

## Comentarios Legislativos

### **EL CURIOSO E ISÓLITO CASO DE LA LEY ORGÁNICA PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, SANCIONADA EN SEPTIEMBRE DE 2005 Y DEROGADA EN FEBRERO 2007, SIN HABER ENTRADO EN VIGENCIA.**

Allan R. Brewer-Carías

En Venezuela, en la actualidad, el régimen de las limitaciones a la propiedad con motivo de la política de ordenación del territorio y de ordenación urbanística está establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983<sup>1</sup> y en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987<sup>2</sup>. Ambas leyes pretendieron ser derogadas por la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio publicada el 1º de septiembre de 2005<sup>3</sup>, la cual, sin embargo, y curiosamente, fue una Ley que nunca llegó a entrar en vigencia.

En efecto, al sancionarse dicha Ley Orgánica, en septiembre de 2005, se dispuso una *vacatio legis*, indicando que entraría “en vigencia transcurrido que seis meses a partir de su publicación en la Gaceta Oficial”, es decir, el 1º de marzo de 2006. En esa misma fecha se publicó, sin embargo, la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Orde-

---

<sup>1</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 3.238 de 11 de agosto de 1983. Véanse los comentarios a dicha Ley en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción al régimen jurídico de la ordenación del territorio” en *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1984.

<sup>2</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 33.868 del 16 de diciembre de 1987. Véanse los comentarios a dicha Ley en Allan R. Brewer-Carías, “Introducción general al régimen legal de la ordenación urbanística” en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1988.

<sup>3</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.263 de fecha 1 de septiembre de 2005, fue luego reimpresa por error material (omisión de los artículos 60 y 61) en la *Gaceta Oficial* N° 38.264 del 2 de septiembre de 2005; y luego, de nuevo, en la *Gaceta Oficial* N° 38.279 del 23 de septiembre de 2005.

nación del Territorio,<sup>4</sup> con la cual se modificó la fecha de su entrada en vigencia, disponiéndose otra *vacatio legis*, nuevamente de seis meses, con lo cual la Ley Orgánica debió haber entrado en vigencia el 1º de septiembre de 2006. Sin embargo, de nuevo, en esa misma fecha se publicó otra Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio,<sup>5</sup> a los efectos de modificar, de nuevo, la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica, disponiéndose otra nueva *vacatio legis*, esta vez con indicación precisa de que la Ley Orgánica entraría “en vigencia el 28 de febrero de 2007.”

Pero ello nunca ocurrió, pues la Ley Orgánica cuya entrada en vigencia fue tantas veces diferida, fue expresamente derogada por la “Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio”, publicada el 27 de febrero de 2007,<sup>6</sup>, en la cual simplemente se dispuso sin que nadie supiera cual había sido el motivo, salvo la presunción de su deficientísimo contenido legislativo, que:

Artículo 1. Se deroga la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, sancionada el 15 de agosto de 2006 y publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.820 Extraordinario, de fecha 01 de septiembre de 2006.

Es decir, en septiembre de 2005, la Asamblea Nacional de Venezuela dictó una muy importante Ley Orgánica para que en definitiva nunca entrara en vigencia, lo que evidencia el deterioro de la calidad de la función legislativa en el país. Esa Ley Orgánica estaba destinada a derogar expresamente lo establecido en las dos leyes orgánicas que regulan la materia, de 1983 y de 1988, las cuales han tenido amplia aplicación, pero por disposición del mismo legislador, ello nunca ocurrió. Se trató de una forma curiosa de legislar para no legislar, o de legislar para que la ley sancionada nunca entrara en vigencia.

---

<sup>4</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.388 de 1-3-2006

<sup>5</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.513 de 1-9-2006, N° 5.820 Extraordinario de esa misma fecha.

<sup>6</sup> Publicada en *Gaceta Oficial* N° 38.633 de 27-02-2007.

