

**LA APLICACION REGLADA
DEL ARTICULO 141 DE LA ORDENANZA
DE ZONIFICACION DEL DISTRITO SUCRE
DEL ESTADO MIRANDA.
REFERENCIA PARTICULAR AL CASO DEL
CENTRO CIUDAD COMERCIAL TAMANACO**

HECTOR TURUHPIAL

Abogado

SUMARIO:

INTRODUCCION

**I. DIFERENCIA ENTRE LOS CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS
Y LAS POTESTADES DISCRECIONALES.**

**II. LA APLICACION REGLADA DEL ARTICULO 141 DE LA ORDENANZA
DE ZONIFICACION. ALCANCE Y PRECEDENTES.**

**2.1. LOS PRESUPUESTOS DE HECHO DE LA NORMA COMO SUPUESTOS DE
VALORACION TECNICA REGLADA A CARGO DE LA AUTORIDAD URBANISTICA.**

**2.1.1. NATURALEZA FACULTATIVA E INSTRUMENTAL DE LA
INTEGRACION DE PARCELAS CONSAGRADA EN LA NORMA COMO
PRESUPUESTO DE HECHO PARA EL RECONOCIMIENTO DEL 240%
DE CONSTRUCCION.**

2.1.2. CONSERVACION DEL CARACTER DOMINANTE DE LA ZONA.

**2.2. APLICACION DE LOS PRINCIPIOS ENUNCIADOS AL CASO
DEL CENTRO CIUDAD COMERCIAL TAMANACO.**

**2.2.1. LA INTEGRACION PARCELARIA COMO CONDICION MERAMENTE
INSTRUMENTAL Y FACULTATIVA DESTINADA A FAVORECER PROYECTOS
DE CONJUNTO.**

**2.2.2. EL CARACTER DOMINANTE EN LA URBANIZACION
CENTRO CIUDAD COMERCIAL TAMANACO.**

INTRODUCCION

La actividad técnica de la Administración en el campo urbanístico es, probablemente, uno de los estratos donde ha operado más contundentemente la tendencia casi dogmática de atribuir una fuerza expansiva a las potestades discrecionales que la ley ha concedido a las autoridades urbanísticas.

Secularmente se consideró que la actuación discrecional de la Administración se desarrollaba ante la ausencia absoluta de posibilidad de control, dado que ella operaba ante el silencio de la ley, quedando la decisión acerca del estado jurídico enervado por el interesado ante el órgano administrativo, sometida a su entera apreciación subjetiva y sin posibilidad de control jurisdiccional. Si la decisión era tomada por remisión normativa expresa, con más intensidad aún quedaba protegida contra cualquier pretensión de control respecto de sus elementos constitutivos.

La situación ha cambiado radicalmente. En efecto, el principio de la legalidad, nacido del dogma rousseauiano de la voluntad general, en virtud del cual el Poder no encarna personalmente sino en la Ley, ha mostrado sus dos niveles ontológicos: el racional, en virtud del cual la relación Poder-Derecho Subjetivo se desenvuelve bajo técnicas y garantías operativas perceptibles objetivamente; y el segundo, el axiológico, en razón del cual los Principios Generales del Derecho, legado de la escuela iusnaturalista, se convierten en el marco que rodea toda actuación administrativa.¹

En el campo específico del derecho urbanístico, la situación ha resultado sumamente compleja dada, por una parte, la evolución que ha sufrido el derecho de propiedad mediante la progresiva patrimonialización social o pública de su contenido urbanístico y, por la otra, las crisis de los servicios públicos urbanos y de la capacidad de las administraciones para satisfacerlos, lo cual ha redundado en un afinamiento de las pretensiones discrecionales de las autoridades urbanísticas, tratando de controlar los índices de edificabilidad sometidos a estudio o previa aprobación y traspasando a los particulares en múltiples ocasiones la carga de satisfacer las estructuras funcionales de las dotaciones y servicios públicos que concurren a las edificaciones por ellos desarrolladas.

Hemos escogido para el presente estudio, el análisis del artículo 141 de la Ordenanza de Zonificación, dada la amplia invocación que del mismo hacen los interesados constructores y la frecuente confusión que se produce en cuanto a su aplicación reglada o discrecional. Este breve estudio constituye mi aporte a un dictamen que le fuera solicitado al doctor Carlos Ayala Corao, y al cual tuvo la amabilidad de incorporarme.

