

EL DECRETO PRESIDENCIAL
Nº 1.542 COMO GOLPE
A LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.
UNA REINTERPRETACIÓN
NACIONALIZADORA
DE LA LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN
URBANÍSTICA

Emilio J. Urbina Mendoza

*Profesor de postgrado en Ordenación Urbanística,
Universidad Católica Andrés Bello.*

Doctor en Derecho por la Universidad de Deusto.

Resumen: El presente artículo aborda, dentro del creciente contexto de centralización política y administrativa contrarios a la Constitución Bolivariana de 1999, el precedente creado con la publicación en Gaceta Oficial del Decreto Presidencial nº 1.542 de fecha 16/12/2014. El citado acto administrativo de rango sublegal, menoscaba y desconoce el régimen de repartición de competencias urbanísticas contempladas e inalteradas en Venezuela desde la Constitución de 1909, otorgando un incomprensible "cambio de uso" que sólo puede conferirlo el Concejo Municipal como rama legislativa del Municipio. Los cambios de usos urbanísticos o de zonificación, según sea el caso, se efectúan sobre ordenanzas de planificación urbana municipal, éstas últimas sólo modificables vía legislativa y no administrativa.

Palabras clave: Cambio de Uso. Ordenación Urbanística. Ordenanzas municipales. Zonificación.

Summary: This article discusses, in the context of growing political and administrative centralization contrary to the Bolivarian Constitution of 1999, the precedent set by the publication in the Official Gazette of Presidential Decree No. 1542 dated 12.16.2014. The aforementioned administrative act of sublegal range, undermines and ignores the allocation system of planning powers referred and unchanged in Venezuela since the Constitution of 1909, giving an incomprehensible "change of use" that

can only conferring the City Council as legislative branch of the Municipality. Changes zoning or urban uses, as the case, are carried out on municipal urban planning ordinances, the latter only modifiable legislative and not administrative.

Keywords: *Change of Use. Urban Planning. Ordinances. Zoning.*

Recibido: 19 de enero de 2015 **Aceptado:** 5 de febrero de 2015

SUMARIO

- I. Nota introductoria: un incomprensible
27° aniversario de la LOOU
- II. El contexto del decreto presidencial n° 1.542 y el posible inicio
de una etapa “non sancta” del derecho urbanístico venezolano
- III. Las competencias urbanísticas y la tradición constitucional
venezolana
- IV. La normatividad urbanística en Venezuela y el régimen
del cambio de uso previsto en los instrumentos
sobre planificación urbana

I. NOTA INTRODUCTORIA: UN INCOMPENSIBLE 27° ANIVERSARIO DE LA LOOU

El 16 de diciembre de 2014, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU) cumplió su vigésimo séptimo aniversario desde su publicación en Gaceta Oficial¹. Sin lugar a dudas la LOOU –junto a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio² (LOOT)– representa el ejemplo palmario de longevidad normativa³, pues, a pesar de la arremetida y desmedida preci-

1 Gaceta Oficial de la República de Venezuela, n° 33.868 del 16 de diciembre de 1987.

2 Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinaria, n° 3.238 del 11 de agosto de 1983.

3 Hacemos referencia al incomprensivo impase legislativo propinado en 2005 con la aprobación de la nunca vigente Ley Orgánica para la Planificación y Gestión del Territorio. La citada ley fue publicada el 1° de septiembre de 2005 en Gaceta Oficial n° 38.263. Sin embargo, la Asamblea Nacional mediante oficio ANG-239 del 21/09/2005, ordena su reimpresión por error material del ente emisor, publicándose finalmente en la Gaceta Oficial n° 38.279 del 23/09/2005. El 1° de marzo de 2006, apareció también en forma sorpresiva en Gaceta Oficial (n° 38.388) la primera reforma de este documento, incorporándole una *vacatio legis* hasta el 31/08/2006. El 1° de septiembre de 2006 (Gaceta Oficial Extraordinaria n° 5.820), nuevamente se dicta otra reforma parcial otorgándosele otra *vacatio* hasta marzo de 2007. El 27 de febrero de 2007, de forma insólita, la Asamblea Nacional en vez de conceder otra *vacatio* se publica en Gaceta Oficial n° 38.633, la *Ley Derogatoria de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión del Territorio*. Sobre este particular, el profesor Brewer-Carías expresaría: “(...)

pitación del legislador en la década pasada, ha logrado prevalecer como ejemplo de regla urbanística prudente⁴.

