

# El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano\*

## *Urban development, urban planning and land use under Venezuelan urban law*

Sandra Ornés

### Resumen

Venezuela cuenta con una tradición de planificación urbana de, aproximadamente, 60 años, ratificada en su texto constitucional, pero es a partir del año 1987 cuando se cuenta específicamente con la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, que propone un sistema jerarquizado de planes y busca facilitar la coordinación interinstitucional para una adecuada toma de decisiones en torno a la ciudad, fortaleciendo así el poder local y, por consiguiente, el proceso de descentralización.

Evidentemente, esta experiencia generó aciertos y desaciertos que resulta de particular interés conocer y analizar, y particularmente los conceptos y principios constitucionales condicionantes del desarrollo urbano de las ciudades venezolanas, desde finales de los años ochenta. Pero ahora, esta revisión cobra mayor importancia a la luz de los actuales tiempos de transformación y cambio presentes en Venezuela, iniciados en el año 1999 con el proceso denominado “Revolución Bolivariana”, el cual está demandando la reevaluación de los principios orientadores

### Abstract

For nearly sixty years, Venezuela has nurtured its urban-planning tradition, ratified in its Constitution. It was not until 1987, however, with the enactment of the Organic Law on Urban Planning, that a hierarchical system of plans and the facilitation of inter-institutional coordination for proper decision-making in reference to the city itself were implemented—thus strengthening local power and, as a result, decentralization processes.

Inevitably, this experience led to hits and misses worthy of analysis, specifically those relating to the constitutional principles and concepts of urban development conditions of Venezuelan cities since the late 80's. Nevertheless, at present, such a review gains importance in light of the current wave of changes and transformations in Venezuela, beginning in 1999 and resulting from a process labeled “Bolivarian Revolution”, which calls for reassessment of the guiding principles of national planning consistent with a centralized model—a condition contrasting with the tradition

---

\* Investigación realizada durante el curso denominado “Dimensiones Jurídicas de las Políticas de Suelo”, y evaluada por el *Lincoln Institute of Land Policy*, mayo de 2008.

**Recibido:** 21-10-2008

**Aprobado:** 28-06-2009

de planificación nacional acordes con un modelo centralista, condición opuesta a la tradición de la planificación urbana descentralizada hasta ahora implantada e institucionalizada.

En consecuencia, la presente investigación se propone analizar los conceptos de urbanismo, planificación urbana y ordenamiento territorial desde su concepción general y constitucional, describir las dimensiones de la regulación del uso del suelo implícitas en el derecho urbanístico; identificar tanto los aspectos constitucionales más relevantes para el derecho urbanístico como los principales problemas y obstáculos para su aplicación; y, finalmente, plantear reflexiones acerca de la implantación de la política de planificación urbana venezolana.

### **Palabras clave**

Planificación urbana; Derecho urbanístico; Principios constitucionales

of decentralized urban planning implemented and institutionalized to date.

Consequently, this essay strives to provide analyses of the concepts of urban design, urban planning and land use from their general and constitutional conception, describe the dimensions of regulations on land use under urban laws, identify not only the constitutional aspects most relevant to urban law, but also the main issues and obstacles in its implementation and, finally, further reflection on the implementation of urban-planning policies in Venezuela.

### **Key words**

Urban planning; Urban law; Constitutional principles

## **INTRODUCCIÓN**

El fenómeno urbano y su dinámica en cualquier parte del mundo se presenta como un proceso complejo de intercambio entre las personas, las actividades, el ambiente, los intereses, las culturas, los poderes, los deberes y derechos, siendo finalmente la ciudad una respuesta del compromiso colectivo logrado.

Sin embargo, este compromiso se construye no sólo sobre las bases de un deseo de colaboración, de identificación con una causa específica, de la búsqueda de la solución a los problemas, sino también resulta importante contar con una base normativa social, política, económica y urbanística, que guíe la convivencia en sociedad y que sea aplicable igualitariamente a todas las personas naturales y jurídicas que conforman un territorio, una región, un municipio o una ciudad.

Partiendo de esta información, entonces resulta de particular interés revisar y evaluar, a la luz del caso venezolano, cuáles son los conceptos y principios constitucionales que condicionan el urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial de nuestras ciudades y, muy concretamente, la Caracas del siglo XXI, y cuáles han sido los principales avances o limitaciones en su aplicación.

A los efectos de poder realizar esta evaluación crítica y constructiva, para posteriormente aportar algunas observaciones y recomendaciones, se estructuró y concentró la presente investigación en cinco aspectos:

- El análisis de los conceptos de urbanismo, planificación urbana y ordenamiento territorial.
- La descripción de las dimensiones de la regulación del uso del suelo implícitas en el derecho urbanístico.
- La identificación de los aspectos constitucionales venezolanos más relevantes para el derecho urbanístico.
- La identificación de los principales problemas y obstáculos para la aplicación del derecho urbanístico venezolano.
- El planteamiento general de reflexiones finales acerca de la implantación de la política de planificación urbana venezolana.

Con este diagnóstico se pretende identificar y comprender los fundamentos orientadores que se derivan de la normativa constitucional en materia urbana, como parte de la política pública, así como también interpretar la aplicación que le han dado las instituciones y los ciudadanos a estos fundamentos y sus resultados en términos del logro del crecimiento y desarrollo armónico del contexto urbano. ¿Se ha logrado el modelo desarrollo y de ciudad que queremos? ¿La ciudad es efectivamente parte de la política pública? ¿Debemos construir un nuevo modelo de desarrollo? ¿Requerimos repensar nuestro marco jurídico urbanístico? Estas preguntas son parte de esta búsqueda.

## **REFERENCIA CONCEPTUAL DEL URBANISMO, LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En el marco del estudio de la ciudad como fenómeno dinámico y complejo, resulta apropiado manejar conceptos vinculados con esta área temática, tales como urbanismo, planificación urbana, ordenamiento territorial, lo cual permite facilitar y potenciar el mejor aprovechamiento de la información y el intercambio. Del manejo y alcance de estos conceptos y de su inclusión en los instrumentos de

regulación venezolanos, se derivan las distintas políticas de desarrollo y ordenación urbana del país. Por ello, y a los efectos del presente artículo, se considera entonces conveniente realizar una compilación de las principales definiciones que se tienen de estos términos asociados con la ciudad, a los fines de poder vincularlos y compararlos con aquellos considerados en el derecho urbanístico venezolano.

## Urbanismo

Al realizar una revisión del concepto de urbanismo manejado por los principales pensadores, arquitectos y críticos urbanos, resulta interesante constatar las coincidencias y la evolución del mismo en el tiempo, a partir de diferentes enfoques, premisas y formas de concebir la ciudad.