I. DIFERENCIA ENTRE LOS CONCEPTOS JURIDICOS INDETERMINADOS Y LAS POTESTADES DISCRECIONALES

Es frecuente el uso de conceptos jurídicos indeterminados en los textos legales urbanísticos, permitiendo a la autoridad competente la constatación de la existencia de ciertos presupuestos de hecho en relación a los cuales se le pide una labor sintética de conocimiento, esto es, la subsunción de la "realidad bruta", tal como la percibe, en la "realidad normada", tal como la concibe el legislador en su forma ideal. Es así como en una gran cantidad de situaciones en las cuales el legislador utiliza fórmulas que permiten que la autoridad aprecie y juzgue una determinada realidad, no nos encontramos ante el ejercicio de una apreciación discrecional sino reglada, siendo sólo posible una decisión justa o injusta y quedando excluida la pluralidad de posibilidades que caracterizan la decisión discrecional. Por ejemplo, cuando el artículo 255 faculta a la Ingeniería Municipal para el otorgamiento del 5% de tolerancia, previa la apreciación de "evidentes razones de orden arquitectónico, técnico o de otra naturaleza..." que así lo justifique, no nos encontramos ante la posibilidad de concesión discrecional o graciosa de tal porcentaje, sino que, existiendo razones de naturaleza arquitectónica, técnica o de otra naturaleza, que objetivamente puedan ser invocadas por el interesado o percibidas por la Ingeniería Municipal, esta debe otorgar la tolerancia. Análogo razonamiento puede ser aplicado a la interpretación del artículo 254, en virtud del cual cuando el interesado justifique plenamente que la magnitud (labor de contraste con otros centros comerciales en el área o con características similares) y las características de la edificación así lo ameritan, el órgano competente debe establecer el porcentaje y tipo de áreas no computables; y al 227, en el cual sólo existe para la Ingeniería Municipal un número cerrado de presupuestos de hecho (todos los posibles retiros y más ninguna condición) que debe analizar para permitir o no la construcción de sótanos destinados a estacionamiento.

Los razonamientos precedentemente expuestos son perfectamente aplicables al artículo 141 de la Ordenanza, el cual prevé, para el supuesto de diversos propietarios que deseen construir proyectos de conjunto, la autorización especial de la Ingeniería Municipal, "...la cual podrá negarla cuando a su juicio no favorezca el mejor desenvolvimiento de la actividad comercial a que esta zona está destinada." Por tanto, constatados los supuestos de hecho por parte de la Ingeniería Municipal, lo cual presupone el análisis de las características de la actividad comercial de la zona dentro de la competencia técnica que tiene atribuida, sin poder emitir juicio sobre otras esferas de conocimiento que corresponden a otras disciplinas (análisis microeconómico, competencia comercial, diversificación comercial, etc), dicha Dirección debe otorgar la autorización, cumplidos como sean los demás requisitos legales. No existe aquí la posibilidad para la autoridad urbanística de elegir entre varias decisiones igualmente admisibles, sino, por el contrario, la calificación que fundamente la decisión no puede ser sino una: o favorece o no favorece la actividad comercial de la zona; o existen razones de orden arquitectónico o técnico que justifiquen el otorgamiento de la tole-

rancia, o no existen; o la construcción cumple con los retiros posibles para la autorización para construir sotanos destinados a estacionamiento de vehículos dentro el área de las parcelas, o no la cumple.

La **Corte Suprema de Justicia** ha sido clara en diferenciar la potestad discrecional de la apreciación técnica a desarrollar sobre los llamados conceptos jurídicos indeterminados, en una clara tendencia orientada a reducir las actuaciones arbitrarias por discrecionales de la Administración, señalando en una decisión del 19 de mayo de 1983, lo siguiente:

"...aquellos elementos que la doctrina administrativa ha denominado conceptos jurídicos indeterminados y que se diferencian claramente de las llamadas potestades discrecionales. Mientras éstas dejan al funcionario la posibilidad de escoger según su criterio entre varias soluciones justas, no sucede lo mismo cuando se trata de la aplicación de un concepto jurídico indeterminado. Se caracterizan, estos últimos, por ser conceptos que resulta difícil delimitar con precisión en su enunciado, pero cuya aplicación no admite sino una sola solución justa y correcta, que no es otra que aquella que se conforma con el espíritu, propósito y razón de la norma.

La aplicación del concepto jurídico indeterminado por la Administración Pública constituye una actividad reglada y por consiguiente, sujeta al control de la legalidad por parte del órgano jurisdiccional competente.²

La doctrina sentada unánimemente por nuestro Máximo Tribunal no difiere de la acogida en aquellos ordenamientos jurídicos que han servido de precedentes al nuestro en el ámbito administrativo en general y en materia urbanística en especial. En tal sentido, la aplicación reglada de una valoración sobre la base de conocimientos técnicos, como supuestos de aplicación de conceptos jurídicos indeterminados y no de potestades discrecionales, ha sido claramente delimitada por GARCIA DE ENTERRIA en los siguientes términos :

El ejercicio de las potestades regladas reduce a la Administración a la constatación (accertamento, en el expresivo concepto italiano) del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente. Hay aquí un proceso aplicativo de la Ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo la constatación o verificación del supuesto mismo para contrastarlo con el tipo legal. La decisión en que

consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo.³

Coincidiendo con la calificación de reglada que la doctrina española mas representativa da a la actividad de valoración técnica de la Administración, sustituyendo la tradicional aceptación de dicha actividad como de discrecional por la de los conceptos jurídicos indeterminados, tal y como ha sido reseñado, la doctrina italiana, tal y como lo destaca BREWER CARIAS, ha señalado lo siguiente:

