

# La nueva norma urbanística plurifuncional. El fin del paradigma estructural de la monofuncionalidad en el Derecho urbanístico

*The new multifunctional urban planning standard.  
The End of the Structural Paradigm of Monofunctionality  
in Urban Law*

Emilio J. URBINA MENDOZA

**Resumen:** Uno de los principales efectos de los cambios sobre las dinámicas urbanas está en la nueva concreción del concepto de norma urbanística. La transición del modelo o paradigma estructural en el Derecho Urbanístico hacia el concepto de integralidad ha incidido en modificar la funcionalidad de las reglas urbanísticas. En este trabajo analizaremos esas nuevas configuraciones, en específico, en las nuevas técnicas que deben seguir las reglas de la ordenanza que contempla un Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), o bien las de zonificación, de cara a su efectividad frente a las contingencias urbanas propias de la sociedad del riesgo global. **Palabras clave:** Derecho urbanístico, nueva agenda urbana, hábitat III, regla urbanística, plan desarrollo urbano local. Recibido: 29-03-24. Aprobado: 02-05-24.

**Abstract:** *One of the main effects of the changes on urban dynamics is in the new specification of the concept of urban planning standards. The transition from the structural model or paradigm in Urban Law towards the concept of integrality has had an impact on modifying the functionality of urban planning rules. In this work we will analyze these new configurations, specifically, in the new techniques that must follow the rules of the local law that contemplates a Local Urban Development Plan (PDUL), or those of zoning, in view of their effectiveness against the urban contingencies typical of the global risk society. **Keywords:** Urban Law, New Urban Agenda, Habitat III, Urban Planning Rule, Local Urban Development Plan.*



# La nueva norma urbanística plurifuncional. El fin del paradigma estructural de la monofuncionalidad en el Derecho urbanístico

Emilio J. URBINA MENDOZA\*  
*Revista FCJP*, ISSN 0798-4456, ISSN-e 3007-4436,  
N.º 140, 2024, pp. 121-145.

**SUMARIO: Introducción 1. La monofuncionalidad urbanística como primera etapa y característica de la norma urbanística de segunda generación 2. La nueva norma urbanística o de tercera generación: la plurifuncionalidad integral 2.1. Reglas de normación incompleta y de posterior complementariedad 2.2. Directrices estándar 2.3. Reglas de indicación flexible 2.4. Reglas de estímulo 2.5. Directrices de eje Conclusiones**

## Introducción

Una de las áreas dogmáticas dentro del Derecho Administrativo contemporáneo que ha contribuido al desarrollo de su tecnificación ha sido el Derecho Urbanístico<sup>1</sup>. La introducción de técnicas y elementos

---

\* **Universidad Católica del Táchira** (San Cristóbal-Venezuela), Abogado *Cum Laude*. **Universidad Alberto Hurtado** (Santiago-Chile), *Magister Scientiarum* en Ética Social y Desarrollo Humano. **Universidad de Deusto** (Bilbao-España), Doctor en Derecho. **Universidad Católica Andrés Bello** (Caracas-Venezuela), Profesor del programa de Doctorado en Derecho. ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5430-1157>.

<sup>1</sup> Para más detalles, véase: Emilio J. URBINA MENDOZA, «La historicidad del Derecho Urbanístico y sus aportes en la tecnificación del Derecho Administrativo venezolano (1946-2009)», en *100 Años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, J. I. HERNÁNDEZ, coord. (Caracas: Universidad Monteávila-UCV-FUNEDA, 2011), t. I, pp. 129-162; Marie-Dominique TRAPET, «L'hypothèse

metajurídicos estrictamente científicos, provenientes de la ingeniería y arquitectura, no solo ha enriquecido los contenidos de las regulaciones normativas sobre construcciones y edificaciones, sino que han impactado aspectos más profundos de la teoría del Derecho. En este caso, hacemos mención dentro del contenido de esta última, la denominada teoría de la norma<sup>2</sup>, sea estatutaria (*civil law*) o la implícita deducible, solo a través de la jurisprudencia<sup>3</sup>, sea en el concepto de precedente (*common law*)<sup>4</sup>, o bien de doctrina jurisprudencial vinculante<sup>5</sup>.

La norma jurídica urbanística, desde la aparición de la técnica del *zoning*, como una de las principales vinculaciones urbanísticas globales, asumió nuevos componentes que comenzaron a diferenciarla de la ortodoxa; esta última elaborada solo con las exigencias de las gramáticas bajo cuyo idioma se haya acuñado. Así, la regla o norma urbanística comenzaría una etapa al unísono con la cliometría propia del Derecho Urbanístico global, iniciándose desde las reformas de HAUSSMANN hasta nuestros días del paradigma sobre el derecho del ciudadano y su ciudad<sup>6</sup>.

---

*de l'américanisation de l'institution judiciaire», Archives de Philosophie du Droit* 47 (2001): pp. 117-135.

<sup>2</sup> Vid. Hans Kelsen, *La teoría general de las normas*, trad. M. A. RODILLAS GONZÁLEZ (Madrid: Marcial Pons, 2018).

<sup>3</sup> Vid. Emilio J. URBINA MENDOZA, *Jurisprudencia y Derecho. Métodos y Cliometría. Análisis e investigación en Derecho III* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-AVIPRI, 2023), pp. 94-102.

<sup>4</sup> Vid. Leonor MORAL SORIANO, *El precedente judicial* (Madrid: Marcial Pons, 2002); Marina GASCÓN ABELLÁN, *La técnica del precedente y la argumentación racional* (Madrid: Editorial Tecnos, 1993); Ramón ESCOVAR LEÓN, *El precedente y la interpretación constitucional* (Caracas: Editorial Sherwood, 2005).

<sup>5</sup> URBINA MENDOZA, *Jurisprudencia y Derecho*, pp. 103-107.

<sup>6</sup> Emilio J. URBINA MENDOZA, *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico global* (Caracas: Editorial Jurídica-UCAB, 2022), pp. 53-58. También, véase Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, «La norma urbanística y los objetivos de la planificación territorial», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 37 (1974): pp. 25-44; y del mismo autor *Instituciones de Derecho Urbanístico* (Madrid: Montecorvo, 1992), pp. 298 y 299.