La Ley que nunca fue tal, pretendía por otra parte refundir los textos de las dos Leyes Orgánicas precedentes, con algunos cambios significativos. Los objetivos de esa Ley Orgánica que nunca estuvo vigente, en todo caso, eran establecer las disposiciones que debían regir el proceso general para la planificación y gestión de la ordenación del territorio, en concordancia con las realidades ecológicas y los principios, criterios, objetivos estratégicos del desarrollo sustentable, que incluyan la participación ciudadana y sirvan de base para la planificación del desarrollo endógeno, económico y social de la Nación (art. 1). Ello, sin embargo, sigue estando regulado en las mencionadas Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 y Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987.

A pesar de que esta Ley Orgánica nunca entró en vigencia, estuvo publicada en Gaceta Oficial durante casi dos años, por lo que consideramos de interés comentar algunos aspectos de lo que se pretendía con la misma específicamente en cuanto a las limitaciones a la propiedad privada.

## **I. EL FALLIDO RÉGIMEN DE LAS LIMITACIONES AL USO DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL COMO CONSECUENCIA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

### *1. Régimen general de la vinculación de la propiedad a los planes de ordenación*

El artículo 122 de la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia estableció expresamente que

"los planes de ordenación urbanística, los planes municipales de ordenación del territorio y planes especiales afectan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste derecho vinculado al destino fijado por dichos planes, conforme al ordenamiento constitucional, las disposiciones contempladas en la ley y demás normas aplicables a la materia".

En este aspecto, la Ley Orgánica no variaba mayormente lo previsto en las Leyes Orgánicas que pretendía derogar. En cambio, donde realmente se buscaba establecer un cambio radical era en materia de control administrativo del uso de la propiedad inmueble, al pretender sustituir el régimen general de

las aprobaciones y autorizaciones que establecía la Ley Orgánica para la Ordenación del territorio de 1983, disponiendo en cambio sólo que las actividades que tuvieran incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio debían estar ajustadas a los planes de ordenación del territorio (art. 27). El régimen de las autorizaciones quedaba sólo en materia urbanística (art. 136).

2. *El régimen de la ejecución de actividades y las “constancias de uso conforme” como mecanismo de control*

En consecuencia, para asegurar que la sujeción de actividades se ajustase a los planes, lo que la Ley Orgánica 2007 pretendió establecer como mecanismo de control de la ejecución de los planes, era la necesidad de que tanto los entes públicos como los particulares, antes de realizar dichas actividades, obtuvieran de la autoridad competente para el control de los planes, una “constancia de uso conforme”, las cuales de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica, debían ser otorgadas o negadas por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes dentro de sus respectivas competencias.

Así, en el ámbito urbanístico municipal, lo que se pretendía regular aún cuando en forma imperfecta, eran las constancias de ajuste a las variables urbanas fundamentales (art. 145) que antes se han comentado.

Por otra parte, se debe destacar que conforme al artículo 116 de la Ley Orgánica que no entró en vigencia, la constancia de uso conforme con los planes debían “ser solicitadas aun cuando no se hayan aprobados los correspondientes planes de ordenación del territorio”. Por tanto, aún ante la inexistencia de planes, todas las actividades que tuvieran incidencia espacial e implicasen ocupación del territorio debían tener la constancia de uso conforme otorgada por la autoridad de control correspondiente. En estos casos, la constancia se hubiera debido otorgar tomando en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación del territorio establecidas en los Planes existentes que sean aplicables.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad propuesta.
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta.

4. La vocación natural de las zonas y, en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo.
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra.
6. Las limitaciones geográficas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables, y la fragilidad ecológica por su vulnerabilidad y riesgo ante la ocurrencia de fenómenos naturales y tecnológicos.
7. Los usos existentes en el área, siempre que no sean contrarios a lo establecido en las normas ambientales urbanas y de calidad ambiental.
8. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

La constancia de uso conforme, en todo caso, no era una autorización administrativa; era sólo un acto administrativo emanado de la autoridad competente declarativo de certeza en relación a la conformidad de un uso propuesto al plan. Por ello es que el artículo 29 de la Ley Orgánica consideraba como “nula y sin ningún efecto la constancia de uso conforme otorgada en contravención a los planes de ordenación del territorio y aquéllas otorgadas por autoridades no competentes según esta Ley”.