...esta noción de los conceptos jurídicos indeterminados, cómo área de actividad pública no discrecional, se ha adoptado en Italia en base a la distinción entre "discrecionalidad administrativa" y "discrecionalidad técnica". La discrecionalidad administrativa, así, se ha definido "como la facultad de escogencia entre comportamientos jurídicamente lícitos, para la satisfacción del interés público y para la consecución de un fin que corresponda con la causa del poder ejercido"; en cambio en la "discrecionalidad técnica", no existe escogencia; como lo ha destacado SANDULLI, en la discrecionalidad técnica "la escogencia del comportamiento a seguir, tomando en cuenta los intereses públicos, ya fue realizada a priori (de una vez y para siempre) de manera vinculante, por el Legislador, por lo que a la Administración sólo le queda realizar una valoración sobre la base de conocimientos técnicos...⁴

La consecuencia de concebir determinados ámbitos de actuación sujetos a la necesidad de determinación intelectual de ciertos conceptos y no ya a la espontánea decisión discrecional, permite además la aplicación de otro principio que posibilita el control de la decisión : el principio de la razonabilidad jurídica, en virtud del cual la potestad se desgrana **"en dos operaciones sintéticas perfectamente controlables jurisdiccionalmente: la identificación de determinados hechos dentro de los presupuestos de hecho contemplados en la norma, y el reconocimiento de la calidad teleológica de esos hechos. La primera operación determina entonces la causa del acto administrativo o legislativo, y la segunda operación determina su finalidad."**⁵ Esta labor, que constituye una obligación para la autoridad administrativa, no puede omitirse, so pena de afectar el acto dictado con vicios en la causa (error de hecho o falso supuesto) o en la finalidad (desviación de poder o ausencia de base legal).⁶

II. LA APLICACION REGLADA DEL ARTICULO 141 DE LA ORDENANZA DE ZONIFICACION.

El artículo 141 de la Ordenanza de Zonificación dispone lo siguiente :

Artículo 141.- INTEGRACION DE PARCELAS: En la zona C-3 se permitirá la integración de parcelas para desarrollar unidades de conjunto de Comercio Comunal con un área mínima de seis mil (6.000) metros cuadrados, las cuales tendrán un área de ubicación no mayor de veinte por ciento(20%) del área de las parcelas integradas, no pudiendo ser el área de construcción superior a doscientos cuarenta por ciento (240%).

Las unidades colectivas en las zonas C-3 deberán mantener el carácter dominante de la zona. El retiro mínimo será de doce metros de cualquiera de sus linderos.

En la zona C-3 los propietarios vecinos, por mutuo acuerdo, podrán construir un lindero lateral o de fondo, siempre que conserven los porcentajes requeridos de áreas de ubicación y construcción que compensen el retiro en el lindero opuesto. También podrán varios propietarios construir proyectos de conjunto, siempre que respeten las normas establecidas para esta zona. Para este último caso se requerirá la aprobación especial de la Ingeniería Municipal, la cual podrá negarla cuando a su juicio no favorezca el mejor desenvolvimiento de la actividad comercial a que esta zona está dedicada.

Los estacionamientos de vehículos se registrarán por lo establecido en el artículo 140.

Para la aprobación de dichas unidades es necesario obtener la conformidad previa por parte de la Ingeniería Municipal del anteproyecto de conjunto.

2.1. LOS PRESUPUESTOS DE HECHO DE LA NORMA COMO SUPUESTOS DE VALORACION TECNICA REGLADA A CARGO DE LA AUTORIDAD URBANISTICA.

El artículo 141 contiene diversos presupuestos de hecho que constituyen su causa y se encuentran orientados a permitir que los particulares puedan "...desarrollar unidades de conjunto de Comercio Comunal con un área mínima de seis mil (6.000) metros cuadrados...". La determinación de tales presupuestos de hecho constituye una etapa que la Administración Urbanística debe cumplir para que la manifestación jurídica de su voluntad no se encuentre viciada.

La determinación de los supuestos de hecho que constituyen requisitos de posibilidad y existencia del acto aprobatorio que se dicte en desarrollo del artículo 141, no aparece ninguna actividad discrecional de apreciación o juicio a cargo de la autoridad, sino, por el contrario, la aplicación de una actividad intelectual y de percepción sintética a cargo de la autoridad, consistente en comprobar la existencia objetiva de los hechos que la norma ha constituido en presupuestos del derecho particular que se solicita sea declarado. En este orden de ideas, refiriéndose a la obligación que incumbe a la Administración en la apreciación y calificación previa de los hechos, BREWER CARIAS ha señalado :

La jurisprudencia administrativa ha determinado que las decisiones administrativas se hallan condicionadas por "la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en la norma, claramente estatuida para obligar a la Administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente.

