	LAS CESIONES OBLIGATORIAS DEL SUELO URBANO DE PROPIEDAD PRIVADA A LOS ENTES MUNICIPALES POR RAZONES DE URBANISMO .....	501
	1. Las cesiones de bienes afectados al uso público .....	501
	A. El régimen en el Distrito Federal .....	501
	B. El régimen en el Distrito Sucre del Estado Miranda .....	502
	2. Las cesiones obligatorias de inmuebles con destino a áreas verdes .....	506
	A. La determinación de las áreas verdes en el ordenamiento urbanístico .....	506
	B. Las clases de áreas verdes .....	508
	a. Las áreas verdes privadas .....	509
	b. Las áreas verdes públicas .....	512
	C. La adquisición de las áreas verdes por la Autoridad Municipal .....	514
	a. Las cesiones urbanísticas .....	515
	b. Expropiación .....	515
	3. Las cesiones obligatorias de inmuebles con destino a calles .....	520
	A. La cesión de inmuebles para calles a efectos urbanísticos .....	520
	B. La existencia de calles de propiedad privada .....	522

III.	LAS AREAS VERDES MUNICIPALES (PUBLICAS) Y LAS CALLES COMO BIENES DEL DOMINIO PUBLICO DE USO PUBLICO .....	527
1.	El dominio público urbanístico .....	527
2.	La afectación del dominio público urbanístico .....	529
3.	La adquisición del dominio público urbanístico .....	530
IV.	LAS CESIONES OBLIGATORIAS DE INMUEBLES A LA REPUBLICA CON FINES EDUCACIONALES EN DESARROLLOS URBANISTICOS .....	535
V.	APRECIACION FINAL .....	541
<i>APENDICE: ALGUNAS BASES PARA UN PROYECTO DE LEY NACIONAL DE ORDENACION URBANISTICA ....</i>		543
I.	OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY .....	547
II.	LA PLANIFICACION URBANISTICA .....	549
1.	El sistema de planes .....	549
2.	Las diferentes clases de planes .....	549
A.	El Plan Nacional .....	549
B.	Los Planes Regionales .....	550
C.	Los planes locales de desarrollo urbano .....	551
D.	Los planes especiales .....	552
3.	El procedimiento para la elaboración de los planes .....	552
III.	LAS AUTORIDADES URBANISTICAS .....	559
1.	Aspectos generales .....	559
2.	Las Autoridades Urbanísticas Nacionales .....	559
3.	Las Autoridades Urbanísticas Regionales .....	560
4.	Las Autoridades Urbanísticas Municipales .....	561
IV.	EL REGIMEN URBANISTICO DEL SUELO .....	563
1.	La regulación de la propiedad urbana .....	563
2.	La Cédula Urbanística .....	565
3.	El uso del suelo urbano .....	566
4.	Los permisos urbanísticos .....	567
5.	Los parcelamientos urbanísticos .....	570
6.	La obligación de edificar .....	572
7.	Las reservas públicas de suelo .....	573
V.	LAS ACTUACIONES URBANISTICAS .....	577
1.	La gestión y ejecución del planeamiento .....	577
2.	De la ejecución pública del planeamiento .....	578
A.	Los sistemas de ejecución .....	578
B.	Las expropiaciones urbanísticas .....	578
C.	La cooperación de los propietarios en las ejecuciones urbanísticas ..	579
D.	Las Asociaciones de propietarios .....	580
E.	Las ejecuciones públicas directas del planeamiento .....	581
F.	Los proyectos de urbanización y de reforma interior .....	587
G.	Las inversiones públicas en materia de urbanismo .....	584
3.	La ejecución privada del planteamiento .....	586
A.	Las actividades urbanísticas en propiedades privadas .....	586
B.	Las actividades urbanísticas privadas en suelo ajeno .....	587

VI. LAS CONTRIBUCIONES POR RAZON DE URBANISMO .....	589
1. La contribución especial por plusvalías urbanas .....	589
2. Los impuestos urbanísticos de orden municipal .....	591
VII. EL CONTROL URBANISTICO .....	593
1. Los controles administrativos .....	593
2. Los controles jurídicos .....	594
VIII. DISPOSICIONES FINALES .....	596
IX. DISPOSICIONES TRANSITORIAS .....	597
<i>INDICES</i> .....	599
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS .....	601
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS .....	609
INDICE DE LEYES .....	611
INDICE DE DECRETOS .....	613
INDICE GENERAL .....	615



# EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA

## CATALOGO DE OBRAS, OCTUBRE 1980

### I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- 1 RONDON DE SANZO, Hildegard  
*El procedimiento administrativo* (agotado), 1976, 179 pp.
- 2 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, 1977, 214 pp. .... Bs. 5
- 3 SILVA CIMMA, Enrique  
*El tribunal constitucional de Chile (1971-1973)*, 1977, 240 pp. .... Bs. 6
- 4 MUCI ABRAHAM, José  
*Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico)* (agotado), 1978, 253 pp.
- 5 MUCI ABRAHAM, José  
*Estudios de derecho cambiario*, 1978, 624 pp. .... Bs. 12
- 6 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly  
*El menor en el mundo de su ley*, 1979, 651 pp. .... Bs. 10
- 7 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Urbanismo y propiedad privada* .... Bs. 14

### II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- 1 PEÑA, Alfredo (ed.)  
*Democracia y reforma del estado*, 1978, 669 pp. .... Bs. 10

### III. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- 1 ARTILES (h), Sebastián  
*Manual de derecho romano*, 1978, 315 pp. .... Bs. 6
- 2 ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly  
*Anotaciones y comentarios de derecho romano, I. Vol. I, 630 pp. Vol. II, 477 pp. Vol. III, 341, pp., 1978* .... Bs. 24

### IV. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana, 1ª Ed., 1978, 2ª Ed. 1980, 133 pp.* .... Bs. 3
- 2 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira  
*Gobierno y administración de las áreas metropolitanas. El caso de Caracas*, 1978, 189 pp. .... Bs. 4

### V. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Garantías constitucionales de los derechos del hombre*, 1976, 133 pp. .... Bs. 2
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.  
*La interpretación de la ley tributaria*, 1976, 76 pp. .... Bs. 1
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo  
*La evolución del derecho penal en el presente siglo*, 1977, 75 pp. .... Bs. 1
- 4 WHITE, Eduardo  
*El derecho económico en América Latina*, 1977, 104 pp. .... Bs. 2
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, Oswaldo y BREWER-CARIAS, Allan R.  
*Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976*, 1977, 112 pp. .... Bs. 2
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith  
*Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación*, 1977, 245 pp. .... Bs. 4
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena  
*Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción*, 1977, 110 pp. .... Bs. 2

8	SANSO, Benito <i>Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela, 1977,</i> 135 pp. (agotado).	
9	RODRIGUEZ FALCON, Joaquín <i>Los derechos económicos de los funcionarios públicos</i> (agotado), 1978, 210 pp.	
10	DUQUE CORREDOR, Román <i>El derecho de la nacionalización petrolera</i> (agotado), 1978, 274 pp.	
11	FERNANDEZ, Tomás R. <i>La nulidad de los actos administrativos</i> , 1979, 214 pp. ....	Bs. 40
12	RODRIGUEZ GARCIA, Armando <i>Proceso urbano y municipio</i> , 1978, 92 pp. ....	Bs. 25
13	GABALDON, Luis Gerardo <i>La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela</i> , 1978, 137 pp. ....	Bs. 30
14	FARIA DE LIMA, J. J. <i>Honorarios profesionales de los abogados</i> , 1979, 109 pp. ....	Bs. 25
15	HUNG VAILLANT, Francisco <i>Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados</i> , 1979, 292 pp. ....	Bs. 45
16	URDANETA TROCONIS, Gustavo <i>La ejecución del urbanismo</i> , 1980, 167 pp. ....	Bs. 35
17	VAN GRONINGEN, Karin <i>Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio)</i> , 1980, 111 pp. ....	Bs. 35
18	BINSTOCK, Hanna, <i>La protección civil del enfermo mental</i> , 1980, 125 pp. ....	Bs. 35
19	MARTIN MATEO, Ramón <i>Ordenación del Territorio. El Sistema Institucional</i> .....	Bs. 45

#### VI. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

1	NOVOA MONREAL, Eduardo <i>¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile, 1970-1973</i> , 1978, 136 pp. ....	Bs. 30
2	LEU, Hans-Joachim <i>Teorías de las relaciones internacionales (Un estudio-guía)</i> , 1978, 107 pp. ....	Bs. 25
3	CHIOSSONE, Tullio <i>Apuntaciones político-sociales, 1945-1968</i> , 1979, 195 pp. ....	Bs. 30
4	LEU, Hans-Joachim <i>La doctrina de las relaciones internacionales</i> , 1980, 153 pp. ....	Bs. 35

#### VII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

1	<i>Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada" por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria</i> , 1980, 64 pp.
---	--

#### VIII. EDICIONES CONJUNTAS

##### CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

1	BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Política. Estado y Administración Pública</i> , 1979, 246 pp. ....	Bs. 35
2	REY, Juan Carlos <i>Estudios de Teoría Política</i>	
3	REY, Juan Carlos <i>Problemas Socio-políticos de América Latina</i>	

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL 23 DE OCTUBRE  
DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA  
EN LAS PRENSAS VENEZOLANAS  
DE EDITORIAL ARTE, EN LA  
CIUDAD DE CARACAS