El difícil contexto histórico para la concreción de la LOOU motorizó el trabajo no sólo de académicos en la materia, sino también, de gremios profesionales y entes públicos que dedicaron el tiempo suficiente para confeccionar proyectos de una ley nacional para el urbanismo. Tras 41 años de regulaciones sublegales y dispersas⁵ para una emergente Venezuela urbana que requería entonces más urbanismo y urbanistas que urba-

La Ley que nunca fue tal, pretendía por otra parte refundir los textos de las dos Leyes Orgánicas precedentes, con algunos cambios significativos. Los objetivos de esa Ley Orgánica que nunca estuvo vigente, en todo caso, eran establecer las disposiciones que en concordancia con las realidades ecológicas y los principios, criterios, objetivos estratégicos del desarrollo sustentable, que incluyan la participación ciudadana y sirvan de base para la planificación del desarrollo endógeno, económico y social de la Nación (art. 1). Ello, sin embargo, sigue estando regulado en las mencionadas Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983 y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987 (...)" Brewer-Carías, Allan R. "El Curioso e Insólito Caso de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, Sancionada en Septiembre de 2005 y Derogada en Febrero 2007 sin haber entrado en Vigencia". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 109, 2007 (enero/marzo), pp. 65-71.

- 4 Véase Urbina Mendoza, Emilio J. "El régimen jurídico del urbanismo en Venezuela: un extraño e inacabado rompecabezas en los inicios del siglo XXI". En *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Caracas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, n° 145, 2007, pp. 201-261. También Cfr. Brewer-Carías, Allan R. Introducción general al régimen legal de la Ordenación Urbanística. En AAVV, *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1989.
- 5 La profesora Aguerreverre, Dolores ("Pensando en una Nueva Ley Urbanística (I): El Silencio administrativo ante los proyectos de edificación y urbanización". En: AAVV, *Libro Homenaje al Padre José del Rey Fajardo sj*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, Tomo II, 2005, p. 1196), relaciona todos los proyectos de ley nacional de ordenación urbanística, posteriores al presentado por la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas en 1959. Dichos textos son:
1. Proyecto de Ley de Urbanismo elaborado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (1965).
 2. Proyecto de Ley de Urbanismo elaborado por los arquitectos Omer Lares y Rolando Hernández, Economista Luis Pérez Barreto y Abogado Germán Maya Peña (1966).

nización y urbanizadores⁶, se materializará la LOOU con evidente atraso frente a la partida de nacimiento del Derecho Urbanístico venezolano: 1946⁷.

3. Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio elaborado por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas en 1968 y un segundo proyecto presentado (1969).
4. Proyecto de Ley Orgánica de Urbanismo elaborado por el abogado Luis Torrealba Narváez (1970).
5. Proyecto de Ley de Ordenación Territorial y Urbana elaborada por la Comisión Ad-honorem designada al efecto por Resoluciones conjuntas del Ministerio de Obras Públicas y el Ministro de Estado para la Vivienda (4 de septiembre y 14 de octubre de 1970).
6. Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística elaborado por el Ministerio de Estado para la Vivienda y Desarrollo Urbano (1972).
7. Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística elaborado por el Núcleo de Ordenamiento Territorial y Legislación del IX Congreso Venezolano de Ingeniería (1974).
8. Proyecto de la Comisión Ad-honorem, designada por Resolución n° 127 del Ministerio de Obras Públicas de fecha 18-3-75 para la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística.
9. Bases para un proyecto de Ley de Ordenación Urbanística elaborado por Allan Brewer-Carías (1975).
10. Proyecto de Ley de Urbanismo presentado por el Ministerio de Desarrollo Urbano a la Sub-Comisión de la Ley Orgánica de Urbanismo de la Comisión Permanente de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados (1985).
11. Proyecto de Ley sobre Edificaciones y Urbanizaciones discutido en el Senado del Congreso de la República entre el 23 de abril y el 22 de mayo de 1985.
12. Proyecto de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística elaborado por el Senado (1987) y las observaciones a dicho proyecto contenidas en el Informe que presenta la Comisión de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados a los fines de la Primera Discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística sancionada por el Senado.

6 Véase Brewer-Carías, Allan R. "La urbanización en Venezuela y la ausencia de un Derecho Urbanístico". En AAVV, *Derecho Urbanístico*. Caracas, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, 1983, Vol. V, p. 16.

7 Véase Junta Revolucionaria de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. Decreto n° 387, mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Urbanismo, publicado en Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela n° 22.081 del 10 de agosto de 1946. Ministerio de Obras Públicas. *Resolución n° 5* mediante el cual se crea el Reglamento de la Comisión

Sin embargo, más allá de las cliometrías⁸ que encierra nuestra normatividad urbanística, al cumplirse un poco más de un cuarto de siglo de nuestra LOOU, lo que procedía efectuarle eran reformas integrales para adecuarla a las modernas tendencias de la ordenación urbanística global, más cercanas a la dinámica urbana vital que a la técnica exclusiva de zonificación⁹. Pero ello no fue así. Salvo la inconstitucional¹⁰ modificación parcial del régimen autorizatorio improvisado por la *Ley contra la Estafa Inmobiliaria*¹¹, poco o nada se ha introducido en la LOOU para hacerla más lozana y versátil frente a la cada vez más compleja problemática urbanística.

Nacional de Urbanismo, publicada en Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela n° 22.171 del 26 de noviembre de 1946.