Por tanto, uno de los límites de la actuación administrativa urbanística, en cuanto a la determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo, es la necesaria comprobación de dichas circunstancias de hecho por la Administración, lo que evita, por otra parte, el llamado error de hecho, que puede ser controlado también jurisdiccionalmente y que consiste simplemente en el " falso conocimiento de la realidad".⁶

En el orden de ideas expuesto, se aprecia que el artículo 141 contiene 4 presupuestos de hecho fundamentales o esenciales para el desarrollo de proyectos de conjunto en parcelas zonificadas C3 y para el reconocimiento del 240% de construcción, cumplidos los cuales queda la autoridad urbanística obligada a la concesión de la autorización para edificar, con los índices de edificabilidad especiales que la propia norma consagra. Tales presupuestos son:

- 1. Que exista interés del particular en desarrollar un proyecto de conjunto de Comercio Comunal.**
- 2. Que exista un área mínima de 6.000 metros con zonificación asignada C-3**
- 3. Que las unidades colectivas constitutivas del proyecto de conjunto mantengan el carácter dominante de la zona.**
- 4. Que el proyecto de conjunto favorezca el mejor desenvolvimiento de la actividad comercial de la zona.**

Los cuatro supuestos detallados configuran supuestos de una actividad administrativa de carácter técnico y no discrecional, en orden a determinar sus contenidos de realidad, es decir, su posibilidad de ser subsumidos y convertidos en presupuestos del derecho que los particulares pretenden sea declarado invocando la norma.

Decimos que se trata de una actividad técnica y no discrecional por cuanto la autoridad administrativa no posee la potestad de elegir entre varias decisiones conforme a su libre apreciación sino que, por el contrario, se encuentra obligada a otorgar el permiso si se dan los supuestos de una decisión justa : en el caso sometido a dictamen, el análisis de cada uno de los supuestos supone su contraste con la realidad a fin de determinar si se da o no; en caso de existir la expectativa que el supuesto consagra como posibilidad, el acto autorizador lo convertirá en realidad jurídica, tal y como ha sido señalado.

2.1.1. NATURALEZA FACULTATIVA E INSTRUMENTAL DE LA INTEGRACION DE PARCELAS CONSAGRADA EN LA NORMA COMO PRESUPUESTO DE HECHO PARA LA CONCESION DEL 240% DE CONSTRUCCION:

En el ámbito jurídico-urbanístico, la integración de parcelas cumple una función instrumental claramente teleologizada por las normas urbanísticas, que fijan un fin específico urbanístico a los índices de edificabilidad resultantes del proceso de integración.

Lo dicho quiere significar que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito jurídico privado, la integración de parcelas no se reduce a la fusión de áreas sujetas al destino que a posteriori y eventualmente decida establecer el propietario, sino que, por el contrario, el específico destino que se enuncie ante la autoridad municipal determinará el contenido y medida del derecho a edificar que le corresponda al particular.

Concebida en la doble vertiente enunciada -como derecho subjetivo incorporado al *ius aedificandi* que corresponde al particular y como derecho regulado a los efectos de un fin urbanístico concreto acogido por la norma, - la integración de parcelas resulta un presupuesto instrumental y, en consecuencia, eventual, al proceso de edificación previsto en el artículo 141 de la Ordenanza. Ello implica que, vista la finalidad perseguida por el particular, la autoridad urbanística, dentro de los límites y presupuestos de hecho consagrados por la norma, podrá incorporar la como presupuesto esencial de un proyecto urbanístico particular, o considerar que tal proyecto resulta permisible cuando se den otros presupuestos de hecho que hagan innecesaria la figura de la integración de parcelas, o que creen condiciones técnico-urbanísticas idénticas a las que hubiere producido la integración jurídicamente consolidada.

1. Naturaleza instrumental de la integración de parcelas: La norma claramente otorga una condición instrumental a la integración, como medio de desarrollo de proyectos de conjunto, en aquellas áreas que se encuentre zonificadas como C-3. Por tanto,

la norma se encuentra orientada a viabilizar urbanísticamente proyectos de conjunto, en razón de lo cual la integración de parcelas resulta sencillamente un presupuesto facultativo, no de necesidad técnica.

La condición instrumental y eventual de la integración de parcelas se encuentra destacada por la propia norma, la cual prevé una forma sustitutiva de la figura de la integración, cuando consagra que **...podrán varios propietarios construir proyectos de conjunto....**, enunciando con ello la *posibilidad de desarrollar proyectos de conjunto en áreas zonificadas C-3, sin una integración jurídica, sino mediante la concurrencia de voluntades destinadas a concebir un proyecto de edificación como una unidad de desarrollo a los efectos urbanísticos*. Con ello queda ratificada la naturaleza no esencial sino instrumental de la figura de la integración de parcelas, correspondiéndole al particular la decisión de solicitar su aprobación, a los efectos del óptimo aprovechamiento de los índices de edificabilidad atribuidos como contenido urbanístico de su derecho de propiedad o la preservación de la separación jurídica de las parcelas pero integradas técnicamente en un proyecto de conjunto.

