

URDANETA TROCONIS, GUSTAVO, *La ejecución del urbanismo*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Monografías Jurídicas N° 16, 1980, 167 p.

El propio autor expresa en la presentación de su libro, que

"este trabajo es el producto de una investigación realizada dentro del marco de un proyecto más amplio emprendido por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, que tuvo como objetivo global el análisis de los principales aspectos del Derecho Urbanístico Venezolano, tales como la planificación urbanística, el régimen de propiedad urbana, la organización administrativa urbanística, los mecanismos fiscales con incidencia en el desarrollo urbano y la gestión y ejecución del urbanismo...".

Desde este punto de vista constituye un acierto editorial la edición del referido trabajo, dado que pocos sectores de la vida jurídica están tan necesitados de un tratamiento científico y de una revisión crítica, como este del derecho urbanístico. En efecto, el urbanismo, lo urbanístico, ha sido estudiado si no en términos concluyentes, por lo menos con relativa persistencia, en cuanto a su consideración material. Pero no así la perspectiva jurídica del mismo fenómeno, donde lo que campea, por el contrario, es una penuria temática y un esquematismo doctrinal, que igual sirven para mantener los problemas legales del urbanismo bajo un enfoque meramente contemplativo, es decir, sin enraizamiento con otros componentes de la estructura social y económica, como para obscurecer el valor de las escasas aportaciones intentadas al respecto.

El trabajo de Gustavo Urdaneta abre con precisiones terminológicas y ciertas consideraciones previas sobre lo que él llama la concepción tradicional del urbanismo, con lo cual aspira, de una parte, a dejar sentada su posición frente a la discutible dicotomía entre los conceptos de gestión y ejecución del urbanismo, y donde, además, establece el significado de la propiedad privada como base de sustentación de nuestra

sociedad contemporánea. En cuanto a lo primero, se supone que la ejecución del urbanismo "se limita a la mera realización material de las obras y programas establecidos previamente por las autoridades urbanísticas" (p. 14), y alrededor de esta concepción se elabora todo el libro. Poco antes se afirma, sin embargo, y como una manera de anticipar las limitaciones o condicionantes insoslayables del caso venezolano, que nuestro ordenamiento positivo no ha sabido, o no ha tenido tiempo de ir creando las instituciones jurídicas cónsonas con la realidad urbana (p. 10). Sin recusar este argumento, valdría la pena acotar que tal vez esa creación no ha sido posible, precisamente porque es esta la situación más conveniente a un estado de cosas que se perpetúa y fortalece al amparo de este vacío legal. Por lo que respecta a la propiedad privada, nada distinto a la ya conocida garantía absoluta de la misma, aparece en esta introducción, si bien el autor aclara que no es su propósito ahondar en esa materia.

Sistemáticamente el libro se integra en dos partes: en la primera, a modo de ilustración de las distintas posibilidades que ofrecen instituciones consagradas en otros ordenamientos, se resumen los casos de Italia, España y Francia, "países de larga tradición urbanística", cuyas experiencias pueden dar lugar a reflexiones sobre técnicas e instrumentos factibles de adecuarse a la situación venezolana. En la segunda parte se estudia la situación actual en el ordenamiento positivo venezolano, lo cual, de inicio, el autor considera algo más difícil de analizar debido fundamentalmente a dos carencias básicas: la ausencia de una ley general sobre la materia urbanística, y la ausencia de una verdadera planificación urbanística.

De este modo, en la primera parte se revisan para el caso de Italia, los alcances de la licencia de obras, cuya aplicación data de la Ley Urbanística de 1967, y la limitación que, frente a ese instrumento, ha significado la

figura de las licencias derogatorias de las normas generales; la naturaleza del control *a posteriori* que se cumple mediante la cédula de habitabilidad —de poca semejanza actual respecto a lo que entre nosotros recibe el mismo nombre—, y la expropiación como mecanismo de actuación directa de los organismos públicos, en sus cuatro modalidades: i) fórmula para la realización de obras previstas en un plan particularizado; ii) el llamado sistema E.U.R. o de conversión temporal en dominio público a los fines de urbanización; iii) la expropiación para la formación de conjuntos urbanos y iv) la denominada expropiación-sanción.

En cuanto a España, se resalta la experiencia de aplicar la Ley del Suelo de 1956 (reformada en 1975), particularmente en lo que se refiere a los sistemas de actuación materializados en la cooperación, la cesión de viales, la compensación y la expropiación. De igual importancia es la referencia que se hace a los esfuerzos por implementar (*sic*) el "Urbanismo Concertado", entendido como el conjunto de operaciones mediante las cuales se conjugan la acción de los particulares y la de la Administración, en el campo de la urbanística.

En el caso de Francia, conjuntamente con el examen de los mecanismos de ejecución más tradicionales, como son el permiso de construir y la obligación de construir, que representan el control administrativo sobre las actuaciones del propietario, se analiza, con mayor detenimiento, el régimen de las operaciones de urbanismo. Primero, por ser esto lo más novedoso y característico del actual urbanismo francés; segundo, por cuanto los ejemplos reseñados para ilustrar el funcionamiento de esas operaciones, ofrecen una magnífica oportunidad de valorar, comparativamente, la eficacia de los diferentes modos de actuación incluidos en las mismas, a saber: el parcelamiento, la renovación urbana y la urbanización por zonas, siendo esto

último, quizás, la innovación más significativa.