- 8 Sobre la cliometría del Derecho Urbanístico venezolano, véase Urbina Mendoza, Emilio J., "La historicidad del Derecho Urbanístico y sus aportes en la tecnificación del Derecho Administrativo Venezolano (1946-2009)", En AAVV, *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Caracas, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela y FUNEDA, 2011, Tomo I, pp. 129-162.
- 9 En relación a las nuevas tendencias de la ordenación urbanística y la crisis de la zonificación como su técnica exclusiva, véase Guerrero Manso, Carmen de, *La Zonificación de la Ciudad: Concepto, Dinámica y Efectos*. Pamplona, Editorial Aranzadi, 2012, pp. 95-107. Yáñez Velasco, Igor. "El pensamiento urbanístico único: la zonificación". En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid, RDU, n° 241, 2008 (abril-mayo), pp. 11-23. Martín Rebollo, Luis. *Derecho urbanístico: concepto y contenido*. En: AAVV. *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Madrid, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 41-52. Alonso Ibáñez, María Rosario. "De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho Urbanístico". En: *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Madrid, RDU, n° 277, 2012 (noviembre), pp. 13-28.
- 10 En julio de 2013 incoamos ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, una demanda de nulidad parcial por inconstitucional contra los artículos 4, 7, 8, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39 de la Ley contra la Estafa Inmobiliaria. El citado recurso se encuentra en la actualidad en etapa de sentencia. Fue signado bajo el expediente n° 2013-583. Sobre los motivos de la inconstitucionalidad véase Urbina Mendoza, Emilio J. *El retorno del permiso de construcción: La reforma de los procedimientos administrativos urbanísticos en la Ley contra la Estafa Inmobiliaria*. Caracas, FUNEDA, 2013, pp. 39-46.
- 11 Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n° 39.912 del 30 de abril de 2012.

Pero más allá de las consideraciones doctrinales sobre el modelo teórico que debe fundar las bases para una nueva legislación urbanística nacional, el Ciudadano Presidente de la República en ejercicio, Nicolás Maduro Moros, dictó un Decreto impensable dentro del contexto de la LOOU. El número del documento presidencial dictado el 16 de diciembre de 2014¹² es el 1.542, cuyo contenido dispone:

“(…)

NICOLÁS MADURO MOROS
Presidente de la República

Con el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficiencia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo, la refundación de la nación venezolana, basado en principios humanistas, sustentado en condiciones morales y éticas que persiguen el progreso de la patria y del colectivo, por mandato del pueblo, y en ejercicio de las atribuciones que me confieren el artículo 226 y el numeral 2 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, concatenado con los artículos 6, 17 y 33 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 77 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, y en concordancia con los artículos 61 y 72 del Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, en Consejo de Ministros,

CONSIDERANDO

Que es deber del Ejecutivo Nacional garantizar el derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos que incluyan el hábitat que humanice

12 Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, n° 40.563.

las relaciones familiares, vecinales y comunitarias y que la satisfacción progresiva de ese derecho es obligación compartida entre los ciudadanos, ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

CONSIDERANDO

Que es deber del Ejecutivo Nacional en atención a la emergencia nacional en materia de Vivienda y Hábitat, dictar medidas oportunas para dar prioridad a programas destinados a la construcción de soluciones habitacionales, dando preferencia a las comunidades organizadas y garantizando a las familias el acceso a las políticas sociales que permitan hacer tangible el disfrute de este derecho, en consecuencia.

DECRETO

Artículo 1. Otorgo el **CAMBIO DE USO EDUCACIONAL** para que sea destinado a **USO REDIDENCIAL** al Lote de Terreno ubicado en la Urbanización Parque Albarregas, Avenida Las Américas, Municipio Libertador del estado Mérida, para el desarrollo del Proyecto Habitacional Residencial Del Sur, con un área de **OCHO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES METROS CON CINCUENTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS (8.573,54 m²)**, el cual comprende las siguientes obras: un conjunto multifamiliar de 6 Torres y un área educativa pre-escolar de 471,36 m². Esta área de terreno está delimitada (...)

(...)

Artículo 2. A los efectos previstos en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, se califica de urgente la realización del Proyecto Habitacional Residencias Del Sur, descrita en el artículo 1º del presente Decreto.

Artículo 3. Dentro del área sujeta al cambio de uso deberán observarse con precisión suficiente para su ejecución, todos los elementos y características de la Obra, determinados según las normas y procedimientos técnicos aplicables. Igualmente, deberán ajustarse a las variables urbanas fundamentales previstas en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y a las demás regulaciones contenidas en los planes de desarrollo urbano local, las ordenanzas y otras normas legales o sublegales, nacionales o municipales, que afecten las construcción de urbanizaciones o edificaciones en aspectos específicos, acorde a la naturaleza y características del proyecto. (...)” (negrillas y mayúsculas presentes en el texto original)

En resumen, el Decreto como acto administrativo “otorga un cambio de uso” sobre una porción de suelo urbano del Municipio Libertador del estado Mérida. Según se desprende del artículo 1 bajo análisis, la zonificación prevista en el sector está destinada para usos educativos (equipamiento urbano) y el Ejecutivo Nacional, eufemísticamente aplicando disposiciones de la LOOU, procedió a “otorgar” el cambio de uso *a residencial*, como si de suyo, existiese una petición de por medio amén de presumir legalmente competencias para resolver uno de los procedimientos más complejos como son los cambios de uso o zonificación.