2. Condición facultativa de la integración de parcelas : Derivada de la naturaleza instrumental que el artículo 141 otorga a la figura de la integración de parcelas, la misma reviste un obvio carácter facultativo en cabeza del particular, quien puede solicitarla o acudir a otros supuestos que hagan posible el desarrollo de un proyecto de conjunto con identidad de los índices de edificabilidad.

En efecto, la norma en comento claramente consagra tal condición facultativa cuando en su encabezado dispone que **...se permitirá la integración de parcelas para desarrollar unidades de conjunto....**, colocando a la autoridad urbanística en situación pasiva de "permitir" la integración de parcelas cuando así sea solicitado por el particular interesado.

De manera fundamental debe destacarse que el carácter facultativo de la integración resulta más claro cuando se aprecia que la propia norma permite que, cuando fueren varios los propietarios, estos podrán desarrollar proyectos de conjunto sin necesidad de integración parcelaria, derecho que igualmente corresponde a un único propietario de varias parcelas que cumpla con los presupuestos de hecho que la norma consagra, los cuales se analizarán más adelante.

2.1.2. CONSERVACION DEL CARACTER DOMINANTE DE LA ZONA:

El artículo 141 consagra como tercer supuesto de hecho a los efectos del otorgamiento del 240% de construcción a los proyectos de conjunto, el que tales proyectos mantengan el carácter dominante de la zona. Tal carácter dominante viene dado por los índices de edificabilidad que la autoridad urbanística haya otorgado en un área de la cual puede predicarse que reviste cierta homogeneidad en dichos índices, siendo estos identificables en construcciones distintas destinadas a usos compatibles.

Como se explana en el punto siguiente, referido al caso concreto del Centro Ciudad Comercial Tamanaco, las construcciones que lo circundan recibieron índices de edificabilidad que suponen la aplicación del artículo 141 de la Ordenanza, como parte del estatuto legal que corresponde a la zonificación C3, específicamente la asignación de porcentajes de construcción superiores al 200% previsto en el artículo 136 de la Ordenanza de Zonificación.

2.2. APLICACION DE LOS PRINCIPIOS ENUNCIADOS AL CASO DEL CENTRO CIUDAD COMERCIAL TAMANACO:

2.2.1. LA INTEGRACION PARCELARIA COMO CONDICION MERAMENTE INSTRUMENTAL Y FACULTATIVA DESTINADA A FAVORECER PROYECTOS DE CONJUNTO:

En aplicación de los principios enunciados precedentemente, relativos a la naturaleza instrumental y condición facultativa de la figura de la integración de parcelas, se aprecia que el Centro Ciudad Comercial Tamanaco fue considerado por las autoridades urbanísticas y catastrales como un proyecto de conjunto que por su magnitud y unidad de destino fue permitido asignándosele zonificación C-3. Igualmente, y a los efectos del pago de los impuestos correspondiente fue calificado como un proyecto de conjunto, atribuyéndosele desde la autorización inicial zonificación C-3 y siendo considerado por las diversas autoridades urbanísticas como un proyecto a desarrollarse en una unidad parcelaria a los efectos del establecimiento de los índices de edificabilidad, actuando por tanto dichas autoridades en función de una unidad parcelaria como lo prevé el artículo 141 del texto legal en comento.

La asignación de la zonificación C-3 al Centro Ciudad Comercial Tamanaco tuvo su causa en el **acuerdo N° 25** de fecha 15 de setiembre de 1966, mediante la calificación de RE (Régimen Especial) atribuida al conjunto parcelario. Posteriormente, mediante **oficio 1760**, de fecha 13 de junio de 1969, emanado de la Dirección de Ingeniería Municipal, la autoridad urbanística establece que el conjunto será considerado como una parcela y se regirá por la reglamentación C-3. En particular, el **oficio 1324** consolida la calificación de proyecto de conjunto al referirse a una parcela a los efectos técnicos. En el mismo sentido, el **Permiso Clase A N° 26245** de fecha 21 de junio de 1972, estableció como área única de terreno la de 82.044,93 metros cuadrados.

De manera fundamental, los **Permisos de Habitabilidad Parcial** concedidos al Conjunto, en fecha 29 de octubre de 1975, 8 de enero de 1976 y 17 de noviembre de 1978, asignan al mismo la Zonificación C-3. De la ordenanza de Zonificación vigente.