En este sentido, se puede afirmar que durante la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, surgió el primer manifiesto vinculado con el concepto progresista del urbanismo, a manos de Tony Garnier (1869-1948, citado en Choay, 1965:257), el cual se centraba en la necesidad de analizar y separar las funciones urbanas, exaltar los espacios verdes y utilizar sistemáticamente nuevos materiales de construcción. Cada uno de estos compromisos demandaba entonces considerar al urbanismo como disciplina.

Sin embargo, de acuerdo con los planteamientos de Le Corbusier (1887-1965), esta disciplina está ligada al ejercicio arquitectónico y su interrelación es “indisociable”, lo cual permite concebirla como un sistema. Dentro de este contexto, para este arquitecto-urbanista era fundamental que el profesional del urbanismo asumiera su función de organizador de los espacios arquitectónicos en tiempo y espacio, perfectamente conectados; opinión que era entendida por Strumilin, como una búsqueda de integración, lo cual se transformaba en una necesidad real y urgente de atender (Choay, 1965).

En consecuencia, esta etapa de la evolución conceptual del urbanismo demanda claramente una disciplina que se responsabilice por el análisis funcional y sistémico de la ciudad, y establezca pautas para su intervención (reglas, normas).

Paralelamente, y dentro de este mismo período, algunos representantes del urbanismo culturalista, tales como Camillo Sitte (1843-1903), Ebenezer Howard (1850-1928) y Raymond Unwin (1863-1940), citados en Choay (1965:316-357)

también se manifestaron frente a la concepción del urbanismo. Para estos profesionales, lo urbano es un constructo que debe garantizar la seguridad y felicidad de sus habitantes, pero reconocen que la modernidad ha sido una limitante del desarrollo de las ciudades como arte. En consecuencia, apuestan por un nuevo modelo, la ciudad-jardín, donde el urbanismo se considera como un ejercicio del arte (Choay, 1965).

Finalmente, esta visión hasta el momento funcional y espacial de la ciudad comienza a enriquecerse con los componentes sociológicos, a partir de las ideas de Marcel Poète (1866-1950, citado en Choay, 1965:432), defensor del enfoque de la antrópolis, quien plantea al urbanismo como la base de una investigación sociológica y una observación científica.

Como se puede observar, la concepción del urbanismo sigue transitando entre la multidisciplinariedad, la ciencia y el arte; es la “ciencia de la ordenación urbana”, la “ciencia de las ciudades” (Choay, 1965:434), siendo su propósito garantizar las adecuadas condiciones de vida de los ciudadanos (Osorio, 1974), a partir de los proyectos y planes urbanísticos pertinentes (Bermúdez, 1993<sup>1</sup>; Derycke, 1982), condición que hace de su ejercicio un proceso complejo, a cargo no sólo de los profesionales, sino de los distintos niveles de gobierno. De hecho, Sánchez de Madariaga (2008) afirma que el urbanismo tiene su vertiente política, y en el período del urbanismo científico éste fue concebido como “una función pública, y la administración encargada de su puesta en práctica, como un ente racional, que hace uso de la ciencia y de la técnica de modo capaz de determinar las formas preferibles de desarrollo urbano”.

En conclusión, al hablar de urbanismo se debe reconocer como una disciplina que requiere el intercambio y la investigación de otras disciplinas, “es la concepción social, económica y política de la ciudad” (Villanueva y Bedregal, 2005:191), es una responsabilidad de la función pública que debe soportarse en un marco jurídico claro y preciso, en una adecuada asignación de competencias y definición de procedimientos de seguimiento y control de las acciones y decisiones vinculadas con la planificación urbana y la ordenación del territorio.

---

<sup>1</sup> Ciencia cuyo objeto es el estudio de la creación y desarrollo de las ciudades en términos de los requerimientos de la vida humana, exigidos por la necesidad de reagruparse con el objeto de atender a un ordenamiento de las exigencias individuales y sociales. Actividad multidisciplinaria, íntimamente ligada a la arquitectura a través de la ciudad.

## Planificación urbana

Dentro de la complejidad del concepto de urbanismo en sí mismo, la planificación urbana surge como ese proceso de descripción, análisis y evaluación de las condiciones de funcionamiento de las ciudades para poder generar propuestas de diseño y formular proyectos que permitan regular la dinámica urbana y ambiental de toda la ciudad (Real Academia Española, 2001) y atender las anomalías existentes entre sus condiciones del desarrollo económico, social y espacial (Sánchez de Madariaga, 2008), dentro de un plazo de tiempo que demanda una programación, seguimiento y control bien definido (Osorio, 1974).

Dada la complejidad de este proceso, resulta muy útil incorporar los planteamientos aportados por Jorge Ahumada (1966:2-3), quien consideraba a la planificación como

una metodología para escoger alternativas, que se caracteriza porque permite verificar la prioridad, factibilidad y compatibilidad de los objetivos y seleccionar los instrumentos más eficientes... La planificación no es el proceso de elaborar un documento que se denomina plan o programa, esto es sólo una parte del proceso.

Sin embargo, las prioridades y los objetivos de la ciudad cambian en el tiempo, por lo que la planeación urbana o planificación urbana igualmente evoluciona en su concepción, a partir de los distintos momentos históricos de las ciudades, respondiendo a los procesos de industrialización, densificación poblacional, expansión de las actividades e incompatibilidad con las infraestructuras y servicios que las mismas registran.

Inicialmente fue considerada la planificación urbana como una plataforma de reglamentación y restricción de las prácticas en infraestructura y equipamiento de la ciudad, respondiendo a un entorno de insalubridad y aglomeración poblacional y funcional característico de las ciudades de mediados del siglo XIX. Posteriormente, hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el rol de la planificación urbana se centró en atención de la demanda de viviendas y en el logro de un modelo más estructurado, que más allá de las intervenciones aisladas lograra planes urbanos con una visión integral, como lo afirmaba John Nolen, planificador norteamericano (citado por Sánchez de Madariaga, 2008). De esta forma, se transita hacia la delimitación de las funciones de la ciudad y la atención de su condición

estética, una apuesta por la renovación urbana que armonice los espacios con las características de las actividades y los nuevos requerimientos de la vida social. Evidentemente, esta condición demandaba la existencia de reglamentaciones y legislaciones urbanísticas que facilitaran el proceso de ordenamiento, abriéndole las puertas a las propuestas de arquitectos como Cerdá y Arturo Soria y Mata, en territorio europeo, y otros en el resto del mundo.

En este recorrido merecen destacarse los argumentos de Manuel Castells (1974) durante la segunda mitad del siglo XX, quien consideraba que “toda planificación puede analizarse como la intervención del Estado sobre las dimensiones y relaciones entre lo social, económico, ideológico y político de la ciudad o territorio, con la finalidad de maximizar la producción y riqueza de la misma” y sus actores locales. Esta posición no parece ser extraña para otros autores del siglo XXI, como Jan Bazant (2001), quien asegura que “la planeación urbana debe ser la expresión espacial del proyecto nacional de desarrollo social y económico. Por ende, la planeación urbana no es un mecanismo que funciona aislado, sino que está integrado y responde a un consenso político entre gobierno y sociedad”.