En Venezuela, estos componentes de la norma serían reconocidos por la propia jurisprudencia urbanística de mayor calibre dentro de la organización judicial para conocer casos de Derecho Urbanístico. La extinta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo establecería, como paradigma, lo siguiente:

... los planos de zonificación que pasan a formar parte de las ordenanzas de zonificación constituyen actos administrativos generales de efectos particulares, que afectan a los propietarios de los inmuebles comprendidos en los mismos (...) En este sentido, es la previsión en el plano anexo de zonificación, la que determina el acto concreto de asignación de zonificación, siendo éste el que afecta de manera directa a los propietarios y el susceptible de ser impugnado en caso de cuestionamiento al propietario respecto de la zonificación por el asignada, no pudiendo aplicarse lo mismo ni atribuirse tal efecto las disposiciones generales y abstractas que conforman los artículos de las ordenanzas de zonificación...<sup>7</sup>.

La citada decisión marcó un compás en las tendencias urbanísticas del momento, al asignarles a los planos, gráficos y tablas anexas a las ordenanzas de zonificación, el carácter de reglas de prevalencia frente al texto del articulado de dichos instrumentos normativos. De esta forma, un plano o tabla de usos (*verbi gratia*, porcentajes de construcción, alturas, retiros, densidades, usos complementarios, etc.) terminaría por imponerse, frente a un conflicto intranormativo, al artículo del instrumento.

Este cambio en la concepción de la norma nos lleva al planteamiento del presente trabajo, en el cual, aceptando que una regla urbanística no solo se conforma con la confección clásica de un enunciado lingüístico y gramatical, sino que también puede ser susceptible de expresarse a través

---

<sup>7</sup> Sent. de fecha 29-04-97 (caso: Nulidad de la Ordenanza de Zonificación del sector El Rosal). Véase: *Revista de Derecho Público* 69-70 (1997): pp. 397-403.

de otras manifestaciones pictóricas nada asociadas con los componentes idiomáticos, tiene el mismo carácter y naturaleza vinculante, coercitiva e inmutable por actos tanto de la administración urbanística como aquellos desarrollados y permitidos legalmente por los particulares.

Como punto previo, es necesario detenernos en un contexto por el cual la regla urbanística concebida desde la técnica de zonificación<sup>8</sup>, que pudiéramos calificarla como normas de segunda generación<sup>9</sup>, encontró en el sistema de planes cerrados el instrumento por excelencia<sup>10</sup>, alimentando al paradigma previsto en nuestra Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio<sup>11</sup> como la entonces novísima Ley Orgánica de Ordenación Urbanística<sup>12</sup>. Consecuencia de este esfuerzo venezolano, crearíamos un

---

<sup>8</sup> Al respecto, véase Carmen DE GUERRERO MANSO, *La zonificación de la ciudad: concepto, dinámica y efectos* (Pamplona: Thomson-Reuters-Aranzadi, 2012), *in totum*.

<sup>9</sup> Ciertamente, calificamos en tres generaciones la norma urbanística. Las de «primera generación» aparecen con el Plan de HAUSMANN, en 1855, más que todo enfocadas hacia medidas de salubridad urbana e imposición de una legalidad urbanística frente al impulso urbano como consecuencia de la revolución industrial. La «segunda generación» va más allá, una vez erradicado el concepto de *coketown*, y es a los efectos de ordenar esa expansión urbanística ocurrida en postguerra, tanto en los Estados Unidos como en la Europa occidental de los «treinta gloriosos» (1945-1975), usando la expresión de FOURASTIÉ. Estas normas de segunda generación son totalmente apegadas a la zonificación, teniendo en el sistema de planes cerrados una limitación a los atributos de la propiedad urbana. Las reglas de «tercera generación» supera la zonificación y se inscribe en concebir un modelo normativo donde prevalezca el derecho del ciudadano y el derecho a la ciudad, tal como es concebida en las cartas globales sobre la ciudad y sus derechos, cuyo culmen lo encontramos en el Informe Hábitat III, Nueva Agenda Urbana. Para más detalles, véase URBINA MENDOZA, *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico global*, pp. 54-58.

<sup>10</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, «El plan urbanístico no es solo norma. El pro de la superación de la doctrina simplificadora de su naturaleza», *Práctica Urbanística. Revista Mensual de Urbanismo* 144 (2017): pp. 23-29.

<sup>11</sup> *Vid. Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 3238 extraordinario, de 11-08-83.

<sup>12</sup> *Vid. Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 33 868, de 16-12-87.

concepto de ordenación resumida en la original expresión «variables urbanas fundamentales»<sup>13</sup>.

Este modelo cumpliría a cabalidad su misión, sin embargo, las contingencias urbanas propias de la sociedad de riesgo global comenzarían a cuestionar la eficacia y eficiencia de estas reglas urbanísticas previstas en el sistema de planes<sup>14</sup>. El COVID-19 gatillaría la importancia del cambio de arquetipo, inclusive, generando modificaciones sobre instrumentos globales para recalibrar la necesaria implementación de la Agenda 2030. A ello habría que agregar el condicionante ambiental como elemento de obligatoria observancia a la hora de confeccionar una norma urbanística<sup>15</sup>. En pocas palabras, una nueva pauta concentra los esfuerzos por

<sup>13</sup> Para más detalles sobre el concepto de variables urbanas fundamentales, véase: Lindolfo GRIMALDI CASTRO, *Interpretación y reglamentación de las variables urbanas fundamentales* (Caracas: USB, 1994). También, véase Allan R. BREWER-CARÍAS, «Introducción general al régimen legal de la ordenación urbanística», en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, A. R. BREWER-CARÍAS, coord. (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1989), pp. 51-60; Emilio J. URBINA MENDOZA, *El Derecho Urbanístico en Venezuela (1946-2019). Entre la tentación centralizadora y la atomización normativa de la ciudad venezolana sofocada* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana-UCAB, 2019), pp. 56-58.

<sup>14</sup> Vid. Luciano PAREJO ALFONSO, «Reflexiones sobre la evolución del sistema urbanístico desde sus fundamentos», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 311 (2017): pp. 297-322, en el mismo número anterior: Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Pasado, presente y futuro del Derecho Urbanístico», pp. 167-177; François ASCHER, *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour* (París: Éditions de l'Aube, 2004), pp. 67-90; Dominique PIPARD-THAVEZ, *Le nouveau droit de l'urbanisme* (París: M. B. Éditions, 2004), pp. 39-46; Gian Carlo MENGOLI, *Manuale di Diritto Urbanistico* (Milano: Giuffrè Editore, 2009), pp. 23-34.

<sup>15</sup> Vid. Hábitat II (Estambul, 1996). También, José JORDANO FRAGA, «La Administración en el Estado ambiental de Derecho», *Revista de Administración Pública* 173 (2007): pp. 101-141; Alejandro TEITELBAUM, *La crisis actual del derecho al desarrollo* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2001); Omar BOUAZZA ARIÑO, «La protección de la función ambiental del derecho de propiedad en la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en *El derecho a la ciudad*

establecer una cliometría en la cual, sin desconocer la historicidad del Derecho Urbanístico del siglo xx, la norma debe cumplir varias funciones en pro de colocarse al servicio del ciudadano y no de una mera zonificación<sup>16</sup>.