Por tanto, las autoridades urbanísticas en todo momento consideraron al Centro Ciudad Comercial Tamanaco como una parcela o lote, sometida a identidad técnica-urbanística en las sucesivas aprobaciones, en perfecta concordancia con el espíritu de la norma contenida en el artículo 141, en razón de lo cual existen plenamente los supuestos para que le corresponda un porcentaje de construcción del 240%.

Por otra parte, la consideración como un proyecto de conjunto, con área integrada en una unidad inmobiliaria, fue asumida también por la **Administración General de Rentas**, la cual en el Certificado de Solvencia identificado, de fecha 2 de junio de 1972, declaró cancelado el impuesto correspondiente a “...un **lote de terreno, con una superficie de 82.519,00 m², ubicado en la Urbanización Ciudad Comercial Tamanaco, calle La Estancia, Autopista del Este del Municipio Baruta. (Subrayado nuestro)**, apareciendo identificado el proyecto como una sola cuenta signada con el número 216-0201-000. En el mismo sentido, la **Oficina Municipal de Catastro** del Distrito Sucre del Estado Miranda, registró e identificó al Centro Ciudad Comercial Tamanaco como un proyecto de conjunto, con una única cuenta, asignándole el número catastral 216-0201-000, con un área gravable de 82.519 metros cuadrados.

Finalmente, la propia **Dirección de Ingeniería Municipal** del Distrito Sucre del Estado Miranda, ratifica la totalidad de la permisología aprobada en relación al proyecto de conjunto denominado Centro Ciudad Comercial Tamanaco, tomando como base técnica la existencia de una sola parcela con un área única, en oficio N° 6595, en el cual, dirigiéndose a la Comisión de Urbanismo de dicha entidad municipal, especifica las características técnicas del proyecto, señalando:

PARCELA N° DE CATASTRO:

216/01

INMUEBLE:

CENTRO CIUDAD COMERCIAL TAMANACO

PERMISO MUNICIPAL:

CLASE "A" N° 26245 DE FECHA 21/6/72

último clase "B" N° 12866 de fecha 28/10/87

AREA DE PARCELA:

82.044,93 M2

% DE UBICACION:

PERMITIDO: 25%

PERMISADO: 86,17%

% DE CONSTRUCCION:

PERMITIDO: 200%

PERMISADO:199,97%

ALTURA:

PERMITIDO: 4 PISOS EN LA PRIMERA ETAPA,

NO ESPECIFICADOS PARA LA SEGUNDA ETAPA.

ZONIFICACION:

C3

Por tanto, la naturaleza instrumental de la figura de la integración prevista en el artículo 141 fue aplicada plenamente por todas las autoridades urbanísticas competentes en sus respectivas áreas para la determinación de los derechos y cargas de los particulares.

Puede concluirse indubitablemente que el Centro Ciudad Comercial Tamanaco fue tratada técnica y urbanísticamente por las autoridades municipales como un proyecto de conjunto con zonificación C-3, tomándose como base para los actos autorizatorios el presupuesto de la integración de hecho de conformidad con lo previsto en el artículo 141 de la Ordenanza.

Según el plano actualizado de trabajo llevado por la Dirección de Ingeniería Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, elaborado con fundamento en los planos anexos a los oficios aprobatorios 1871 y 942 de fechas 26/09/66 y 26/07/68, respectivamente, las parcelas identificadas con los números 216-01, 216-02, 216-03, 216-04, 216-05, con sus re-parcelaciones, todas constitutivas de la Urbanización Centro Ciudad Comercial Tamanaco fueron zonificadas C-3, siendo en consecuencia dicha zonificación y la totalidad del estatuto legal que consagra la Ordenanza como propio de ella, aplicable actual o eventualmente al mencionado Centro Comercial.

Debe destacarse que aún cuando en los oficios aprobatorios del proyecto original se aludía vagamente a la aplicación de usos C3, desde el año 1970 ya se habla expresamente de la aplicación de la reglamentación C3 de la ordenanza de Zonificación vigente, según se evidencia del permiso de construcción clase A N°26245 (21/06/70) y de los oficios 1324 (26/06/70), 1218(01/07/70) y 1701 (03/09/71), especialmente.

En otras zonas de Caracas, se ha concedido el 240% de construcción a proyectos de conjunto con parcelas zonificadas C3, que mantienen su individualidad jurídica, en aplicación de los principios que han sido expuestos. El **CENTRO COMERCIAL EL TREBOL** recibió un porcentaje de construcción del 350% y 60% de ubicación, según se evidencia de **oficio aprobatorio 0319** del 13 de febrero de 1979. Tal porcentaje le fue concedido, aún estando conformado por tres parcelas que consideradas individualmente tienen una superficie inferior a 6000 m², en aplicación del artículo 141 de la Ordenanza por tratarse de un proyecto de conjunto.