En consecuencia, y tomando los interesantes planteamientos de Friedman (citado en Gutiérrez, 2007: s/n), se puede concluir que “el dominio esencial de la planeación urbana se origina en la intersección de procesos socio-espaciales que en conjunto producen el hábitat urbano”.<sup>2</sup>

A partir de estos procesos, resulta claro que la ciudad debe ser analizada y evaluada de forma integral e interrelacionada, reconociendo los intereses y poderes de los distintos actores que la activan y hacen posible. Y basándose en las palabras de Vallmitjana (2002:121-122), la planificación urbana pasa a ser “una actividad negociadora y mediadora del complejo sistema de relaciones que se establecen entre la administración y la comunidad, que opera en un medio social, económico y político variable a lo largo del tiempo”, y requiere disponer de

---

<sup>2</sup> “Los procesos socio-espaciales son: 1. El proceso de urbanización: que genera la forma y estructura del espacio urbano, 2. El crecimiento económico regional e interregional y los procesos de cambio, 3. El proceso de construcción de la ciudad, vinculado con el aspecto inmobiliario y la disposición de estructuras físicas diversas en la ciudad, 4. La diferenciación y cambio cultural, 5. La transformación del entorno natural, a causa de los desequilibrios en el entorno, 6. La política urbana y el poder, que condiciona el sano desarrollo de la ciudad”.

códigos y parámetros claros (incluyendo los componentes sociales y económicos de la ciudad) (Borja y Castells, 2006:235 y 247),<sup>3</sup> para que se convierta en una herramienta efectiva para la gestión local (Lope-Bello, 1994).

## Ordenamiento territorial

A partir de la comprensión de los conceptos de urbanismo y planificación urbana, y a los fines de poder intervenir en la realidad urbana, es fundamental contar con una plataforma o sustento normativo que permita regular las actuaciones de cada uno de los actores que hace vida en la ciudad, en beneficio de los intereses colectivos.

Justamente, este sustento normativo y hasta político es lo que se conoce tradicionalmente como el ordenamiento territorial (García-Pelayo, 1985; Ediciones Larousse, 1972; Grupo Anaya, s.f.), que tendrá su traducción espacial, social y económica de acuerdo con lo demandado por los distintos grupos de interés.

Las normas, reglas, decretos y/o leyes forman parte indiscutible de la política pública y de la política de Estado, con serias implicaciones en el ejercicio de la soberanía sobre los territorios (Osorio, 1974) y en la asignación de competencias y roles de las distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales, a ser ejercidas por el colectivo.

Complementariamente, y de acuerdo con lo previsto en la Carta Europea de Ordenamiento Territorial emitida durante la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, el ordenamiento territorial es concebido como: “la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de la sociedad” (Consejo de Europa, 1993:10).

En consecuencia, se puede concluir que los conceptos de urbanismo, planeación o planificación urbana y ordenamiento territorial están íntimamente relacionados y son interdependientes, en los cuales la ordenación territorial determina los

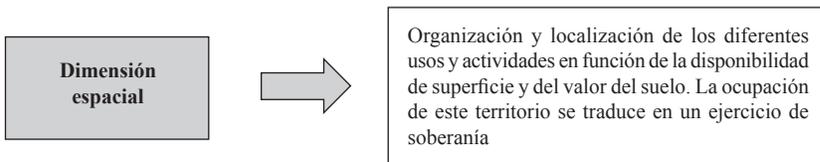
---

<sup>3</sup> “Está generalmente aceptada la relativa inoperancia de estos planes cuando no se apoyan en dinámicas económicas y sociales que permitan su desarrollo en proyectos”. “La ciudad metropolitana es hoy una realidad económica, social y funcional en proceso de constitución”.

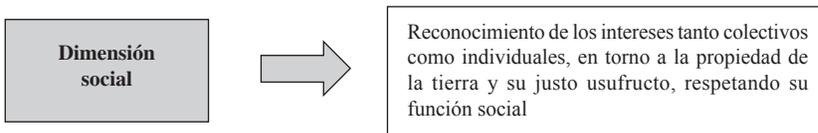
lineamientos y estrategias generales aplicables a las zonas desarrollables y aquellas protegidas; la planificación urbana le asigna sus condiciones de aprovechamiento, bajo enfoques estratégicos y participativos, y el urbanismo representa la expresión espacial de la toma de decisiones.

### EL DERECHO URBANÍSTICO: CONCEPTOS Y DIMENSIONES

A partir del entendimiento y comprensión de los conceptos de planificación urbana y ordenamiento territorial, se deriva entonces la definición de los parámetros de regulación-distribución de los usos del suelo, que tendrán sus implicaciones correspondientes en el derecho, lo espacial, la propiedad y su función social, los intereses, sustentado en principios de legalidad y justicia, tal como se muestra en las siguientes dimensiones del derecho urbanístico, conceptualizadas a partir de la comprensión de algunos de los conceptos y principios planteados por Fernández y Smolka (2004):

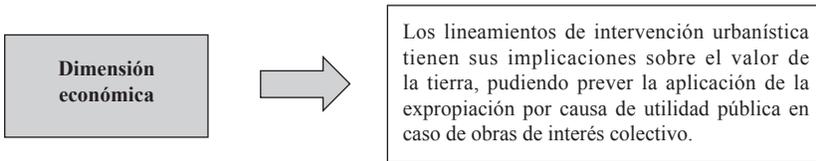


En el caso venezolano, esta dimensión se apoya sobre los lineamientos y ejes de desarrollo establecidos en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (1998).<sup>4</sup>

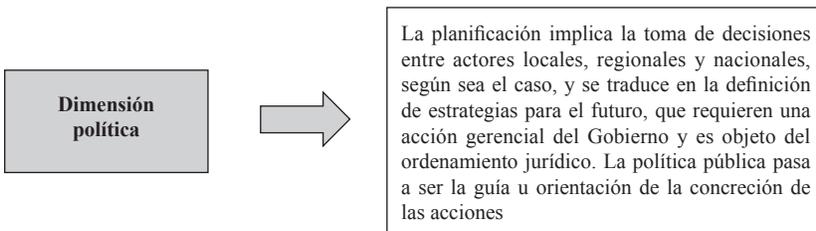
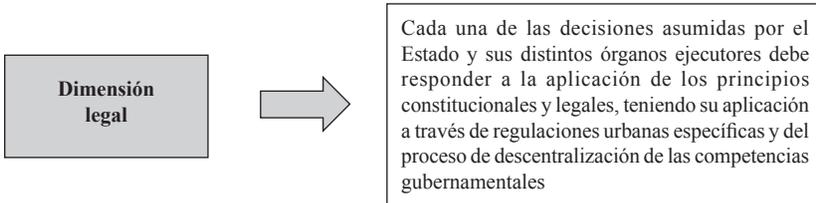


En este caso, la participación ciudadana y la política habitacional comienzan a tener mayor preponderancia dentro de la política pública local.