Así como lo explicamos en varios trabajos predecesores al presente, relativo a las nuevas tendencias del Derecho Urbanístico global, tres nuevas fronteras replantean la totalidad de la norma urbanística vigente, la que todavía bebe de las fuentes de segunda generación. Estas son:

- i. El denominado «derecho del territorio».
- ii. Los desafíos de la revolución de la proximidad, incluyendo sus nuevas técnicas.
- iii. El reconocimiento del llamado «urbanismo táctico».

Sobre el «derecho del territorio», como nuevo espacio para la aplicación de la regla urbanística, como categoría nominal de la ordenación territorial, coincidimos con el profesor VAQUER CABALLERÍA al reconocer que es una «disciplina inexistente pero muy necesaria»<sup>17</sup>. En ella se redefinirían las bases jurídicas del nuevo papel del territorio sobre el urbanismo, que, más allá de la ocupación para fines económicos, es anticipatoria de los principio de desarrollo sostenible<sup>18</sup> necesarios para afrontar las condicionantes climáticas que jugarán muy en contra a las ciudades para las próximas décadas, si no detenemos el frenético ritmo de desarrollo

---

*y el territorio. Estudios en homenaje a Maniel Ballbé Prunés*, J. GIFREU I FONT (dir.) (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016), pp. 188-204.

<sup>16</sup> Véase José Luis ÁVILA ORIVE, *Ciudadanía urbana, desarrollo sostenible y derecho a la ciudad* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018), pp. 15-68; Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y Almudena FERNÁNDEZ CARBALLAL, *La buena administración del urbanismo. Principios y realidades jurídicas* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018), pp. 19-29.

<sup>17</sup> Marcos VAQUER CABALLERÍA, *Derecho del territorio* (Valencia: Tirant Lo Blanch, 2022), p. 17.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, p. 33.

basado en la energía fósil<sup>19</sup>. El territorio contemplado en normas debe también, facilitar nuevos conceptos urbanísticos de gran valía, como es la «antifragilidad», que es la capacidad de anticipar los riesgos que sufrirá cada espacio geográfico como consecuencia del cambio climático. En este concepto poco sirve una regla urbanística basada solo para la preservación de la zonificación o el seccionamiento de los espacios urbanos.

Por otra parte, el derecho del territorio no solo diagnosticaría aquellos casos donde un espacio se encuentra bajo el terrible yugo del desgobierno (privatización de los espacios públicos, preterición de la planificación territorial, indisciplina urbanística y elevados niveles de corrupción)<sup>20</sup>, sino que también formularía diálogos permanentes con el Derecho Urbanístico para restaurar la autoridad del sistema de planes, que, sin apelar a la irracionalidad como pretendió la fallida Ley Orgánica de Gestión y Planificación del Territorio de 2005<sup>21</sup>, que nunca entró en vigor<sup>22</sup>, devuelve

---

<sup>19</sup> Para más detalles, véase Luciano PAREJO ALFONSO, «Cambio climático y Derecho», en *Estudios sobre cambio climático y transición energética: Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, J. F. ALENZA GARCÍA y L. MELLADO RUÍZ, coord. (Madrid: Marcial Pons, 2022), pp. 19-44.

<sup>20</sup> VAQUER CABALLERÍA, *Derecho del territorio*, pp. 89-96.

<sup>21</sup> *Vid.* Emilio J. URBINA MENDOZA, «La nueva Ley Orgánica de Planificación y Gestión del Territorio y su inserción en la historia normativa urbanística nacional», *Iuridica* 3 (2006): pp. 55-67.

<sup>22</sup> Como explica el profesor Allan R. BREWER-CARÍAS: «El curioso e insólito caso 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 sin haber entrado en vigencia», *Revista de Derecho Público* 109 (2007): pp. 65-71, «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 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 territorio endógeno, económico y social de la Nación (artículo 1). Ello sin embargo, sigue estando regulada en las

al plan un concepto dinámico más cercano al «proyecto» de grandes líneas, múltiples soluciones pero un único objetivo final.

En cuanto a la «revolución de la proximidad», siendo totalmente objetivos y sin dejarnos influir por los grotescos «bulos» generados por sectores que ignoran lo más elemental de las ciencias urbanísticas<sup>23</sup>, hemos analizado la obra del profesor MORENO<sup>24</sup>, quien propone la tesis que decididamente modificará hasta el sentido de las normas urbanísticas conocidas. La ciudad es viva y debe adaptarse sin cesar a las mutaciones territoriales y sociales, de interacción y reacción. De contratiempos y consecuencias imprevisibles en la nueva era del Antropoceno. Basta con analizar los datos urbanos aportados por MORENO<sup>25</sup>, que realmente nos ponen a reflexionar si el Derecho Urbanístico debe agotarse solo en la batalla por el resguardo de la zonificación o la distribución de usos previstos en un sistema de planes cerrados. Por ejemplo, apenas el 2 % de la superficie del planeta es ocupado por las ciudades. Sin embargo, ese 2 % concentra el 50 % de la población global (4900 millones), consumen el 78 % de la energía producida, crean el 80 % del PIB mundial y es el responsable del 60 % de las emisiones de CO<sub>2</sub>.

Con semejantes datos, ante una incesante tecnología que nos permite la capacidad más insospechada de toda nuestra historia, el Derecho

---

mencionadas Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987».

<sup>23</sup> Vid. el reportaje de Miguel Ángel MEDINA, «15 mitos sobre la ciudad de los 15 minutos, la última paranoia de los conspiracionistas», *Diario El País*, Madrid, de 04-03-23, <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2023-03-04/15-mitos-sobre-la-ciudad-de-los-15-minutos-la-ultima-paranoia-de-los-conspiracionistas.html>. También, véase Álvaro SEVILLA-BUITRAGO, *Contra lo común. Una historia radical del urbanismo* (Madrid: Editorial Alianza, 2023).

<sup>24</sup> Carlos MORENO, *La revolución de la proximidad. De la «ciudad global» a la «ciudad de los quince minutos»* (Madrid: Editorial Alianza, 2023).

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 50.