Por primera vez en la historia normativa-urbanística nacional, la República realiza un inconcebible cambio de uso, procedimiento éste determinado en la LOOU (Art. 46) bajo supuestos específicos y donde el órgano público exclusivo para materializarlo es el Concejo Municipal, es decir, la rama legislativa del Municipio. Nunca la Presidencia de la República, ni siquiera en la etapa de mayor centralización urbanística (1961-1982)¹³ o durante el período del extinto Presidente Hugo

13 Urbina Mendoza, Emilio J., *La historicidad del Derecho Urbanístico y sus aportes...* pp. 144-150.

Chávez¹⁴, había procedido a inmiscuirse competencialmente dentro de las atribuciones exclusivas de los Municipios, como es la calificación del suelo urbano o los cambios del mismo.

Tampoco los Alcaldes, que en sí manejan administrativamente el control urbano, han sido tan atrevidos para usurpar funciones propias de los Concejos Municipales. En pocas palabras, los cambios de uso son actos de naturaleza legislativa, pues implican la modificación de una Ordenanza, sea la contentiva del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL) o las clásicas de Zonificación. Y las Ordenanzas, como bien lo ha determinado la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

“(…) no son actos de rango sub-legal, por lo que no están subordinadas a la ley. En nuestro ordenamiento jurídico existen tres niveles de legislación, todos de idéntico rango: el nacional, el estatal y el municipal. Es ese mismo rango el que, precisamente, permite que todas esas normas (leyes nacionales, leyes estatales y ordenanzas municipales) sean impugnables ante la jurisdicción constitucional, que está a cargo de esta Sala.

Ahora bien, el hecho de que se trate de actos de idéntico rango no significa que en determinados supuestos alguno de ellos no pueda sujetarse a otro. No es subordinación, pues no existe jerarquía. Es simplemente la manifestación del respeto a las competencias de cada ente, constitucionalmente fijadas. El Derecho Municipal es justamente una de las disciplinas jurídicas que mejor conoce la sujeción de un órgano deliberante a las leyes de otro: el nivel nacional está constitucionalmente habilitado para legislar sobre la materia municipal, por lo

14 Sobre la actividad legislativa delegada del extinto Presidente Hugo Chávez Frías y sus implicaciones, véase los números 112, 115 y 130 de la *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, años 2007, 2008 y 2012.

que existe la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con base en la cual los municipios deben guiar su actuación.

En realidad lo que existe es la división constitucional del poder, con lo que a cada nivel territorial corresponde una parte del mismo, sin posibilidad de injerencia de otros órganos. **En esa distribución puede resultar que los Concejos Municipales tengan que ajustar sus decisiones a normas nacionales o estatales, pero a la vez ocurre que, en muchos otros supuestos, los Municipios actúan con entera libertad, sin que ni la Asamblea Nacional ni los Consejos Legislativos de los Estados pueden limitar ese poder. Se trata, entonces, de un asunto de competencia y no de jerarquía, como pretende hacerlo ver la parte demandante (...)**¹⁵ (negritas y subrayado nuestro).

Por ello, siguiendo la tesis pacífica de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, donde, las Ordenanzas son leyes de naturaleza local, no entendemos cómo un Decreto Presidencial que es de rango sub-legal¹⁶ –y esgrimiendo su ejecución directa en la LOOU según los considerandos– pueda alterar el contenido de las Ordenanzas de naturaleza urbanística, en este caso, del Municipio Libertador del estado Mérida.

15 Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional. Sentencia n° 1984 del 22 de julio de 2003 (Caso: Nulidad de la Ordenanza sobre Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente en el Municipio Maracaibo del Estado Zulia). Magistrado-Ponente: Antonio J. García García.

16 Sobre la naturaleza de los Decretos Presidenciales dentro del sistema de fuentes normativas y jerárquicas en Venezuela, véase Hernández-Mendible, Víctor Rafael, “Los actos administrativos: generales e individuales”. En AAVV, *La actividad e inactividad administrativa y la jurisdicción contencioso-administrativa*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2012, pp. 87-130.

II. EL CONTEXTO DEL DECRETO PRESIDENCIAL N° 1.542 Y EL POSIBLE INICIO DE UNA ETAPA “NON SANCTA” DEL DERECHO URBANÍSTICO VENEZOLANO

Supone una gran sorpresa para el mundo jurídico-urbanístico venezolano este precedente inédito, donde la víctima es la autonomía municipal venezolana. Más allá de la legalidad y discrecionalidad en que fuera dictado el Decreto, su presencia en la vida jurídica venezolana pone en riesgo el *sistema normativo de planificación urbana*, este último, considerado por la jurisprudencia urbanística como uno de los pilares fundamentales del urbanismo patrio¹⁷.