En efecto, como lo indicaba expresamente el artículo 28 de la Ley Orgánica, la constancia de uso conforme, sólo:

“constituye un acto declarativo de las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, y no dan derecho para la ocupación del territorio mediante la ejecución de las obras, programas, proyectos o la afectación de recursos naturales.”

Las actividades respectivas, en todo caso, debían ajustarse a las directrices y lineamientos establecidos en el plan nacional vigente.

Conforme al artículo 30 de la Ley Orgánica, la decisión correspondiente al otorgamiento o no de las constancias, debía adoptarse en un lapso de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la recepción de la solicitud respectiva; agregando el artículo 30 de la Ley Orgánica que “vencido dicho lapso sin que hubiere habido respuesta se considerará otorgada, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la respectiva certificación”.

Es decir, la Ley Orgánica pretendía regular expresamente el llamado silencio administrativo positivo, de manera que la falta oportuna de respuesta, implicaba automáticamente el otorgamiento de la constancia, es decir, la de-

claración de las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, de que la actividad o uso del suelo propuesta se ajustaba al plan.

Debe señalarse, por último, que conforme al artículo 173 de la Ley Orgánica, las constancias de uso conforme o cualquier otro tipo de acto administrativo contrario a las disposiciones de la Ley y a los planes de ordenación del territorio, se consideraban nulos, no pudiendo generar derechos a favor de sus destinatarios; y los funcionarios públicos que los otorgasen incurrirían en responsabilidades disciplinarias, administrativas, penales o civiles según el caso.

## **II. EL FALLIDO RÉGIMEN DE LAS LIMITACIONES AL USO DE LA PROPIEDAD URBANA COMO CONSECUENCIA DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA**

### *1. Las limitaciones a la propiedad privada y la vinculatoriedad de los planes*

En materia de limitaciones a la propiedad territorial por razones de ordenación urbanística, la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio de 2005, que nunca entró en vigencia, siguió la misma orientación del artículo 66 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983, y del artículo 52 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, leyes que buscaba derogar; y a tal efecto, en su artículo 121 estableció que “la propiedad urbana tiene una función social”, haciendo referencia al artículo 115 de la Constitución de 1999, que por lo demás, sólo sujeta la propiedad a las restricciones establecidas en las leyes.

Siguiendo la misma orientación del artículo 66 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983, y del artículo 53 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987, el artículo 118 de la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia, también disponía que los Planes de Ordenación Urbanísticos “delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando este derecho *vinculado* al destino fijado por los planes, conforme al ordenamiento constitucional y legal”; norma que se repetía en el artículo 122 de la misma Ley Orgánica.

Por supuesto, la consecuencia de ello es que las actuaciones que se realizaran en suelo urbano con fines urbanísticos, debían requerir la previa adopción de un plan. Tal como lo precisó el artículo 101 de la Ley Orgánica: “las actuaciones en el suelo con fines urbanísticos requieren la previa aprobación de los respectivos planes de ordenación del territorio urbanísticos, para la asignación de uso y de su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos”.

Por tanto, necesariamente, para que hubieran podido realizarse actividades privadas en áreas urbanas, tenía que haber habido un plan de desarrollo urbano conforme a lo que se estableciera en la Ordenanza que definiera el uso y el régimen correspondiente a ese uso, así como la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos. Por tanto, de acuerdo a esta norma, la propiedad y su uso quedaban vinculadas al plan, por lo que sin plan no había posibilidad de uso, y no se hubiera podido autorizar su desarrollo.

Por otra parte, el artículo 123 de la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia, también establecía sobre el carácter de las limitaciones legales a la propiedad por razones de urbanismo que:

Las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en leyes, reglamentos, planes y ordenanzas urbanísticas se consideran limitaciones legales del derecho de propiedad, y en consecuencia no confieren, por sí solas, derecho a indemnización. Ésta sólo podrá ser acordada en los casos de limitaciones que comporten vinculaciones singulares y que establezca la ley. En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización se seguirán los criterios establecidos en la presente Ley y demás leyes que rigen la materia.