Urbanístico, sin dejar a un lado todo su patrimonio histórico y epistemológico, debe enfrentarse a estos retos que trae consigo el tránsito de la ciudad-global al paradigma de la proximidad<sup>26</sup>. Las técnicas preferidas para impulsar esta «cercanía» sería a través de la «Cronotopía» y la «Topofilia». En la primera, converge el espacio y tiempo vital, en «encadenamientos rítmicos de una zona para descubrir posibles usos alternativos»<sup>27</sup>. En la segunda, se aprende «amar nuestros lugares, buceando en la memoria para hacerlos vivir en el presente e iluminar el futuro»<sup>28</sup>. Pero ambas deberán sostenerse en la capacidad para fomentar la plurifuncionalidad de la norma urbanística sin que ello sea una excusa para perjudicar la densidad poblacional, la proximidad, la mezcla y la ubicuidad basada en la digitalización.

Finalmente, sobre el «urbanismo táctico», la nueva norma plurifuncional deberá permitir la aplicación de soluciones alternativas si el sistema de planes, en algún momento de dura contingencia, corriera el peligro de inaplicabilidad. Aquí es donde aparece el concepto de urbanismo táctico, como expresión que comienza a tomar carta de naturaleza entre 2010 y 2012 en los Estados Unidos de América, aunque la literatura especializada ubica el origen en el siglo XIX, en los llamados movimientos de la «internacional situacionista» desde los conceptos de la psicogeografía o psicourbanismo<sup>29</sup>. De esta forma podemos definirlo como un proceso de intervenciones, microfocalizadas, de bajo impacto y presupuesto, con el

---

<sup>26</sup> Sin hacernos solidarios con las ideas del autor, sin embargo, plantea en el concepto de ciudad policéntrica y multifuncional, que en un marco temporal de 15 minutos cualquier ciudadano tenga acceso, en un cuarto de hora, a todos los servicios y espacios. En pocas palabras, este paradigma nos reintroduce en las concepciones urbanas predominantes en la alta Edad Media. *Ibíd.*, p. 78.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 144.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 146.

<sup>29</sup> Reynaldo APARICIO RENGIFO y Fernando FLÓREZ GONZÁLEZ, «Urbanismo táctico: alternativa para mitigar impactos en la movilidad de la Galería Central de Palmira», *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 15 (2022): p. 6.

objeto de vincular los distintos actores locales en las mejoras de la aplicación de la planificación urbana formalmente establecida.

Como bien lo apunta HERNÁNDEZ ARAQUE, el urbanismo táctico es una «forma contrahegemónica de pensar y construir espacios públicos de la ciudad. Emerge en un momento en que existe una crisis de gobernanza multisistémica, que impulsa a ciudadanos, organizaciones y colectivos urbanos principalmente a buscar respuestas con celeridad a problemas»<sup>30</sup>. Así, debemos identificar cuándo estamos en presencia para operativizar al urbanismo táctico, pues no hacerlo, implicaría una flagrante violación de la norma urbanística. En primer lugar, la presencia de acciones precisas y heterodoxas de intervención urbana. Segundo, que sea una forma alternativa ante la incapacidad de las tradicionales acciones de ejecución planificadora, sea por la corrupción e incompetencia, o bien por limitaciones presupuestarias. Tercero, un compromiso de todos los actores urbanos, dejando de percibir al ciudadano como un mero receptor pasivo (vasallo) de los beneficios de la ciudad.

En retrospectiva, estos nuevos fenómenos y procesos urbanos no pudieran ser resueltos con la clásica norma urbanística, sobre todo, la proveniente de segunda generación. El peso de la monofuncionalidad esencial de la misma la transforman muchas veces en regla sin efectividad, incapaz de resolver el problema urbano más elemental por cuanto su naturaleza fue rebasada por las contingencias urbanas de nuevo cuño. Es más, buena parte de los problemas concebidos, siendo el más grave el de la «consuetudo»<sup>31</sup>, se debe no a la ausencia de regulaciones urbanas,

---

<sup>30</sup> Johana HERNÁNDEZ ARAQUE, «Urbanismo táctico: reivindicando la participación y el uso de los espacios públicos», *Astrágalo. Cultura de la Arquitectura y de la Ciudad* 30 (2022): pp. 207 y 208.

<sup>31</sup> «... Pensemos en situaciones límites de general incumplimiento en los que la gestión urbanística se realiza al margen del plan y del programa, se concede alturas de edificaciones superiores a las señaladas en las normas, se permite la construcción de zonas señaladas como verdes o en terrenos rústicos, no se constituye el

sino por tratar de mantener una ordenación urbanística absolutamente agotada. Tampoco es cambiar revolucionariamente un tipo de normativa de extremo elástica, donde los planes generales terminen siendo cartas retóricas inútiles<sup>32</sup> o que favorezca un clima para propiciar convenios de planeamiento ilimitados cual triste panacea<sup>33</sup>.

En este punto, analizaremos las nuevas manifestaciones de la norma urbanística, en la transición de su característica monofuncional hacia la plurifuncionalidad.

## **1. La monofuncionalidad urbanística como primera etapa y característica de la norma urbanística de segunda generación**

La monofuncionalidad urbanística es quizá la principal característica del denominado Derecho Urbanístico del plan<sup>34</sup>. En este paradigma vale más la técnica legislativa que cualquier otra manifestación heterodoxa de normación. Históricamente la regla urbanística respondió al concepto de monofuncionalidad, es decir, que las regulaciones siempre han estado tendientes a una sola de las hipótesis que pueden concebirse de las

---

patrimonio del suelo ni se elaboran presupuesto de urbanismo...», Manuel ARÉVALO CLAVERO, *Estudios de Derecho Administrativo* (Madrid: Civitas-Universidad de Sevilla, 1992), p. 371.

<sup>32</sup> Véase Manuel J. SARMIENTO ACOSTA, «De nuevo sobre los planes generales de ordenación. Estudio comparativo de las modificaciones de los últimos años», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 356 (2022): pp. 21-96. También, véase el caso emblemático sobre cómo fracasa un plan extraordinariamente elaborado, mejor conocido como el «caso Aalborg», cuando tras su elaboración termina siendo inaplicable. Bent FLYVBJERG, *Ciudad, razón y poder. La democracia en práctica (o por qué fracasan los buenos planes)*, trad. I. SUÁREZ-LLANOS (Madrid: Ediciones Asimétricas, 2021).

<sup>33</sup> Véase Juan ALEMANY GARCÍA, «Los convenios de planeamiento. ¿Estamos ante una segunda oportunidad para realzar su figura?», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 355 (2022): pp. 19-65.