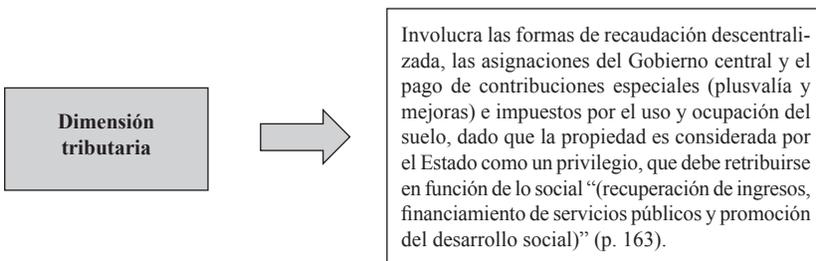
<sup>4</sup> Decreto N° 2.945, 14 de octubre de 1998.



Cada decisión de intervención e inversión entonces se sustentan en su correspondiente regulación para su sistematización, respetando los principios del desarrollo socioeconómico del país.



Los gobiernos locales comienzan a ser responsables de su propio destino y las competencias gubernamentales se definen como concurrentes y complementarias, incorporando a las comunidades organizadas en la acción local.



Sobre la base del análisis de las dimensiones antes descritas, se puede afirmar que para llevar con éxito la regulación del desarrollo urbano, con base en los principios del derecho urbanístico, es preciso contar con una adecuada y ágil estructura del Estado, que permita evolucionar desde la acumulación demográfica, de recursos y de excedentes, hacia un modelo sustentado en criterios de corresponsabilidad, respeto a la propiedad privada y contribución amplia hacia la construcción de ciudades incluyentes, justas y con igualdad de oportunidades para todos.

### **ASPECTOS DEL TEXTO CONSTITUCIONAL VENEZOLANO RELEVANTES PARA EL DERECHO URBANÍSTICO**

El derecho urbanístico es una rama del *derecho administrativo* formada por “un conjunto de normas jurídicas que normalizan el *urbanismo*, el uso del *suelo* y la *ordenación del territorio*, y este derecho fija de una forma resumida las diferentes facultades y obligaciones del *propietario* (destacado nuestro) del suelo” (Fernández y Fernández, 2004:21).

Esta definición constituye la base del presente análisis, de tal manera que se presentan los siguientes cuadros, los cuales incluyen algunas de las premisas y principios contenidos en la Constitución venezolana vigente desde el año 1999, según *Gaceta Oficial* N° 36.860, vinculados con las variables del derecho urbanístico incluidas en los capítulos anteriores.

Cuadro 1  
**Implicaciones del concepto urbanismo**

<b>Variables</b>	<b>Artículos de la Constitución</b>	<b>Palabra clave</b>
Urbanismo	<b>Artículo 156.</b> Es de la competencia del Poder Público Nacional:	Competencia pública
	19. El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística.	Política pública
	23. Las políticas nacionales y la legislación en materia naviera, de sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, ambiente, aguas, turismo, ordenación del territorio.	Coordinación interinstitucional

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2  
Implicaciones del concepto ordenación del territorio

VARIABLES	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN	PALABRA CLAVE
Ordenación del territorio	<b>Artículo 128.</b> El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una Ley Orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento.	Competencia pública Política pública
	<b>Artículo 178.</b> Son de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes áreas:	Jerarquía legal para la instrumentación Condición endógena Participación ciudadana
	1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.	Modelo de desarrollo Interés colectivo
	<b>Artículo 236.</b> Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:  18. Formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional.	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 3  
Implicaciones del concepto uso del suelo

VARIABLES	ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN	PALABRA CLAVE
Uso del suelo	<b>Artículo 112.</b> Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.	Iniciativa privada Interés colectivo Justa distribución de la riqueza
		Regulación y control del desarrollo
		Satisfacción de necesidades

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4  
Implicaciones del concepto de propiedad del suelo

Variables	Artículos de la Constitución	Palabra clave
Facultades y obligaciones del propietario del suelo (propiedad del suelo)	<b>Artículo 55.</b> Toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.	Derecho
	<b>Artículo 115.</b> Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.	Usufructo
	<b>Artículo 119.</b> El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas, su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo Nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley.	Contribuciones y restricciones
	<b>Artículo 156.</b> Es de la competencia del Poder Público Nacional:	Interés social
	14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.	
	<b>Artículo 179.</b> Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:	Reconocimiento por parte del Estado
	1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.	
	2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial; y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4 (continuación)  
Implicaciones del concepto de propiedad del suelo

Variables	Artículos de la Constitución	Palabra clave
Facultades y obligaciones del propietario del suelo (propiedad del suelo)	3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.	Derecho
	<b>Artículo 307.</b> El régimen latifundista es contrario al interés social. La ley dispondrá lo conducente en materia tributaria para gravar las tierras ociosas y establecerá las medidas necesarias para su transformación en unidades económicas productivas, rescatando igualmente las tierras de vocación agrícola. Los campesinos o campesinas y demás productores agropecuarios y productoras agropecuarias tienen derecho a la propiedad de la tierra, en los casos y formas especificados en la ley respectiva. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola.	Usufructo
	<b>Artículo 308.</b> El Estado protegerá y promoverá la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como también la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se asegurará la capacitación, la asistencia técnica y el financiamiento oportuno.	Contribuciones y restricciones
	<b>Artículo 316.</b> El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la población; para ello se sustentará en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos.	Interés social
	<b>Artículo 317.</b> No podrá cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.	Reconocimiento por parte del Estado
		Oposición al latifundismo
		Posibilidad de propiedad colectiva
		Modelo de desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

Al tratar de establecer el hilo conductor de cada una de las variables identificadas (las cuales integran la definición de derecho urbanístico), a través de palabras clave, se tiene entonces que definitivamente la Constitución venezolana reconoce:

- *Al urbanismo*, como una competencia pública, traducido en líneas de política, que requiere una coordinación institucional.
- *A la ordenación del territorio*, como competencia pública, traducida en líneas de política, lineamientos, programas y acciones, para su efectiva instrumentación, a partir del reconocimiento de las potencialidades del territorio, la inclusión de la colectividad y la búsqueda del interés colectivo.
- *A los usos del suelo*, como variables que se activan a partir de la iniciativa privada y de la garantía del sector público en asegurar la justa distribución de la riqueza, a partir de estrategias de regulación y control del desarrollo, y en correspondencia con la satisfacción de las necesidades de la comunidad.
- *A la propiedad del suelo*, como un derecho individual o colectivo, cuyo usufructo debe responder a un modelo de desarrollo general e integral, y puede ser objeto de la aplicación de contribuciones y restricciones en función del interés social.