2. *El régimen de la ejecución del desarrollo urbanística, el ajuste las variables urbanas fundamentales y las autorizaciones municipales*

En materia de ejecución del urbanismo, la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia, disponía que toda actividad que implicase ocupación del territorio a ser desarrolladas en áreas urbanas, a ser ejecutadas por organismos públicos y privados o por particulares, debía estar acorde con las Ordenanzas Municipales, en particular las que estableciera el plan de desarrollo urbano local y debía además; estar ajustadas a las Variables Urbanas Fundamentales previs-

tas en Ley Orgánica, así como a los demás instrumentos jurídicos que regulasen la materia urbanística, “siendo el ente competente para su autorización el municipio”(art. 136).

Las Variables Urbanas, se definían en la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia como los factores condicionantes del desarrollo urbanístico, los cuales debían tener relación con el espacio, la topografía, condiciones geológicas, densidad de la población, la dotación de los servicios básicos y las restricciones volumétricas (art. 4), enumerándose en los artículos 147 y 148, con el mismo contenido que el establecido en la Ley Orgánica de 1987 para urbanizaciones y edificaciones. Solo en materia de variables ambientales la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia las explicitaba más detalladamente (arts. 153 y 154).

Como se ha dicho Ley Orgánica 1987, eliminó los antiguos permisos de construcción, y los sustituyó por el otorgamiento de las constancias de ajuste a las variables urbanas fundamentales, que constituyen actos administrativos consistentes en dejar constancia de que el proyecto presentado de uso del suelo urbano se ajusta a las variables urbanas fundamentales, y habilitan la construcción tanto de urbanizaciones como de edificaciones. En el primer caso, constituyen la condición para el inicio de las obras de urbanización; en el segundo caso, constituyen la condición para la continuación de las obras de edificación.

El contenido de estas constancias, como se ha dicho, es el mismo de un acto administrativo autorizatorio, en el sentido de que sin ellas no se puede iniciar las obras de urbanización; y sin ellas no se puede continuar con la mínima seguridad jurídica, las obras de edificación.

En contraste, la Ley Orgánica que nunca entró en vigor, no buscó regular específicamente la necesidad de la obtención de las constancias de ajuste a las variables urbanas fundamentales, pero por la mención que de ellas se hacía en el artículo 145, y por la regulación general de las “constancias de uso conforme” respecto de todos los planes de ordenación del territorio (que comprende a los de ordenación urbanística), podría interpretarse que los interesados en desarrollar urbanísticamente un inmueble para urbanización o edificación, debían haber podido solicitar de la autoridad municipal (en forma potestativa, no

obligatoria como se regula en la Ley de 1987), que se le expidiera una constancia de uso conforme, lo que hubiera equivalido en materia urbanística, a la constancia de variables urbanas fundamentales.

Pero dicha constancia, conforme a la orientación de la Ley nunca vigente (art. 28), no tenía sino un valor declarativo, pues se disponía que no otorgaban derecho para la ocupación del territorio mediante la ejecución de obras. En consecuencia, los interesados, para urbanizar o para edificar, lo que hubieran tenido que haber solicitado habría sido una autorización de la autoridad municipal tal como se mencionaba en general en el artículo 136. Puede decirse, así, que hasta cierto punto la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia, buscaba “revivir” los antiguos permisos municipales de construcción.

El artículo 145 de la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia, sin embargo, autorizaba la realización en forma paralela del urbanismo y las edificaciones, “siempre y cuando en las constancias de ajuste de variables urbanas fundamentales, tanto de urbanizaciones como de edificaciones, se establezcan las etapas de ejecución con la respectiva previsión de equipamientos urbanos, dotación de servicios y vialidad correspondiente a cada una de las etapas,” siendo esta la única norma de la Ley Orgánica nunca vigente, en la cual se hacía referencia a *constancias* de ajuste de variables urbanas fundamentales.

Por otra parte, en los casos de ejecución paralela de desarrollos, la Ley Orgánica que nunca entró en vigencia, disponía que para efecto de la entrega al municipio de los equipamientos urbanos, dotación de servicios y la vialidad correspondiente a cada etapa, ésta debía efectuarse previa a la solicitud de “Certificación de Terminación de Obra de las Edificaciones”, siendo esta la única vez en la *que dicha Ley nunca vigente, se refería a esta figura de “certificación* de terminación de obra de edificaciones.”