<sup>34</sup> URBINA MENDOZA, *Nuevas tendencias del Derecho Urbanístico global*, pp. 54 y 55.

múltiples vinculaciones urbanísticas. La regla monofuncional es todo precepto normativo aprobado con un singular e identificable objeto y teleología regulatoria para una sola de las vinculaciones urbanísticas.

En las nuevas tendencias globales, se busca no solo superar la monolítica regla urbanística tradicional, sino que encuentra un alivio en otorgarle carácter multifuncional que, a su vez, se conjuga con una simplificación normativa. La queja global en nuestra materia estriba directamente en las innumerables –y asfixiantes– reglas, pero que, con el tiempo, se van desaplicando hasta el punto que buena parte de los planes normados terminan siendo inobservados de forma hasta grotesca, cual letra muerta. El dístico popular «se acata, pero no se cumple», es quizá el mejor ejemplo gráfico de la monofuncionalidad.

En el caso venezolano, basta revisar los pormenores del artículo 34 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, el cual establece el contenido propio de los Planes de Desarrollo Urbano Local (PDUL). En este precepto de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística prácticamente concentra en el PDUL un poder omnímodo sobre aquello que debe regularse en la ciudad, que parte desde el modelo de desarrollo hasta las previsiones sobre lo que la propia Ley de 1987 contempló como urbanismo progresivo<sup>35</sup>. Este superplan, por colocarle un mote «sarcástico», implica un *plus* hiperformalista para su elaboración a través de un estricto instructivo aprobado por el desaparecido Ministerio de Infraestructura (MINFRA 2003)<sup>36</sup>, como herencia del trabajo bien hecho durante más de 25 años por el celeberrimo Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR)<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Artículo 70 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

<sup>36</sup> Ministerio de Infraestructura, *Guía de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Local*, Resolución N.º 139, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 37 888, de 01-03-04.

<sup>37</sup> Como indicamos en nuestra obra: *El Derecho Urbanístico en Venezuela (1946-2019)*, desde 2001 hasta 2015 se ha ensayado una peligrosa organización de «desgobierno urbanístico nacional», pues el entramado burocrático portátil ha

Las exigencias de un Plan de Desarrollo Urbano Local lo han transformado en una suerte de instrumento inaccesible no solo por la excesiva onerosidad económica para su creación, sino, también, en la precisión y confianza de un equipo técnico del altísima calidad que sepa entablar un diálogo con las diferentes tendencias políticas representadas en el Concejo Municipal. Muchas veces, las iniciativas de determinados alcaldes en proveerse de un Plan de Desarrollo Urbano Local terminan estrellándose en la praxis cotidiana del partidismo local, buscando escaparse de la máxima urbanística: «donde hay orden no hay trampa». De allí que, al sol de 2024, tras 37 años de vigencia de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, apenas el 4,77 % de los municipios venezolanos hayan adoptado un Plan de Desarrollo Urbano Local completamente concluido en todas sus fases<sup>38</sup>.

---

terminado por desmontar los antiguos equipos de técnicos y expertos que asistían a todo un país. En otros tiempos, el trabajo de MINDUR seguía siendo recordado, hasta el punto que normativas especiales acuñadas desde ese ministerio, seguían estando vigentes, caso ejemplar la Resolución N.º 151 sobre Equipamientos Urbanos, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N.º 33 289, de 20-08-85. Aunque debemos apuntar que buena parte de su método ha sido tácitamente derogada por el nada práctico Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socio-Productivo de la Patria, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6151 extraordinario, de 18-11-14. Para más detalles, véase Emilio J. URBINA MENDOZA, «La transformación inconstitucional del concepto sobre equipamiento urbano como “escala de regionalización” en el Decreto-Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria», *Revista de Derecho Público* 140 (2014): pp. 383-400.

<sup>38</sup> Según investigación realizada por la urbanista Zulma BOLÍVAR, de los 335 municipios tenemos los siguientes datos: a. Municipios con PDUL elaborados y aprobados según los tiempos de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística: uno. b. Municipios con PDUL aprobado y publicado: 13. c. Municipios con PDUL en elaboración: ocho. d. Municipios con PDUL concluidos pero no aprobados: 87. e. Municipios sin PDUL ni ningún otro instrumento de planificación: 227. Véase: *La planificación urbana en Venezuela*. Exposición ante el Foro Socialdemócrata, abril de 2010, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PresentacionPlanificacionUrbanaenVzlaZB.pdf>.

## 2. La nueva norma urbanística o de tercera generación: la plurifuncionalidad integral

Ante esta realidad, que muchas veces asfixia al Derecho Urbanístico hasta dejarlo en la hipoxia reglamentaria, la propia doctrina ha entablado un cambio radical no solo en la confección de la norma (técnica legislativa), su versatilidad para ir más allá hasta la propia convencionalidad<sup>39</sup>, sino también en su múltiple capacidad para responder ante hechos urbanos de máxima tensión. Como indicamos en la introducción, nuevas realidades nos obligan a inscribir las técnicas como la cronotopía, la topofilia y el urbanismo táctico como respuestas de normación ante una ciudad que exige no muchas normas –inconexas algunas de ellas–, sino de reglas troncales que tienen multipropósito. Así, traemos en una primera aproximación la denominada «regla plurifuncional» o también norma urbanística de tercera generación.

La regla urbanística multifuncional, amén de entenderse como un precepto con múltiples y a veces inidentificables objetos y teoleología de forma *a priori*, tiene la versatilidad de acoplarse en cualquier tiempo, modo y circunstancia; sin perder de vista su objeto esencial: hacer del hábitat urbano un espacio de elevada calidad de vida. En las denominadas «Cartas globales» de los derechos del ciudadano a vivir en ciudad, como la Carta mundial del derecho a la ciudad<sup>40</sup>, la Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad (Declaración de Saint

---

<sup>39</sup> Al respecto véase Emilio J. URBINA MENDOZA, «Las nuevas tendencias del Derecho Urbanístico contemporáneo y el control de la convencionalidad de los derechos fundamentales contemplados en las cartas globales de ordenación urbanística», en *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*, D. UROSA MAGGI *et al.* coords. (Caracas: CIDEP-FUNEDA-AVEDA, 2020), pp. 131-164.

<sup>40</sup> Foro Social de las Américas (Quito: 2004); Foro Mundial Urbano (Barcelona: 2004); Foro Social Mundial (Porto Alegre: 2005). Versión final, Barcelona, septiembre de 2005.

Denis)<sup>41</sup>, la Carta-Agenda mundial de los derechos humanos en la ciudad (Declaración de Venecia)<sup>42</sup>, el Informe Hábitat III (Quito 2016)<sup>43</sup>, y la Nueva Carta de Leipzig<sup>44</sup>, se insta a replantear todo el concepto mismo de Derecho Urbanístico.