En consecuencia, se puede afirmar que el derecho urbanístico es responsabilidad e interés del Estado venezolano, entendido como el Gobierno nacional, regional y local, y demanda una plataforma jurídica que permita su instrumentación y sistematización en todos y cada uno de los niveles de Gobierno, para la efectiva coordinación y actuación en materia de planificación y ordenamiento del territorio.

Igualmente, el derecho urbanístico es tema de interés para la colectividad, en la medida en que el poder ciudadano se incorpore en la efectiva formulación de la política pública; la toma de decisiones, en función del orden de prioridad de sus necesidades; y en el reconocimiento de su corresponsabilidad en el acontecer urbano.

## **PRINCIPALES PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO VENEZOLANO**

En el orden jurídico venezolano, el derecho urbanístico nace a partir del reconocimiento de la cuestión urbana como un asunto de orden constitucional, al afirmar que es justamente el Estado (la nación) el responsable de establecer,

coordinar y unificar normas, procedimientos y leyes asociados a la ordenación urbanística. Igualmente, reconoce el derecho de propiedad y el derecho del Estado de aplicar medidas, tales como las contribuciones, restricciones y obligaciones sobre las mismas con fines de utilidad pública o de interés general.

Sin embargo, esta responsabilidad es compartida por los tres niveles de Gobierno existente en Venezuela: el nacional, el regional y el municipal, y el grado de su intervención está íntimamente relacionado con la jerarquía en sus competencias.

Dada la concurrencia de las competencias antes señaladas y la demanda de una efectiva coordinación entre los entes públicos, el tema urbano se traduce en todo un reto no siempre bien llevado por los gobiernos. Un reto por contar con mayores capacidades y mejores canales de comunicación entre las instituciones, a fin de sistematizar las demandas o solicitudes, procesando adecuadamente los problemas que confronta la población de la ciudad y evitar la duplicación de esfuerzos profesionales y gastos de recursos públicos (Zambrano B., 2001).

Igualmente, se considera importante reconocer que cada una de las decisiones políticas que se tomen en cualquiera de los niveles de Gobierno, evidentemente van a tener implicaciones sobre los deberes y derechos del *propietario* del suelo, por lo que la responsabilidad y seriedad de los funcionarios es vital.

Sin embargo, dentro de este contexto, resulta importante llamar la atención acerca de la particular condición del derecho urbanístico como rama del derecho administrativo, que le permite aplicar sanciones sólo a nivel administrativo frente al incumplimiento de lo establecido en las distintas leyes, decretos, ordenanzas y demás regulaciones locales, regionales o nacionales. Esta limitación de origen permite que el sancionado pueda apelar a través de los correspondientes recursos de amparo ante procedimientos administrativos, retardando la actuación del funcionario. De esta forma, y como es común en la Administración pública local venezolana, el acto de la autoridad pública local se reduce a resoluciones de advertencia y aplicación de multas que no cubren las expectativas de los denunciantes, no solventan definitivamente la problemática señalada y transforman este proceso en un plazo de gracia que el propietario infractor aprovecha para la consecución de su obra o el proyecto mientras se dicta una respuesta definitiva. Evidentemente, es un asunto por resolver.

Otra debilidad manifiesta para la aplicación de nuestro marco jurídico urbanístico es el frágil acompañamiento que tienen los planes urbanos (Plan de Ordenación del Territorio, Plan de Ordenación Urbanística, Plan Especial, Esquema Sumario) con respecto al financiamiento y gestión de las intervenciones urbanas propuestas, manifestándose de la siguiente manera:

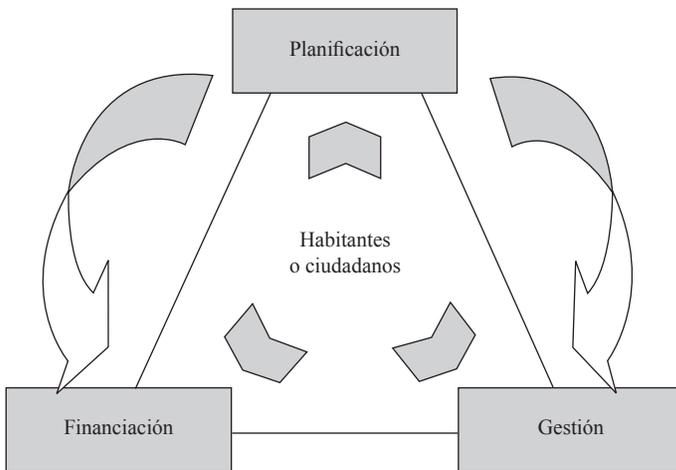
- *En la planificación:* El protagonista hasta ahora ha sido el profesional o técnico, el cual pocas veces consulta la opinión de las comunidades para la toma de decisiones, dependiendo de la apertura y voluntad política manifestada por las autoridades. No hay evidencias reconocidas y contundentes que muestren el firme paso y evolución desde la tradicional planificación normativa hacia una planificación participativa. Sólo esfuerzos aislados.
- *En la financiación:* Está ampliamente establecido en el marco jurídico que las intervenciones urbanas de interés colectivo pueden recibir recursos de los presupuestos públicos ordinarios (nacional, regional y/o municipal), pero tradicionalmente los presupuestos públicos son deficitarios. Por ello, se recurre en ocasiones a créditos adicionales, convenios internacionales, etcétera, para la ejecución de las distintas obras, y sólo se involucra al sector privado (propietarios) en la sesión obligatoria y proporcional de algunos terrenos integrantes de un lote mayor sujeto a un proceso de urbanismo,<sup>5</sup> para ser destinados a equipamientos públicos, no suficientes para la construcción y sostenibilidad de toda la ciudad vista de manera integral.
- *En la gestión:* Involucra la recepción y la efectiva utilización de recursos públicos, bajo el correspondiente proceso de seguimiento y control, así como la canalización y promoción de inversiones privadas en beneficio de la ciudad. Sin embargo, las estructuras organizativas gubernamentales parecen estar sustentadas sobre una red de procedimientos administrativos complejos, que según Friedmann y Fernández (2008), puede dar como resultado una clara y permanente “inconsistencia entre la decisión y la acción (hipocresía organizacional)”, condición que no contribuye a la construcción de soluciones ni genera valor.

---

<sup>5</sup> Previsión establecida en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, año 1987.

Ante esta realidad, el próximo paso de la planeación o planificación urbana es que los habitantes de la ciudad se constituyan en el elemento transversal de la política pública urbana al nivel de cada uno de estos componentes, formando parte de la toma de decisiones, de manera conjunta y guiada con las instituciones gubernamentales, para efectivamente asegurar logros y avances en la superación de los problemas.

Figura 1  
Estructura funcional de la política urbana



Fuente: Elaboración propia.