El Decreto 1.542 del 16 de diciembre de 2014, se dictó bajo un contexto de haberse publicado pocos días atrás más de 30 Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley calificados más polémicos que revolucionarios. Buena parte de los nuevos decretos-leyes si bien introducen reformas a la legislación vigente sobresalientemente tributaria, también aborda temáticas donde quiebra el cada vez más frágil sistema competencial venezolano de ordenación urbanística. Caso emblemático viene a representar el *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Regionalización Integral para el Desarrollo Socioproductivo de la Patria*¹⁸, en el cual, se modifica más cuarenta años de tradición pacífica en la concepción y naturaleza de los denominados equipamientos urbanos¹⁹.

17 Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia del 23 de abril de 1997 (Caso: Electricidad de Caracas Vs. Ordenanza de Zonificación del Municipio Chacao del estado Miranda). Véase Revista de Derecho Público. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 69/70, 1997 (abril-junio), pp. 397-403.

18 Publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, extraordinaria, n° 6.151 del 18 de noviembre de 2014.

19 El Decreto-Ley cambia la naturaleza de los denominados “equipamientos urbanos”, éstos últimos, considerados como la red de infraestructura urbana de soporte y sostenimiento de los servicios y dotación pública en las ciudades. Su regulación venía siendo calculada en las tablas e índices de equipamiento urbano contenidas en la Resolución n° 151 del extinto Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR) de fecha 14/08/1985 (Publicada en

En segundo lugar, el Decreto viene a ratificar la línea gubernamental de centralizar la nación no sólo desde la óptica administrativa, sino también, en ámbitos competenciales cuya arquitectura constitucional ha dispuesto conferirle para las entidades federales o los municipios. Este ambiente centralizador socialista²⁰, ha sido denunciado en su oportunidad cada vez que la maquinaria legislativa se pone en marcha desde el Despacho Presidencial o desde sus predios naturales ubicados en el antiguo Palacio Federal²¹. Lo que en nuestra historia político-territorial siempre fue responsabilidad de un municipio o de un estado, poco a poco ha devenido en una centralización asfixiante, inclusive, flagrante e inconstitucional como refleja el Decreto nº 1.542 bajo análisis.

Por otra parte, la cultura de la centralización no sólo opera entre los tres niveles político-territoriales, sino también,

Gaceta Oficial de la República de Venezuela nº 33.289 del 20/08/1985. Por otra parte, siguiendo lo previsto en el numeral 7 del artículo 34 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, los municipios con Ordenanzas del Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL), debían en dichos instrumentos señalar de forma “(..) precisa las áreas para los equipamientos de orden general e intermedios requeridos (...)”. En el citado Decreto-Ley, el equipamiento urbano se le considera como erróneamente bajo una suerte de “escala de regionalización”, es decir, como una planificación socio-económica en sí misma de escala local.

20 Véase Casal, Jesús María. “Un paso más en la construcción del Estado socialista comunal”. En: *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, nº 130, 2012 (abril-junio), pp. 89-99. Brewer-Carías, Allan R. “¿Reforma administrativa en Venezuela? O la transformación no siempre planificada de la Administración Pública, para la implementación de un Estado Socialista al margen de la Constitución, mediante la multiplicación, dispersión y centralización de sus órganos y entes”. En: *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, nº 132, 2012 (octubre-diciembre), pp. 7-27.

21 Arias Castillo, Tomás A. “Las cuatro delegaciones legislativas hechas al Presidente de la República”. En: *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, nº 130, 2012 (abril-junio), pp. 393-399. Meier, Henrique. “El Estado como fábrica de leyes”. En: *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, nº 133, 2013 (enero-marzo), pp. 69-76.

intraestatal²², intraestadal²³ o intramunicipal²⁴. Ni siquiera el Poder Judicial ha escapado de la escandalosa concentración del poder, pues, a pesar de su nacionalización en 1945, nunca antes una Sala del propio Tribunal Supremo de Justicia ha acaparado el ejercicio de la jurisdicción de forma tan sensible como la Constitucional²⁵.