Esta reconsideración aboga por un modelo normativo más descentralizado donde la clave es el término «acceso» no solo para los derechos clásicos en materia de derechos fundamentales, sino el proceso de tránsito hacia los beneficios que implica vivir en la ciudad, de contar con una buena administración del urbanismo que concrete el ideal de unos sólidos cánones de la nueva gobernanza urbana<sup>45</sup>. Esta nueva teoría normativa del Derecho Urbanístico facilitará la resolución de los conflictos propios de una ciudad, profundizando en lo que explicamos sobre la «accesibilidad» de las bondades de una ciudad, que parten desde la igualdad de oportunidades hasta el goce y disfrute de espacios públicos más allá de lo físico, en lo que se denomina ahora «data territorial»<sup>46</sup>. Entre las nuevas reglas plurifuncionales tenemos varias subcategorías, sobresaliendo:

---

<sup>41</sup> Comisión de Inclusión social, democracia participativa y derechos humanos (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2000).

<sup>42</sup> Adoptada por las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Venecia, 2011.

<sup>43</sup> ONU-Hábitat III. *La nueva agenda urbana*. Quito, 2016.

<sup>44</sup> Reunión de Ministerios de Desarrollo Urbano de la Unión Europea, *La nueva Carta de Leipzig. El poder transformador de las ciudades por el bien común*, Leipzig, 30-11-20.

<sup>45</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y FERNÁNDEZ CARBALLAL, *La buena administración del urbanismo*, pp. 100-106.

<sup>46</sup> Explica MORENO, *La revolución de la proximidad*, pp. 172-175, la gran batalla legal desarrollada por la ciudad de Toronto contra una subsidiaria de Google, donde, el litigio se entabló por el concepto de privatización de los espacios públicos a través de la digitalización. Fue el primer caso donde el espacio público sufriría una ilegal privatización no a través de un proyecto típico urbanístico, sino de un proyecto digital. «Con Quayside, Google estaba transformando los bordillos de las aceras y la calle, espacios que habitualmente dependen de la autoridad pública, en un mercado financiero» (p. 173).

reglas de normación incompleta, directrices estándar, reglas de indicación flexible, reglas de estímulo y directrices de eje.

Cada una de estas subcategorías especiales de normas urbanísticas plurifuncionales tendría la capacidad para adecuarse, en cualquier tiempo y contingencia urbana, haciendo prevalecer la finalidad del resguardo de los derechos fundamentales urbanos y la legalidad urbanística sin caer en la mera defensa de la zonificación. Estas reglas, además de su carácter descentralizado, no permitirían ser interpretadas bajo otro concepto que no sea el resguardo del ciudadano, por mucho que se empeñe la discrecionalidad de la administración urbanística o, en casos extremos, por la discrecionalidad judicial.

### *2.1. Reglas de normación incompleta y de posterior complementariedad*

Este primer subgrupo aglutina aquellas reglas plurifuncionales cuyo objeto será establecer unas líneas troncales de regulación, pero, ante la complejidad urbana, será posteriormente desarrollada en la medida que la dinámica de la ciudad lo exija, no por causa de imposición tecnocrática o política. La técnica para la aplicación de estas reglas puede agruparse en un abanico que corre desde la delegación expresa del legislador en los poderes ejecutivos hasta la concreción de normas de múltiple temporalidad, es decir, reglamentaciones que pueden interpretarse en diferentes momentos dentro de un sistema jurídico-urbanístico.

Por ejemplo, puede concebirse un dispositivo que sea capaz de interpretarse de múltiples resultados, antes de un nuevo Plan de Desarrollo Urbano Local, durante la transición de este al nuevo, y una vez que aquel haya entrado en plena vigencia. La ventaja que trae consigo esta subcategoría radica en que la necesidad urbana, siempre enfocada hacia la concreción de cada uno de los contenidos del derecho a la ciudad, es el aliciente permanente para la creación de estas reglas posteriores sin que

ello traiga consigo una mutación en cuanto al modelo de Plan de Desarrollo Urbano Local aprobado. Debemos recordar que la legislación urbanística no responde solo a la regulación de supuestos de hecho para atribuirle consecuencias jurídicas, sino que se precisa para proteger normativamente al modelo de desarrollo urbano que ha optado la ciudad.

Quien pretenda modificar una regla urbanística por el solo hecho de otorgar una respuesta de corte casuístico no solo realiza fraude contra la ciudad, sino contra el modelo urbano asumido por la mayoría. No es simplemente modificar variables urbanas fundamentales para acomodar las pretensiones de algún sector vinculado al urbanismo, sea de la construcción o gubernamental. Alterar un artículo, redefinir una tabla de variables, reducir un «programa de actuaciones urbanas», redistribuir equipamiento urbano primario o cualquier otra ocurrencia de forma aislada, automáticamente destruye la armonía normativa que soporta un Plan de Desarrollo Urbano Local, una ordenanza de zonificación, o bien, como ocurren en buena parte de nuestros municipios, la vigencia de los señeros planes rectores trazados entre 1969-1979.

## 2.2. *Directrices estándar*

Son instrucciones específicas para la Administración urbanística, en los casos donde se presente lo que se conoce como «situaciones especiales o atípicas», no reguladas en ningún plan. Es la autorización del legislador para que la autoridad urbanística pueda echar mano a las reglas de ponderación, estas últimas otorgadas más hacia los legisladores y jueces en hipótesis especiales<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Sobre el particular, para más detalles del proceso de ponderación, véase: Mariano SAPAQ, «El principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional de poder al Estado: un estudio comparado», *Dikaion: Lo Justo. Revista de Actualidad Jurídica* 17 (2008): pp. 157-198; Viviana DÍAZ PERILLA, «Calidad de la ley. Técnica legislativa y eficiencia administrativa», *Revista Prolegómenos. Derechos y Valores* XIV, 27 (2011): pp. 147-163; Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad jurídica* (Pamplona: Aranzadi, 2010); José María

En Venezuela, en 2009, fue aprobada una ley poco conocida. Es la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos<sup>48</sup>. Este texto contempla dos conceptos necesarios para alimentar las directrices estándar. El primero, conocido como «escenario de riesgo» (artículo 24), en el cual cualquier modelo de planificación debe asumir que un territorio posee potenciales procesos, naturales o tecnológicos, causales de riesgo. El segundo, los planes preventivos, de actuación y de reconstrucción, según sea el caso (artículos 25 y 29). Un ejemplo de esta directriz estándar nos correspondió concebir en el Municipio Páez del estado Portuguesa, al aprobarse, mediante instructivo especial<sup>49</sup>, el plan de evacuación de la ciudad de Acarigua<sup>50</sup>, durante nuestra gestión como director general de la citada Alcaldía.