Idéntico tratamiento recibió el denominado **CENTRO COMERCIAL CENTRAL MADEIRENSE**, ubicado en la Urbanización El Marques, el cual fue permisado como un proyecto de conjunto desarrollado en tres parcelas perfectamente individualizadas cuyas áreas conjuntas apenas suman 6575 m², pero considerándose integradas a los efectos del desarrollo de dicho proyecto de conjunto. En efecto, según se evidencia del ACUERDO 31 dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda el 6 de octubre de 1966, el cuerpo legislativo aplicó la presunción de integración como un derecho de los particulares interesados en los términos siguientes:

Artículo 3°.- Las parcelas 880,881,882 y 883 se considerarán integradas en un sólo lote para uso comercial, estando condicionado el Permiso de Construcción a la aprobación de un Anteproyecto de Conjunto por la Ingeniería Municipal... (subrayado nuestro).

Se aprecia que la determinación de los índices de edificabilidad en los proyectos comerciales de conjunto, aplicando los artículos 141, 254 y 255, se ha aplicado tradicionalmente estableciendo presunciones de integración a los efectos de la aprobación de dichos proyectos, siendo tal aplicación perfectamente concordante con la intención del legislador.

2.2.2. EL CARACTER DOMINANTE EN LA URBANIZACION CENTRO CIUDAD COMERCIAL TAMANACO:

En desarrollo del requisito de mantener el carácter dominante de la zona, las edificaciones adyacentes al Centro Ciudad Comercial Tamanaco recibieron todas un porcentaje de construcción superior al 200%, siendo dicho porcentaje propio de la determinación técnica que impone el artículo 141 a la autoridad urbanística, en ejecución de la zonificación C-3 en el caso de proyectos de conjunto. En efecto, todo porcentaje superior al 200% establecido por el artículo 136 de la Ordenanza de Zonificación, supone, en el caso de proyectos de conjunto, la aplicación del artículo 141, con fundamento en la apreciación técnica de los conceptos jurídicos indeterminados que la norma prevé, la aplicación del porcentaje de tolerancia previsto en el artículo 255 o del régimen especial enunciado en el artículo 254 de la Ordenanza de Zonificación vigente. La oscilación del porcentaje concedido entre el 200% y el 240% estriba en las necesidades del proyecto en concreto que los particulares hayan invocado ante la autoridad competente, pero supone indubitablemente la aplicación del artículo 141 en todo porcentaje concedido que exceda del 200% previsto en el artículo 136.

No puede entonces pensarse que al tratarse de una Reglamentación Especial (R.E.), quede excluida la aplicación del porcentaje y de las características de edificabilidad previstas en los artículos 141, 254 o 255, ya que dichos artículos forma parte del estatuto legal de la zonificación C3, la cual fue asumida como contenido de la Reglamentación Especial.

Merece destacarse que la determinación del contenido de una Zonificación RE es susceptible de evolución y no queda estatizada al aprobarse los usos o índices que la componen. Es decir, en el presente caso, aún cuando originariamente se aprobó un 200% de construcción según lo exigía el proyecto presentado por los particulares, al establecer la Cámara Municipal la aplicación de la Zonificación C3 de la Ordenanza vigente, aprdon también la aplicación del artículo 141 constitutivo del estatuto legal de dicha Zonificación.

Adicionalmente, resulta obvio, que el artículo 141 fue aplicado en muchas de las construcciones de la denominada Urbanización Centro Ciudad Comercial Tamanaco y en las alledañas, concediéndoseles un porcentaje de construcción siempre superior al 200%.

El denominado **EDIFICIO BANAVEN** (CUBO NEGRO), presenta las siguientes características de conjunto:

PARCELA N° DE CATASTRO:

216/04-01

INMUEBLE:

EDIFICIO BANAVEN (CUBO NEGRO)

PERMISO MUNICIPAL:

CLASE "A" N° 30392 DE FECHA 4/5/76

AREA DE PARCELA:

17.197,74 M2

% DE UBICACION:

PERMITIDO: 25%

PERMISADO: 32,60%

% DE CONSTRUCCION:

PERMITIDO: 200%

PERMISADO: 204,65%

ZONIFICACION:

C3

Se aprecia entonces que se reconoció indubitablemente la zonificación C-3, con todas sus variables técnicas, otorgandosele el porcentaje que permiten los artículos 254 y 255, por encima del establecido genéricamente para la misma zonificación en el artículo 136 de la Ordenanza. Resulta claro que el carácter dominante de la zona es el dado por la zonificación C-3, con la tendencia enmarcada dentro de las facultades otorgada por los artículos 141, 254 y 255, a superar el 200% de construcción en función del régimen especial de baja altura que caracteriza a todas las construcciones adyacentes al cono de aproximación de la Base Aerea La Carlota

El **EDIFICIO GENERAL DE SEGUROS** fue permitido, atendiendo al carácter dominante de la zona, con las siguientes características:

PARCELA N° DE CATASTRO:

216/04-02-A+B

INMUEBLE:

EDIFICIO GENERAL DE SEGUROS

PERMISO MUNICIPAL:

CLASE "A" N° 27323 DE FECHA 2/5/75

AREA DE PARCELA:

5.107,48 M2

% DE UBICACION:

PERMITIDO: 25%

PERMISADO: 28,97%

% DE CONSTRUCCION:

PERMITIDO: 200%

PERMISADO: 205%

ZONIFICACION:

C3

Igual que en el caso anterior, se aprecia que a la construcción le fueron aplicados los artículos 254 y 255, otorgandosele un porcentaje de construcción superior al 200% previsto en el artículo 136, manteniendo el carácter dominante de la zona.