Es por ello que la aparición del Decreto n° 1.542 es la consecuencia inevitable de un gradual y agigantado proceso de

-
- 22 Véase Brewer-Carías, Allan R. "Estudio sobre la propuesta presidencial de reforma constitucional para la creación de un Estado Socialista, Centralizado y Militarista en Venezuela (Agosto 2007)". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 107, 2007 (julio-septiembre), pp. 7-42. Linares Benzo, Gustavo. "Sólo un poder público más. El Poder Popular en la Reforma del 2007". E *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 112, 2007 (octubre-diciembre), pp. 101-105. Hernández G., José Ignacio. "La administración paralela como instrumento del Poder Público". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 112, 2007 (octubre-diciembre), pp. 175-178. Lares Bassa, Rodrigo. "La descentralización y el Consejo Federal de Gobierno". En *Revista de la Facultad de Derecho*. Caracas, Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, n° 64, 2009, pp. 223-242.
- 23 Véase Rachadell, Manuel. "La centralización del poder en el Estado federal venezolano". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 115, 2008 (julio-septiembre), pp. 111-132. Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional. Sentencia n° 565 del 15 de abril de 2008 (Caso: *Recurso de Intepretación Constitucional artículo 164.10*). Magistrado-Ponente: Luisa Estela Morales Lamuño, Véase *Revista de Derecho Público*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 114, 2008 (abril-junio), pp. 154-170.
- 24 Véase Rachadell, Manuel. "Innovaciones en el Régimen Municipal". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 104, 2005 (octubre-diciembre), pp. 7-34. Rodríguez García, Armando. "Sobre los fundamentos y principios de la autonomía local: Democracia, transparencia, participación, legalidad, experiencia y eficacia". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 122, 2010 (abril-junio), pp. 7-23.
- 25 Véase Brewer-Carías, Allan R. "Quis Custodiet Ipsos Custodes: De la Interpretación Constitucional a la Inconstitucionalidad de la Interpretación". En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 106, 2006 (enero-marzo), pp. 7-27. Tribunal Supremo de Justicia/Sala Constitucional. Sentencia n° 1264 del 1° de octubre de 2013 (Caso: *Nulidad del artículo 177 de la Ley Orgánica Procesal del Trabajo*). Magistrado-Ponente: Arcadio de Jesús Delgado Rosales.

acaparamiento del poder, el cual, observa con desdén cualquier muestra de autonomía, propias de un modelo federal de Estado que buena parte de nuestra historia se ha debatido entre el nominalismo y el eufemismo político²⁶. Y ese poder tiene a su alcance no sólo recursos económicos propios de una renta petrolera constante y abundante, sino también toda la técnica de control político disfrazada en los últimos años bajo el ropaje de la democracia participativa y protagónica²⁷.

III. LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS Y LA TRADICIÓN CONSTITUCIONAL VENEZOLANA

Tras repasar el contexto de centralización dentro del cual toda la sociedad venezolana va adentrándose –paradójicamente– en la medida que avanza el siglo XXI, partimos por cuestionar si el Presidente de la República puede o no otorgar cambios de uso urbanísticos. Este Decreto n° 1.542 nos obliga, previamente, a repasar cómo ha evolucionado el sistema de competencias urbanísticas en materia de zonificación y sobre cuál órgano recae la atribución legal exclusiva para calificarla, modificarla o extinguirla.

Ciertamente el Municipio venezolano ha sido relegado en nuestra historia institucional, pero, hasta la Constitución Bolivariana de 1999, ha sobrevivido un sistema de distribución de competencias urbanísticas acuñadas desde principios del siglo XX. La repartición de competencias sobre la planificación urbana y sus controles entre la República y los Municipios ha

26 Véase Urbina Mendoza, Emilio J. “La globalización y el atlas federal venezolano. ¿Recuperación del principio de subsidiaridad en Venezuela?”. En *Revista Jurídica*. Valencia, Universidad Arturo Michelena, n° 1, 2004, pp. 97-150.

27 Véase Brewer-Carías, Allan R. “Introducción general al régimen del Poder Popular y del Estado comunal”. En AAVV, *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado comunal*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011, pp. 11-37.

sido armónica y sus fronteras bien delimitadas. En los textos constitucionales de 1909²⁸, 1914²⁹, 1922³⁰, 1925³¹, 1928³², 1929³³, 1931³⁴ y 1936³⁵, el Municipio conservará los ámbitos locales de autonomía propia como es el cuidado del urbanismo dentro de las llamadas jurisdicciones “urbanas”, que no es más que los límites de la ciudad. Sin embargo, no será sino hasta la aprobación de la Constitución de 1947 cuando se le reconozca a las entonces denominadas “Municipalidades” (rectius: Municipios) validez plena en su capacidad para manejar el urbanismo y lo referido al control local sobre los espacios urbanos³⁶, técnicamente denominado *disciplina urbanística*³⁷.

28 Artículo 12, numeral 3; artículo 57, numeral 4°. Para el empleo de los textos constitucionales históricos en esta demanda, utilizaremos el trabajo de Brewer-Carías, Allan R. *Las Constitucionales de Venezuela*. Caracas, Ediciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2008, II Tomos.

29 Artículo 19, numeral 4°.

30 Artículo 19, numeral 4°.

31 Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18° Es de la competencia de las Municipalidades: 1° Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal. Artículo 78, numeral 18°.

32 Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 78°, numeral 18°.

33 Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 78°, numeral 18°.

34 Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 78°, numeral 18°.