### 2.3. Reglas de indicación flexible

En las cuales el artículo se redacta de forma incompleta para que, por vía delegada (reglamento o normativa especial), la propia Administración urbanística pueda hacer frente a situaciones especiales que puedan

---

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo* (Madrid: Marcial Pons, 2000).

<sup>48</sup> Vid. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 39 095, de 09-01-09.

<sup>49</sup> En el Municipio Páez del estado Portuguesa, fue sancionada y promulgada la Ordenanza de Administración Pública Municipal, *Gaceta Municipal del Municipio Páez del Estado Portuguesa* N.º 010-L12L-2021, de 11-12-21. El artículo 29.2 contempla este tipo de instrumentos administrativos, denominados «instructivos especiales», que solo pueden ser dictados por el alcalde.

<sup>50</sup> Plan de evacuación de la Parroquia Acarigua del Municipio Páez del estado Portuguesa, aprobado mediante instructivo de 07-04-22. Esta directriz estándar nos ha permitido fundamentar las acciones preventivas de Protección Civil y Administración de Desastres, como Instituto autónomo del Municipio Páez del estado Portuguesa, como ente competente, para la evaluación permanente de la infraestructura sensible y de los espacios abiertos de la ciudad, totalmente seguros, para evacuar un total de 219 000 personas que habitan permanentemente el citado municipio llanero. El procedimiento de evacuación, ensayado en dos oportunidades durante 2022, permite evacuar la ciudad en un lapso de 19 minutos hacia los tres espacios calificados como seguros dentro de la poligonal de la ciudad.

ocurrir dentro de la trama urbana, muchas veces, presentadas como interferencia de la propia Administración urbanística nacional, como lamentablemente ha venido suscitándose desde hace más de una década. Caso ejemplarizante, han sido los artículos 14 y 15 de la Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local de la ciudad de Cabudare, redactado de nuestro puño y letra con el objeto de evitar futuras interferencias en la aplicación del Plan, sea por medio de las «Áreas Vitales de Viviendas y Residencias» o cualquier otra forma de intervención estatal nacional del paradigma del urbanismo portátil instalado desde 2011<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> En efecto, la Ordenanza del Plan de Desarrollo Urbano Local de Cabudare, Municipio Palavecino del estado Lara en Venezuela –*Gaceta Municipal* N.º 978, de 14-03-14–, contempló, a los fines de evitar las odiosas intervenciones nacionales sobre la planificación urbana local, los siguientes artículos con respecto a las llamadas Áreas Vitales de Viviendas y Residencias (AVIVIR). Recordemos que las AVIVIR son una forma de intervención directa del Ejecutivo nacional para resguardar tanto terrenos como viviendas destinadas para uso exclusivamente residencial. Fueron contempladas en el artículo 4 del Decreto presidencial N.º 8005 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas –*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N.º 6018 extraordinario, de 29-01-11–. Para más detalles, véase URBINA MENDOZA, *El Derecho Urbanístico en Venezuela (1946-2019)*, pp. 90-95. También, José Ignacio HERNÁNDEZ, «La regulación de la propiedad privada en el régimen de emergencia de terrenos y viviendas», *Revista de Derecho Público* 130 (2012): pp. 273-284. En cuanto al Plan de Desarrollo Urbano Local de Cabudare, los artículos son gráficos en cuanto al procedimiento para evitar la imposición del AVIVIR, evitando una modificación *de facto* del propio plan. «Artículo 14.- Cuando el Ejecutivo nacional, una vez cumplidos los procedimientos de Ley, decreto dentro del área urbana del Municipio Palavecino, establecida en el artículo 9 de esta Ordenanza, la creación de Áreas Vitales de Viviendas y Residencias (AVIVIR), las variables urbanas fundamentales aplicables al ámbito territorial de las mencionadas áreas, mantendrá su vigencia. Artículo 15.- En los casos donde el Ejecutivo nacional reglamente o disponga de Variables Urbanas Fundamentales en la creación de Áreas Vitales de Vivienda y de Residencias (AVIVIR), que contradigan lo establecido en el Plan de Desarrollo Urbano Local; y en los Esquemas de Ordenamiento Sumario de las áreas periurbanas, el Concejo Municipal, mediante acuerdo motivado aprobado por las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes deberá pronunciarse al respecto, previa solicitud realizada al alcalde

#### 2.4. Reglas de estímulo

Preceptiva destinada hacia la maximización del aprovechamiento urbanístico del suelo, en tanto y en cuanto los actores urbanos decidan incrementar la incidencia de los mecanismos específicos de desarrollo, contenido en los planes. Por ejemplo, cuando un Plan de Ordenamiento Urbano es elaborado bajo cánones escrupulosamente protectorios del ambiente, una regla de estímulo será ubicada de forma transversal en todo el *corpus* normativo para que, una vez activada, sea una directriz permanente.

Así, las políticas basadas en potenciar el aprovechamiento urbanístico en disminución a la carga urbanística de la propiedad se condensan en un solo eje, facilitando la teleología del instrumento rector de planificación, que es la materialización del concepto o modelo de desarrollo asumido. Por ello, si una Administración urbanística decide generar una política irracional de estímulo al aprovechamiento urbanístico sin ninguna contraprestación, estaríamos en el claro ejemplo de privatización

---

o alcaldesa, de un informe sobre la viabilidad o no de lo solicitado a los fines de revisar el presente Plan de Desarrollo Urbano Local. Parágrafo primero: Si la propuesta implica un cambio de zonificación, se deberán hacer los estudios técnicos pertinentes y la constancia de la consulta realizada a los correspondientes Consejos comunales legal y válidamente constituidos dentro del ámbito geográfico de la propuesta y lo establecido en la legislación urbana vigente. Parágrafo segundo: Los estudios señalados en el parágrafo anterior, deben de estar enmarcado dentro de los siguientes aspectos: si son suficientes los servicios públicos, tales como vialidad, cloacas, acueducto, electricidad y las áreas de servicios educacionales, deportivos y de recreación. Parágrafo tercero: Los organismos nacionales o regionales que tengan a su cargo la prestación de servicios señalados en el parágrafo segundo de este artículo, deberán certificar si los estudios realizados, así como sus propuestas, son suficientes para atender las necesidades de la población existente más los nuevos desarrollos. Parágrafo cuarto: El Concejo Municipal aprobará el cambio de zonificación, siempre y cuando, en los casos que se requiera aumentar los servicios públicos para satisfacer la demanda de la población existente como a la nueva población, se encuentren garantizados los recursos y apartados presupuestarios para la construcción de dichas obras por parte del ente ejecutante de la obra, sea ente nacional, regional o cualquier otro...».

de la ciudad, generando consabidas patologías urbanas que en principio pueden resultar beneficiosas, pero, a la larga, nos llevan a la desconexión, fragmentación y segregación urbana, como por ejemplo, ocurre en las prácticas abusivas de gentrificación<sup>52</sup>.