Esta aclaratoria acerca de la efectiva conducción de las comunidades por parte del poder constituido se hace por cuanto en la actualidad venezolana el marco jurídico vinculado con el poder ciudadano y comunal parece estar desvirtuando seriamente las competencias institucionales de los niveles de Gobierno existentes, en materia urbana. Se pretende, a través de la Ley de los Consejos Comunales,<sup>6</sup> asignar a las comunidades organizadas responsabilidades y competencias de planificadores sin la necesaria capacitación y concepción de la ciudad como un sistema integral. Existe el riesgo de que cada uno de los grupos comunitarios vele por la

<sup>6</sup> Previsto en los artículos 2 y 21 de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

solución de sus problemas locales inmediatos al disponer de recursos directos provenientes del Gobierno nacional, sin que necesariamente esta actuación sea un legítimo ejemplo de planificación. A esta condición además se le une la aparente disposición gubernamental que asegura que los recursos asignados directamente a las comunidades no serán canalizados, controlados, ni supervisados por el nivel local de Gobierno.<sup>7</sup>

Dado el balance realizado anteriormente, se puede afirmar que el derecho urbanístico venezolano no se abre a la incorporación dentro de su estructura jurídica de estrategias, instrumentos y herramientas de gestión urbana que le permita a los tomadores de decisiones, propietarios y comunidad en general, traducir fácilmente ese “deber ser” de la ley en acciones efectivas, oportunas y asertivas, en la que todos los actores sean protagonistas y responsables de los resultados esperados.

Mientras esta condición no se logre, a partir de una efectiva articulación entre política, línea estratégica, programas y acciones, se seguirá sustentando la construcción de nuestras ciudades sobre lineamientos generales aplicables a cualquier ciudad del mundo, la discrecionalidad de los funcionarios públicos, la evasión del compromiso y responsabilidad del privado en la cuestión urbana, la ignorancia ante las necesidades sentidas de los habitantes y el despilfarro del dinero público.

## **REFLEXIONES FINALES ACERCA DE LA POLÍTICA DE PLANIFICACIÓN URBANA VENEZOLANA**

Una vez comprendidos los principios constitucionales en materia de urbanismo, así como los problemas y obstáculos para la aplicación del derecho urbanístico venezolano, resulta conveniente conocer los resultados de la implementación de la política de planificación urbana hasta el presente.

Para realizar este análisis, cabe partir del reconocimiento de que Venezuela se ha caracterizado por ser un país de una larga tradición centralizadora que comienza a cambiar y evolucionar hacia la descentralización en materia del ordenamiento territorial, la planificación y la gestión del suelo urbano hacia la década de los ochenta, a partir de la promulgación de las leyes orgánicas de Ordenación

---

<sup>7</sup> Capítulo V de la Ley de los Consejos Comunales, 2006.

del Territorio (LOOT) y Ordenación Urbanística (LOOU), publicadas en *Gaceta Oficial de la República* en fecha 11/08/83 y 16/12/87, respectivamente.

Éstas, aún vigentes, otorgan la función de ordenación urbanística al Ejecutivo nacional y los municipios, haciéndolos responsables fundamentalmente de la formulación y ejecución de las políticas de ordenación y reglamentación del desarrollo urbanístico, incluyendo todo un sistema jerarquizado de planes que va desde el nivel nacional, regional hasta el local, que en todo momento deben incorporar la participación de las comunidades organizadas, y se detallan como sigue:

- **Plan Nacional de Ordenación del Territorio y Plan Regional de Ordenación del Territorio:** de carácter nacional, aprobados por el Presidente de la República y los gobernadores, respectivamente, y establecen los lineamientos de la inversión pública y de la ordenación de la inversión privada en el ámbito territorial del plan, al nivel de todos los componentes del desarrollo.
- **Plan de Ordenación Urbanística:** incorpora lo previsto en los planes superiores y establece los lineamientos de ordenación urbanística aplicables al ámbito territorial local. Esta competencia es compartida entre los niveles de Gobierno municipal y/o metropolitano.
- **Plan de Desarrollo Urbano Local:** abarca la definición detallada del desarrollo urbano (población, base económica, extensión y organización del área urbana, usos y equipamientos, medio ambiente), son aprobados por los municipios y avalados por el Ejecutivo Nacional.
- **Plan Especial:** es de competencia municipal, y ordena, defiende o mejora un sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamientos no controlados, las áreas de urbanización progresiva y demás que impliquen un tratamiento por separado o especial.

Dentro de esta estructura jerarquizada de planes,<sup>8</sup> el rol del sector público ha sido de regulador, tomador de decisiones, legislador e inversor por excelencia, con

---

<sup>8</sup> Capítulo I de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, 1987.

base en el interés colectivo, pero sin la debida distribución de las cargas y beneficios (captación de plusvalías) entre el mencionado sector público y el privado. Por una parte, por falta de voluntad política, y por la otra por la resistencia del sector privado a reconocer los beneficios obtenidos por sus propiedades, derivados de las decisiones e intervenciones urbanísticas públicas, alegando doble tributación o desvalorización de la propiedad (Smolka y Mullahy, 2007).

Esta condición ha dado como resultado, 20 o 25 años más tarde, que se cuente con ciudades excluyentes, tipo isla, pocas de las cuales cuentan con planes urbanos aprobados, construidas a partir de una planificación de oportunidad, de corto plazo, no contando así con una visión integral e integradora de la ocupación del territorio.

En consecuencia, podemos afirmar de manera general que Venezuela tiene comprometida la sostenibilidad de sus ciudades, por falta de planificación efectiva y estratégica, pudiendo encontrarse entre alguna de las razones para explicar esta realidad:

- *Componente conceptual:* los planes previstos en las leyes antes mencionadas son orientadores o indicativos, y no hacen hincapié en los derechos y deberes de los dueños de la tierra (actitud pasiva). No está planteado el desarrollo forzoso ni instrumentos de cumplimiento de la función social.
- *Componente político:* pareciera que existe un débil compromiso y entendimiento en los líderes con respecto al rol de las ciudades y el destino de los territorios, en que el plan urbano debe ser fundamentalmente su plan de gobierno, y donde debe prevalecer la visión de conjunto por encima de la ejecución de medidas aisladas.
- *Componente legal:* los planes establecen una serie de condicionantes en torno a la clasificación y aprovechamiento urbano, pero la violación de las mismas sólo origina la apertura de procedimientos administrativos, no penales que, dado lo engorroso de dichos procedimientos e instancias a las cuales acudir, culminan éstos en el olvido, sin sanciones para el privado y con un modelo de planificación ajeno a lo previsto en las leyes y reglamentaciones urbanas.
- *Componente social:* existen esfuerzos e intentos de incorporación de las comunidades organizadas en la elaboración de planes urbanos, pero los porcentajes

de participación son bajos y la representatividad de los líderes comunitarios frente al resto de los ciudadanos está algunas veces en entredicho (siempre las mismas caras). Esta condición genera desconfianza, desapego por nuestro entorno, condición que requiere ser revertida a partir de una nueva estrategia de comunicación y vinculación con el tema colectivo. Por ello, debe trabajarse en lograr activar el verdadero proceso de participación popular en el debate urbano, a partir de la formación e información ciudadana vinculada con esta materia, a los fines de transformar a sus habitantes en corresponsables de la calidad urbana de su ciudad y contribuir con la construcción de una gestión pública transparente, orientada a la satisfacción de las necesidades estructurantes de su población.