En la segunda parte, al tratar el ordenamiento venezolano, lo primero que se plantea el autor es reafirmar la inexistencia de un verdadero sistema de actuaciones urbanísticas, vista la dispersión de las posibilidades y mecanismos que regulan la materia. No menciona para nada Urdaneta Troconis el hecho —nada insólito en el país, por lo demás— de que hasta el momento se han elaborado e intentado discutir más de nueve proyectos de esa normativa general a la cual él se refiere, sin que se haya reconocido con sinceridad el interés que existe para mantener esta orfandad legal.

En lo que es pertinente a la planificación urbanística, niega el autor que la misma hubiese existido alguna vez, no tanto en el orden material de los planes, en su carácter de documentos técnicos, como en su significación y trascendencia jurídicas. Para Urdaneta, no obstante, la Ley Orgánica de la Administración Central prevé algo indirectamente, al atribuir competencia al Ministerio de Desarrollo Urbano en materia de planificación urbanística, lo que para él puede ser "un buen comienzo". Aparte de lo discutible que resulta admitir sin reservas el carácter atributivo de la precitada Ley, cuando en realidad sus disposiciones parecen ser distributivas de competencias, habría que aceptar —en beneficio de la duda— que el trabajo de Gustavo Urdaneta fue concluido y editado antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (agosto de 1978), pues, a diferencia del optimismo del autor, la pretendida atribución al Ministerio de Desarrollo Urbano no ha hecho más que exacerbar el conflicto de competencias frente a las disposiciones de la Ley Municipal. En resumen, esta segunda parte del trabajo analiza los mecanismos e instrumentos jurídicos previstos o posibilitados por el ordenamiento positivo venezolano actual; análisis que se elabora comenzando por los denominados mecanismos de corte

tradicional, entre los cuales se incluyen los recursos de construcción y la cédula de conformidad, de carácter municipal, y los permisos sanitarios y de otra índole, de carácter nacional. El autor pasa luego revista a los mecanismos operacionales, tanto en lo que atañe a las actuaciones públicas, básicamente la expropiación por causa de utilidad pública y la eventual participación de los propietarios en los costos de las operaciones urbanísticas. En este último aspecto, Urdaneta Troconis insiste en la lamentable confusión de identificar la contribución por mejoras con la plusvalía, en la forma en que la norma ha sido perpetuada en la Vigente Ley de Expropiación. Quienes han trabajado por algún tiempo en el campo municipal saben bien que esta confusión ha impedido, por mucho tiempo, que los Concejos Municipales puedan hacer uso de la Contribución especial prevista en la Constitución Nacional.

Las actuaciones privadas también son parte del análisis, en cuanto a lo que dispone en la Ley de Venta de Parcelas, y en atención a los instrumentos coactivos, más por la carencia de los mismos que por su eventual aplicabilidad. Se apunta, entonces, el carácter indirecto y de relativa eficacia de la obligación de edificar o de urbanizar y el restringido alcance de la expropiación-sanción utilizada en el desarrollo de Ciudad Fajardo, como nuevo centro urbano. La expropiación-sanción es objeto de un mayor detalle analítico, dado que se intenta demostrar por qué la misma no tiene, en Venezuela, mayor sentido, y pareciera innecesaria, en razón de la forma como se reconoce y practica el respeto absoluto de la propiedad privada, lo cual haría inoperante vincular ese instrumento expropiatorio a una conducta reprochable del propietario.

Por último, el autor se refiere a la reparcelación y a los equipamientos forzosos, como otras carencias críticas del régimen de las actuaciones

urbanísticas, y a los mecanismos de estímulo y de concertación, en su condición de instrumentos que expresan el interés por compartir la responsabilidad urbanística con el sector privado. En estos dos últimos aspectos, los comentarios huelgan por tratarse de mecanismos usuales en sociedades como la nuestra, y porque, además, más recientes regulaciones han modificado parcial o totalmente las respectivas disposiciones, o las han derogado simplemente. Llegado a este punto el autor pasa a establecer comparaciones con la experiencia francesa, aunque sin mostrar las últimas consecuencias que pudieran derivarse de la situación nacional, sobre todo si esta se relaciona con otros problemas específicos de la concurrencia de competencias en materia urbanística, lo cual no se contrasta con el estado del arte de la ejecución del urbanismo. En este orden de ideas, habría sido interesante incursionar en las contradicciones existentes, no ya entre diferentes niveles de gobierno, sino en el campo ministerial mismo, hecho que se ha visto plasmado en normas simultáneamente vigentes. Nada de esto, sin embargo, resta valor al trabajo de Gustavo Urdaneta, que conserva el doble interés de enfocar con bastante rigor un tema nuestro, escasamente abordado en la literatura especializada, y por ello imprescindible para quienes se interesen en estas cuestiones urbanas; y en segundo lugar, porque su investigación representa un válido punto de partida para ahondar en esa relación existente entre el ordenamiento positivo y el sistema de organización social y de producción subyacentes.

Óscar GOMEZ NAVAS

Esta publicación ha sido
financiada por el Consejo de
Desarrollo Científico y
Humanístico de la
Universidad Central de
Venezuela