### 2.5. Directrices de eje

Como su nombre indica, son matrices normativas diseñadas para resolver problemas de control urbano, más que de planificación o de disciplina urbanística. En casi toda la experiencia urbanística, la puesta en práctica de planes muchas veces encuentra grandes tropiezos no por la falta de claridad normativa de sus contenidos, sino porque no identifica un eje para que las Administraciones urbanísticas puedan sacarle el mayor de los provechos. En nuestro país, a pesar de las bondades introducidas en 1987 con el sistema de control posterior en el urbanismo, eliminándose las antiguas alcabalas del régimen preexistente del permiso de construcción<sup>53</sup>, la normativa de control urbano es de competencia exclusiva municipal (artículo 178.1 de la Constitución).

En el pasado se impuso el concepto de ordenanzas sobre procedimientos de construcción, que, al revisarse, buena parte de estos instrumentos respondían literalmente a las previsiones de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística sobre trámites administrativos para la ejecución de urbanizaciones y edificaciones (artículos 80 al 89). Hoy es necesario cambiar este paradigma para afinar y optimizar la competencia exclusiva constitucional

---

<sup>52</sup> La gentrificación, según apunta Julio PONCE SOLÉ, «Reservas para vivienda protegida en el suelo urbano no consolidado: un nuevo paradigma contra la segregación urbana», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 326 (2018); pp. 19-57, es «un proceso de ennoblecimiento. Es un proceso de transformación física, económica, social y cultural de un barrio antiguamente degradado o de clase baja que acaba siendo de clase media alta».

<sup>53</sup> Para más detalles véase: Emilio J. URBINA MENDOZA, *El retorno del permiso de construcción: La reforma de los procedimientos administrativos urbanísticos en la Ley contra la Estafa Inmobiliaria* (Caracas: FUNEDA, 2013).

conferida a los municipios sobre el control urbanístico, esta vez, con la concreción de ordenanzas sobre procedimientos administrativos urbanísticos, que incluyan otros procedimientos de eje que no necesariamente están relacionados a la construcción<sup>54</sup>.

## Conclusiones

En esta apretada síntesis sobre las transformaciones de la tradicional norma urbanística monofuncional en la plurifuncional, es necesario partir de varios puntos que servirán de conclusiones al momento de elucidar respuestas y poner en práctica soluciones normativas ante contingencias urbanas cada vez más complejas. Esto es así porque sería ilusorio pretender soluciones con las regulaciones tradicionales concebidas al amparo del modelo estructural cuya única dirección y funcionalidad era proteger la zonificación a toda costa. Si bien es cierto que no pretendemos desconocer ni a la zonificación ni al original y venezolano concepto normativo de variables urbanas fundamentales, acometer en nuestros días que ambas vinculaciones urbanísticas son las únicas sería aportar más al problema que a la solución de las ciudades.

Para ello la norma plurifuncional no solo avala y otorga una racional protección a las vinculaciones urbanísticas tradicionales, que, si bien

---

<sup>54</sup> Por ejemplo, nosotros aprobamos la Ordenanza de Procedimientos Administrativos Urbanísticos del Municipio Páez del estado Portuguesa –*Gaceta Municipal del Municipio Páez del Estado Portuguesa* N.º 125-10-J-2022 extraordinario, de 07-10-22–. Allí se concibieron siete procedimientos administrativos urbanísticos no solo los contemplados en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, sino otros complementarios (*verbi gratia*, demolición no sancionatoria, intervención para modificación de equipamiento urbano, procedimiento supletorio para situaciones urbanísticas atípicas). Sobre este último, la exposición de motivos de la Ordenanza establecía: «Con respecto a este último procedimiento, la Ordenanza introduce una novedad en pro de las más exigentes garantías constitucionales al derecho a que se sustancie un procedimiento y evitar a toda costa las perniciosas prácticas discrecionales que la Autoridad Urbanística Municipal apelaba en el pasado para resolver situaciones atípicas e innominadas».

no desaparecen, tampoco es la última *ratio* de dicha regla. Van más allá y nos facilitan la puesta en práctica de técnicas urbanísticas ensayadas en el cuarto de siglo que ha transcurrido de este XXI. La normatividad urbanística no responde al capricho legislativo de imponer una regla por mera necesidad de orden, sino que esa misma norma está confeccionada para estimular, proteger y corregir el modelo de desarrollo urbano asumido por la ciudad. Ante un mundo cada vez más complejo, la regla urbana debe responder de forma automática no para el casuismo, sino como vigilante del cuidado del hábitat urbano y los atributos que se derivan del llamado derecho a la ciudad.

La aplicación de las nuevas categorías, como el derecho al territorio, la cronotopía, la topofilia, el concepto de data territorial y el urbanismo táctico, solo pueden concebirse en el concepto de norma plurifuncional. Basarnos todavía en el modelo de reglas de segunda generación urbanística, amén de hacer todo ese compendio regulatorio inútil e inerte, liquidaría la capacidad de las Administraciones urbanísticas municipales para gestionar lo más elemental de la ciudad. El debate apenas comienza a nivel de doctrina jurídica, aunque ya se encuentra bastante avanzado en los espacios de organismos multilaterales, como ONU Hábitat y sus sucesivos encuentros<sup>55</sup>, mejor conocidos como WUF (World Urban Forum). Las exigencias y dinámicas urbanas terminarán por imponer esta nueva normatividad urbanística, de la cual es necesario discutir en Venezuela y de esta manera ser coherentes con la historia de nuestro Derecho Urbanístico.

---

<sup>55</sup> La última de las reuniones ocurrió en octubre de 2022, conocido como el XI Foro Urbano Mundial, en la ciudad de Katowice (Polonia). De dicha asamblea, fue publicado un documento, intitulado *Envisaging the Future of Cities. World Cities Report, 2022*, 389 pp. La XII edición del WUF será realizada en noviembre de 2024 en la ciudad de El Cairo (Egipto), donde el eje central del debate será la relativa al tema: «Todo comienza en casa: acciones locales para ciudades y comunidades sostenibles».