En lo relativo a la función social de la propiedad en el marco de la planificación y ordenamiento urbano, ésta aún no está clara, por lo que agentes privados se aprovechan de estas omisiones legales y de la tradición de una gestión urbana que tutela los derechos de propiedad.

- *Componente técnico*: este sistema de planificación requiere una adecuada coordinación interinstitucional, pero ésta no ha podido lograrse efectivamente por deficiencia en las capacidades institucionales, lo cual genera duplicación de esfuerzos profesionales y recursos públicos en el ejercicio de la planificación y ordenación territorial en el país (Zambrano B., 2001).
- *Componente financiero*: los municipios reciben formalmente sus ingresos a partir del situado constitucional (del Estado nacional) en proporción directa al tamaño de la población, donaciones y de su recaudación por impuestos prediales. Sin embargo, existe una larga tradición de evasión del pago de impuestos por parte de los ciudadanos, cada día se ofrecen menos donaciones y no se aplican otros mecanismos de recaudación. Todo ello genera como consecuencia el déficit en el presupuesto de los municipios venezolanos, condición que atenta contra la asignación de recursos del presupuesto ordinario hacia la elaboración de planes urbanos.

Adicionalmente a lo anterior, las leyes venezolanas no cuentan con la definición de suficientes instrumentos de financiación de la política urbana, en los cuales tenga un protagonismo y compromiso fundamental el sector privado. Sólo existen algunos enunciados acerca de la obligación del privado de donar algún porcentaje de su propiedad para equipamientos y servicios, en caso de urbanismos completos,

lo cual no siempre es provechoso para la ciudad, debido a sus condicionantes y características naturales (terrenos residuo, en pendiente o complejos en su forma). Es decir, no se cuenta con criterios claros que permitan la implementación de los instrumentos de gestión en pro del logro de recursos locales para la construcción de una mejor ciudad.

En consecuencia, es necesario que se logren nuevos modelos de planificación más ágiles y efectivos, cercanos a la gente y sinceros con los tiempos de Gobierno municipal, que permitan implantar una verdadera y continua gestión del territorio, facilitando la construcción de ciudades más incluyentes, con una clara definición de los deberes y derechos.

Igualmente, constituye todo un reto superar las distorsiones existentes en la configuración del espacio urbano contemporáneo, traducidas mayoritariamente en una clara y preponderante segregación espacial, expresada físicamente en una importante proporción de la población urbana viviendo en asentamientos precarios e inestables, la cual no fue suficientemente atendida por los planificadores venezolanos sino hasta principios de la década de los noventa, a partir de la creación del Programa de Consolidación de Barrios. Este programa centra su esfuerzo en equipar y mejorar los servicios en los barrios, promoviendo la descentralización de dichos servicios, pero sigue dejando por fuera el acompañamiento social y legal de la problemática de la tenencia de la tierra en sectores populares. Frente a esta condición, el Decreto Presidencial N° 1.666, emitido en el año 2002, vinculado con la regularización de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares, parece estar generando una plataforma de avance en esta materia.

Dicho decreto presidencial prevé la conformación de comités de tierra urbana (CTU), una modalidad de organización social que es definida como responsable de iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, contando con la debida coordinación institucional y considerando los fundamentos del Código Civil en el caso de que los terrenos ocupados sean tierras privadas. Entre sus atribuciones destacan el promover la creación del registro de los asentamientos urbanos populares y colaborar con los procedimientos y mecanismos que sean necesarios para la regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares.

Lo fundamental de esta iniciativa, más allá de sus verdaderos resultados, y en el contexto de la presente investigación, es reconocer que el proceso de regularización de la tenencia de la tierra es “un proceso integral que implica la regularización

jurídica, urbanística y física. La regularización jurídica implica la propiedad de la tierra. La regularización urbanística está referida al establecimiento por consenso de normas de convivencia que respetan las particularidades, la idiosincrasia de cada comunidad y cada barrio sin que ello signifique dejar de tomar en cuenta su relación con el resto de la ciudad” (García-Guadilla, 2007).

Ante estos escenarios, evidentemente la cuestión urbana seguirá dando que hablar, y más aún en el contexto reciente de la presión política por validar, a través de instrumentos jurídicos nacionales, la propuesta presidencial de la reforma constitucional, a pesar de haber sido rechazada en la consulta popular realizada en el mes de diciembre del año 2007, la cual abre la posibilidad de generar diversas “modalidades” de propiedad (pública, social, social indirecta, social directa, comunal, ciudadana, colectiva, mixta y privada), así como la redefinición de los territorios que tendrán implicaciones en términos de legitimidad de las autoridades, disponibilidad de recursos públicos, claridad de las competencias y funciones, entre otras; y demanda la construcción de un nuevo marco para el derecho urbanístico venezolano.

Justamente, considerando este último aspecto, se recomienda no dejar a un lado la revisión y crítica constructiva de los proyectos que puedan someterse a la consulta pública durante el año 2009, y específicamente llama la atención el Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio, actualmente en manos de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial de la Asamblea Nacional.

Este proyecto se presenta como la respuesta espacial del modelo socialista asumido por el Estado venezolano desde el año 1999, pero sin entrar en profundidades ideológicas; dado que no es objeto de la presente investigación, éste considera como fundamental y estratégica la definición de una nueva estructura territorial y de los espacios geográficos a nivel nacional, los cuales deberán ser desarrollados de acuerdo con los lineamientos del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista 2007-2013.

Una revisión breve y preliminar de este proyecto de ley, que será objeto específico de otra investigación, permite identificar algunos elementos relevantes de su contenido, como lo son: la consideración de la ordenación territorial como objetivo militar (seguridad y defensa nacional); el desconocimiento del derecho a indemnización de la propiedad; la creación de un fondo para la ordenación del

territorio sin definición clara del ente administrador y/o regulador de los recursos; la creación de nuevas autoridades con fuerte vinculación con el Ejecutivo Nacional (agentes) a las cuales estarán sometidas las administraciones públicas estatales y municipales; la exclusión de los entes municipales y regionales, más allá de sus máximas autoridades, de las competencias autónomas en materia de ordenación del territorio y urbana; y el vacío en la definición de variables de desarrollo específicas, ya que se apela a la futura formulación de reglamentaciones *ad hoc*.

Como se puede observar, se está al frente del cambio de los principios y valores democráticos y del respeto a la propiedad privada, condición que distorsiona los principios de seguridad jurídica necesarios para el crecimiento y desarrollo del país, y genera efectos desfavorables sobre el valor de la tierra y de las propiedades.