La **TORRE DIAMEN**, situada en la parcela identificada catastralmente con el número 216-04-02 E+D, fue permitida de conformidad con la variación colectiva prevista en el artículo 141 de la Ordenanza, aprobandosele un 204,98% de construcción. Idéntico porcentaje le fue aprobado al **EDIFICIO INSTITUTO DE CANALIZACIONES**.

Especial atención merece el caso de la **TORRE LAS MERCEDES** el cual presenta las siguientes características, de conformidad con los archivos de la Dirección de Ingeniería Municipal y la correspondiente ficha catastral:

PARCELA N° DE CATASTRO:

216/04-03 A+B+C

INMUEBLE:

TORRE LAS MERCEDES

PERMISO MUNICIPAL:

CLASE "A" N° 30269 DE FECHA 12/3/76

AREA DE PARCELA:

9.760,20 M2

% DE UBICACION:

PERMITIDO: 20%

PERMISADO: 23,55%

% DE CONSTRUCCION:

PERMITIDO: 240%

PERMISADO: 240%

ZONIFICACION:

C3

No quedan dudas, entonces, respecto a la aplicación homogénea en toda la Urbanización Ciudad Comercial Tamanaco, de la totalidad de las normas que conforman el estatuto legal de la zonificación C3 a todos los proyectos de conjunto, configurando tal zonificación el carácter técnico urbanístico dominante en la zona. Igualmente, resulta indubitable la aprobación dentro de las facultades de apreciación y determinación técnica comprendidas en los artículos 141, 254 y 255, de porcentajes especiales superiores al establecido en el artículo 136 como propio de aquellas parcelas consideradas individualmente por las autoridades urbanísticas. Puede concluirse que la aplicación de cualquiera de las 3 normas señaladas requirió como presupuesto de apreciación la consideración de las parcelas como una unidad técnica constituida por un proyecto de conjunto, descartándose cualquier apreciación parcelaria individual desvinculada de su respectivo proyecto.

Fundamental resulta destacar que de la cronología documental de la Urbanización, se aprecia que a la misma le fue asignada la zonificación C3, con todas las variables técnicas que la misma tiene detallada por Ordenanza, constitutivo el RE una variación del porcentaje de ubicación. Tal reconocimiento, ratificado en el acuerdo n°25 suscrito por la Cámara Municipal,

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. La doctrina destaca los tres planos de control en los cuales se materializa la vigencia del principio de legalidad y la subordinación de la actividad administrativa discrecional al mismo: 1- el control judicial de los elementos reglados de la potestad, ya que toda potestad concebida como discrecional posee elementos reglados constituidos por la existencia de la potestad misma, la extensión concreta de dicha potestad, y el fin para el cual ha sido concedida la potestad a la Administración. Estos son elementos siempre reglados que permiten el control jurisdiccional; 2- el control de los hechos determinantes, es decir, la posibilidad a cargo del órgano de control de verificar la existencia del supuesto de hecho que habilita el empleo de la potestad y; 3- la técnica de aplicación de los principios generales del derecho, dentro de los cuales la libertad se convierte en una proposición racional perfectamente operativa del complejo axiológico que subyace en la llamada "regla jurisprudencial" que, junto a la legal, ha moldeado históricamente el Derecho Público y Administrativo. En tal sentido, puede consultarse :

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo
La Lucha contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo.
Publicado en: *34 Artículos Seleccionados de la Revista de Administración Pública con Ocasión de su Centenario.* INAP, Madrid, 1983, p. 486

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso
Principios de Derecho Administrativo
Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, pp 361 a 364.

BREWER CARIAS, Allan
Principios del Procedimiento Administrativo
Editorial Civitas, 1990.
pp.49 a 75.

2. Revista de Derecho Público, N° 34,
p. 69

3. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo
Curso de Derecho Administrativo, Tomo I
Editorial Civitas, Madrid, 1990
p. 452

4. BREWER CARIAS, Allan
Ob. cit.
pp. 54-55

5. TURUHPIAL CARIELLO, Héctor
Las Limitaciones al Derecho de Propiedad y su sujeción a los Principios Generales del Derecho.
En: Revista de Derecho Urbanístico,
N° 1, Enero-Abril, 1993
p. 76.

6. BREWER CARIAS, Allan
Urbanismo y Propiedad Privada
Editorial Jurídica Venezolana, 1980
p. 337.