35 Artículo 14; artículo 15, numeral 4°, numeral 16° y numeral 19°. Artículo 18°, numeral 1°. Artículo 77°, numeral 21°.

36 Artículo 112, numeral 1: Es de la competencia del Poder Municipal: 1. Organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, **ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público**, acueductos, transportes urbanos, institutos de crédito y demás de carácter municipal (...) numeral 4. **Fomentar y encauzar el urbanismo con arreglo a las normas que establece la ley y en coordinación con los organismos técnicos nacionales** (negrillas nuestras). Artículo 138. Es de la competencia del Poder Nacional: Numeral 15. Todo lo relativo al **establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para el proyecto y ejecución de obras de ingeniería de arquitectura y urbanismo**, y a la creación y funcionamiento de los organismos correspondientes (negrillas nuestras).

37 La doctrina define a la Disciplina Urbanística como la técnica mediante la cual el régimen jurídico-administrativo del urbanismo establece los meca-

La derogada Constitución de 1961³⁸ ahondó más la experiencia republicana de armonización entre la República y el Municipio, concediéndole expresamente a éste último, las competencias propias de la vida local, tales como *urbanismo*, abasto, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal. Este esquema es sencillo. Al Municipio, quizá el constituyente para prever que la inexperiencia municipal no fuera un estorbo sobre los planes de expansión y desarrollo urbano, se dejó en manos de la República todo el componente técnico de estandarización normativa sobre ingeniería, arquitectura y urbanismo. Los Municipios, al contrario, ejercerán exclusivamente labores propias de disciplina urbanística (control y sanción) sobre la ejecución del orden público urbanístico, así como la planificación urbana al detalle, como de suyo ocurre en las Ordenanzas de Zonificación o las que contienen el Plan de Desarrollo Urbano Local (PDUL).

La Constitución Bolivariana de 1999 ratifica este orden competencial simbiótico entre las únicas administraciones urbanísticas reconocidas por el Constituyente y la legislación

nismos para reintegrar el orden urbano transgredido por los actores urbanos, estableciéndose las sanciones para las conductas ilícitas y la exigencia de responsabilidad patrimonial. Cfr. Parejo Alfonso, Luciano. *La Disciplina Urbanística*. Madrid, Editorial IUSTEL, 2012, pág. 16. Véase también Carceller Fernández, Antonio. *Derecho urbanístico sancionador*. Barcelona, Editorial Atelier, 2004, pág. 17 "(...) *La disciplina urbanística, que es una parte de la actividad administrativa en este sector del ordenamiento jurídico, comprende la represión de las conductas que infringen las leyes y los instrumentos de planeamiento urbanístico (...)*" (Cursivas nuestras).

- 38 Artículo 30: Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como **urbanismo**, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal (negritas nuestras). Artículo 136. Es de la competencia del Poder Nacional: 14. El establecimiento, coordinación y unificación de **normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo** (negritas nuestras).

especializada: *la República y los Municipios*³⁹. La fórmula vigente es la siguiente:

“Artículo 156. Es de la competencia del Poder Público Nacional:

(...)

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 (...)**”

Artículo 178. Son de 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:

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 (...)” (negrillas nuestras)”.

La arquitectura e ingeniería constitucional abordada es muy clara y ponen en evidencia la usurpación de funciones del Ejecutivo Nacional al publicar en Gaceta Oficial el Decreto n° 1.542. Los cambios de uso se enmarcan dentro del concepto de ordenación urbanística, entendida esta última como la “*locali-*

39 Artículo 156.19 y Artículo 178.1.

*zación racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas (uso del suelo y la edificación), con incidencia en el medio físico y con repercusión social o colectiva, coordinada con las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio -elemento teleológico de definitiva trascendencia- del bienestar de la población”*⁴⁰. Y como pudimos estudiar, esta es materia propia de la planificación urbana municipal y no nacional, ésta última, encargada constitucionalmente de la legislación sobre urbanismo o urbanismo en su puridad científica. Así, es más que evidente la inconstitucionalidad del decreto bajo análisis.

IV. LA NORMATIVIDAD URBANÍSTICA EN VENEZUELA Y EL RÉGIMEN DEL CAMBIO DE USO PREVISTO EN LOS INSTRUMENTOS SOBRE PLANIFICACIÓN URBANA

Descendiendo dentro del plano de jerarquía normativa, el contenido propio de la Ordenación Urbanística venezolana comenzó con la publicación en Gaceta Oficial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983. Este instrumento concebirá al concepto estudiado como un “Sistema de Planes Urbanísticos”⁴¹. La ley fijó los límites, formas, procedimientos y demás especificidades para elaborar un plan, que a su vez, los concibe como un sistema jerarquizado con la incorporación y consulta obligatoria a los Municipios⁴² respectivos donde se esté elaborando el Plan.

En 1987 cuando aparece la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, se ratifica el sistema de planes de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, con la diferencia que ahora

40 Parejo Alfonso, Luciano. *Derecho Urbanístico*. Mendoza, Editorial Ciudad Argentina, 1986, p. 42.

41 Brewer-Carías, Allan R., “El Régimen del Urbanismo en la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio” En AAVV, *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1984, p. 84.