### 3. *Las técnicas municipales de control que se proponían*

El artículo 149 de la Ley Orgánica nunca vigente, los organismos municipales competentes eran los llamados a inspeccionar, directamente o mediante contrato de servicios profesionales, la construcción de las urbanizaciones y edificaciones “a fin de verificar el cumplimiento de las variables urbanas fundamentales y de las normas técnicas *nacionales* en cuanto a urbanismo y edi-

ficación”. A tal efecto, se buscaba disponer que el propietario de la obra debía contribuir a costear la fiscalización por contrato de servicio mediante el pago de una tasa de inspección, que debía fijar la Alcaldía municipal a través de la Ordenanza correspondiente

Para realizar esta labor de inspección, se proyectaba que los Municipios establecieran las dependencias y procedimientos de inspección que correspondiera a sus necesidades, recursos y demás particulares circunstancias, debiendo el personal de inspección, estar integrado por profesionales competentes según la Ley de la materia, es decir, la Ley del Ejercicio de la Ingeniería y Profesiones Afines.

La Ley nunca vigente, por otra parte, a diferencia de la Ley Orgánica de 1987, buscaba atribuir también poderes de inspección de urbanizaciones y edificaciones a las autoridades *nacionales* competentes, por ejemplo, la sanitaria y la ambiental conforme las respectivas leyes especiales (art. 150).

En esta materia de inspección, por otra parte, Ley Orgánica nunca vigente, pretendió eliminar disposiciones de importancia que establece la Ley Orgánica de 1987, entre ellas, la que exige que de toda inspección debe elaborarse un acta en el mismo sitio de la obra, que debe entregarse en copia al profesional residente o al propietario, quien debe firmar el original como constancia de haberla recibido (art. 97). La norma agrega que en caso de que en el acta se constatare la infracción de normas técnicas de arquitectura, ingeniería o urbanismo, la autoridad municipal, dentro de los 5 días siguientes al conocimiento de la infracción, debe participar por escrito al organismo competente según la materia a los fines de la aplicación de la sanción que fuere pertinente.

La Ley nunca vigente también pretendió eliminar la norma que establecía la iniciativa popular de control prevista en el artículo 104 de la Ley Orgánica de 1987, al establecer que "toda persona, Asociación de Vecinos u organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas u otras que funcionen en la comunidad, podrá requerir de los órganos administrativos de control urbanístico, nacionales o municipales, la adopción de las medidas pertinentes para el cumplimiento de los planes urbanos y de las normas que los complementan.

\*\*\*

El caso de la sanción de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, sancionada en septiembre de 2005 y derogada en febrero de 2007 y que nunca entró en vigencia, es una muestra palpable y lamentable del deterioro de la función legislativa que ejerce la Asamblea Nacional en Venezuela. Entre las causas, sin duda está, desde el inicio, la eliminación del bicameralismo en la Constitución de 1999 y del control y balance que en la formación de las leyes ejercían las dos Cámaras Legislativas (Senado y Diputados) que antes funcionaban en el país. Además está la destrucción progresiva que se fue realizando en los últimos años en el seno de la Asamblea Nacional de los instrumentos de asesoría en materia de formación de las leyes, y la ausencia más absoluta de participación de los sectores interesados en la redacción de las mismas

Este caso, por lo demás, lo evidencia, el hecho mismo de la *vacatio legis* prevista inicialmente, que no era otra cosa que una manifestación de inseguridad que los legisladores tenían sobre las bondades de la reforma que habían sancionado, y las tantas observaciones que se le formularon a la Ley después de publicada.

No extraña, por tanto, que sea esta incompetencia del Legislador la que lo haya llevado con tanta rapidez y facilidad a delegar en enero de 2007, mediante Ley Habilitante, en el Ejecutivo, la legislación básica del país, pensando que quizás en la Administración Pública habría mayor capacidad técnica para la elaboración de leyes, renunciando así a la razón justificadora de su propia existencia. Quizás sea este el anticipo de su propia futura disolución en una Asamblea del Poder Popular y con ella, de la extinción del principio de la separación de poderes.