Por ello, el llamado es a la no generación de nuevos vacíos jurídicos, contradicciones, indefinición de competencias, centralización del poder, desconocimiento de la autonomía local y desconocimiento de los derechos humanos y ciudadanos. La historia y la experiencia debe invitar a fortalecer el proceso de descentralización, corrigiendo sus fallas y replicando sus éxitos, dado que está demostrado que los niveles municipales y regionales son por excelencia los representantes más cercanos a las comunidades y, por consiguiente, a la solución de sus problemas.

## CONCLUSIONES

- El marco jurídico venezolano en materia urbanística es rico y complejo, y demanda la necesaria cooperación y trabajo colectivo de las instituciones públicas con competencia en la materia a los distintos niveles de gobierno.
- El derecho urbanístico venezolano hasta el momento está funcionando como un soporte pasivo del ordenamiento territorial, pero debe ser alimentado por estrategias de gestión efectivas frente a los propietarios privados, siendo garantes del respeto a la función social del aprovechamiento del suelo urbano.
- La descentralización debe ser fortalecida y defendida, así como el proceso de participación ciudadana, a los fines de contribuir con la transparencia de la gestión pública y la necesaria distribución de las cargas y beneficios entre los actores locales, en un libre ejercicio de contraloría social.

- El futuro de las ciudades debe decidirse desde lo local, por lo que el modelo venezolano debe asumir este reto y responsabilidad, más allá de la disponibilidad de un modelo petrolero sin límites y complaciente que no ha institucionalizado la necesidad de corresponsabilidad, de transparencia y de una efectiva rendición de cuentas del dinero público.
- Se requiere apostar por normas más ágiles que permitan la activación de todos los actores urbanos y planes urbanos que manejen, tanto el corto plazo como el mediano y largo plazo, condición que pudiese demandar una revisión de la actual jerarquización de planes.
- Se debe luchar contra el vacío existente entre los tiempos institucionales y los tiempos del colectivo, a los fines de planificar y lograr respuestas efectivas y oportunas, en el momento requerido, para la ciudad y sus ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros y revistas

AHUMADA, J. (1966). “Notas para una teoría general de la planificación”. *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, vol. IV, nºs 4-5. Caracas.

BAZANT, J. (2001). “Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México”. *Revista Papeles de Población*, nº 27. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

BORJA, J. y CASTELLS, M. (2006). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Edit. Taurus.

CASTELLS, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid: Edit. Siglo XXI.

CHOAY, F. (1965). *El urbanismo, utopías y realidades*. Barcelona: Edit. Lumen.

CONSEJO DE EUROPA (1993). *Carta Europea de Ordenamiento Territorial*. Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (Cemat).

DERYCKE, P. (1982). *Economía y planificación urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

FERNÁNDEZ, E. y SMOLKA, M. (2004). “Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones”. *Land Lines*, nº 16. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

FERNÁNDEZ, T.R. y FERNÁNDEZ T., J.R. (2004). *Derecho urbanístico de Madrid*. Madrid: Iustel, Portal Derecho, S.A.

FERNÁNDEZ G., J.M. (2007). “25 años de planificación estratégica de ciudades”. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*. Disponible en: [http://www.eukn.org/espana/themes/Urban\\_Policy/in002\\_25PlanificEstratCiudadesES\\_3783.html](http://www.eukn.org/espana/themes/Urban_Policy/in002_25PlanificEstratCiudadesES_3783.html). Consultado: mayo de 2008.

FRIEDMANN R. y FERNÁNDEZ G. (2008). “El espejo trizado. El lento e irreversible proceso de (auto)deconstrucción del enfoque moderno de la gestión y organización pública”. *Revista Enfoques*, nº 8. Santiago: Universidad Central de Chile.

GARCÍA B., J. (2001). “Análisis comparativo de diferentes modelos urbanísticos europeos y americanos”, en Abramo, P.: *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado: experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: Oipso/Ippur.

GARCÍA-GUADILLA, M.P. (2007). “Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los comités de tierra urbana como movimientos sociales”. *Cuadernos del Cendes*, año 24, nº 66. Caracas: UCV.

GUTIÉRREZ, J.J. (2007). “Contribuciones al estudio de las transformaciones del paradigma de la planeación urbana en México”. Tesis Doctoral, México: UNAM.

LOPE-BELLO, N. (1994). *Planificación y urbanismo*. Caracas: Ediciones Equinoccio-Universidad Simón Bolívar.

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1983). “Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT)”. *Gaceta Oficial* N° 3.238 extraordinario, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1987). “Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU)”. *Gaceta Oficial* N° 33.868, Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1998). “Plan Nacional de Ordenación del Territorio”. Decreto N° 2.945. *Gaceta Oficial* N° 36.571 y N° 5.277 extraordinario (reimpresión), Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1998). “Plan Nacional de Ordenación del Territorio”. Decreto N° 2.945. *Gaceta Oficial* N° 36.571 y N° 5.277 extraordinario (reimpresión), Caracas.

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1999). “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”. *Gaceta Oficial* N° 36.860, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2002). Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares”. “Decreto Presidencial N° 1.666. *Gaceta Oficial* N° 37.378, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2006). “Ley de los Consejos Comunales”. *Gaceta Oficial* N° 5.806 extraordinario, Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2007). “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista PPS 2007-2013”. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2008). “Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación y Gestión del Territorio”. Caracas: Asamblea Nacional. Disponible en: [www.asambleanacional.gob.ve](http://www.asambleanacional.gob.ve).

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (2008). *Esquinas inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno*. Madrid: Alianza Editorial.

SMOLKA, M. y MULLAHY, L. (2007). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

VALLMITJANA, M. (2002). “La planificación urbana en situaciones de urgencia social: las zonas de barrios”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n° 3. Caracas.

VILLANUEVA P., E. y BEDREGAL V., J.F. (2005). *Motivos coloniales y otros escritos sobre La Paz*. Editorial Facultad de Arquitectura, Artes y Diseño y Urbanismo- Universidad Mayor de San Andrés. Disponible en: <http://books.google.co.ve>

ZAMBRANO B., A. (2001). *Gerencia estratégica y gobierno*. Caracas: Ediciones IESA.

### **Diccionarios y sitios web**

BERMÚDEZ, G. (1993). *Diccionario del arquitecto*. Primera edición. Caracas.

EDICIONES LAROUSSE (1972). *Gran Enciclopedia Larousse*. Barcelona.

GARCÍA-PELAYO, R. (1985). *Pequeño Larousse Ilustrado*. Buenos Aires: Ediciones Larousse.

GRUPO ANAYA (s.f.). *Diccionario Anaya de la Lengua Española*. Disponible en <http://www.anaya.es/diccionario> y [www.diccionarios.com](http://www.diccionarios.com)

OSORIO, M. (1974). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Argentina, Edit. Heliasta SRL. Disponible en: <http://www.miliarium.com>.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. España, Editorial Espasa. Disponible en: <http://www.rae.es>