42 Artículos 52 y 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

entraba de lleno en la planificación urbanística. Por ejemplo, el profesor Brewer explica que en cuanto a las competencias del sistema de planes urbanos, los *planes de ordenación urbanística* serán de competencia nacional, mientras que los *planes de desarrollo urbano local* son exclusivamente municipales⁴³.

El primero de los señalados responde a los lineamientos de política urbanística más de armonización que de uniformidad territorial. Al contrario, el *plan de desarrollo urbano local*, mejor conocidos como PDUL implica una racionalización del suelo urbano mucho más detallada y acorde con las realidades del lugar, incluyendo variables económicas y ambientales, tal y como se desprende de las directrices que sobre éstos últimos elabora la LOOU⁴⁴.

Con la LOOU, el PDUL reasume el protagonismo en la ordenación urbanística a veces sosegados por los antiguos Planes Rectores dictados por MINDUR o los Planes de Ordenación Urbanística (POU). Pero la LOOU no se contentó con agotarse en el sistema de planes, sino que sinópticamente reguló la ordenación urbanística en sus módulos centrales, los cuales son a nuestro juicio y dentro del contexto del presente artículo, los siguientes:

- A. *El sistema de competencias urbanísticas concurrentes, ratificando la tradición constitucional*: Distribuidos sólo entre el Ejecutivo Nacional y los Municipios⁴⁵. La LOOU vino a ratificar lo que instintivamente se había interpretado en materia de competencias urbanísticas: La República el **elemento técnico-urbanístico** y el Municipio los **componentes naturales de la ciudad**.

43 Brewer-Carías, Allan R., "Introducción general al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística". En AAVV, *Ley Orgánica para la Ordenación Urbanística*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1988, p. 23.

44 Artículo 34 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

45 Artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

- B. *El régimen estricto de los cambios de zonificación*⁴⁶: Con su correspondiente procedimiento de consultas y dictámenes técnicos⁴⁷.
- C. *La atribución como competencia exclusiva de los Municipios*⁴⁸: En aquellos casos donde no existieren planes de ordenación urbanística, ni de desarrollo urbano local, ni ordenanzas de zonificación.

Nos detendremos en lo referente al régimen estricto de los cambios de zonificación o de uso, distinción sutil creada jurisprudencialmente antes de su concreción en la LOOU. La primera advertencia es la prohibición que impuso la propia LOOU a los Concejos Municipales en lo que respecta a los cambios de uso o de zonificación. En efecto, las mismas se encuentran prohibidas por el artículo 113:

“(…) Artículo 113. Los actos generales o particulares que consagren **cambios de zonificación aislada o singularmente propuestos serán nulos de nulidad absoluta.**

Los concejales y demás funcionarios municipales que hubieren aprobado dichos cambios serán sancionados con multas equivalentes a diez (10) veces su remuneración mensual, sin perjuicio de la responsabilidad individual civil o penal a que hubiere lugar (...)” (negritas nuestras).

El texto normativo citado tiene amplia tradición en Venezuela, específicamente, desde que entró en vigencia la hoy derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978⁴⁹. Por

46 Véase Garrido Rovira, Juan, “Los cambios de Zonificación y las Áreas de Servicios”. En *Revista de Derecho Urbanístico*. Caracas, Fundación Urbanitas, n° 3, (septiembre-diciembre) 1993.

47 Artículo 46 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

48 Artículo 125 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

49 Artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinaria, n° 2.297 del 18

ello, si a nivel municipal existen limitaciones para el órgano constitucionalmente competente para los cambios de uso o de zonificación, como son los Concejos Municipales, el Decreto Presidencial n° 1.542 pudiera encerrar no sólo la inconstitucionalidad señalada, sino también, violar la prohibición de los llamados cambios aislados o singularmente propuestos en el artículo 113 bajo análisis y ser nulo de nulidad absoluta el cambio de uso planteado de educacional para residencial.

1. Cambios de uso y cambios de zonificación: una distinción previa a la LOOU

Técnicamente la regulación sobre la propiedad exclusivamente urbana, más allá de las facultades clásicas de dominio (*utendi, fruendi et abutendi*) reciben por nombre **Vinculaciones urbanísticas**. Las mismas contemplan también restricciones “positivas” sobre la propiedad, es decir, van mucho más allá de la singularidad restrictiva, adicionándole deberes y obligaciones al inmueble independientemente quien aparezca en el registro como dueño o poseedor. En Venezuela las principales vinculaciones urbanísticas, contempladas en nuestra legislación, son dos: la técnica zonificación y las denominadas variables urbanas fundamentales. Según lo establece la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, dichas vinculaciones deberán estar contenidas en los diversos Planes contemplados por la citada ley⁵⁰.

En nuestro país, como ya lo explicamos, existen dos vinculaciones urbanísticas reconocidas por la legislación urbanística vigente, la zonificación y las variables urbanas fundamentales. En cuanto a la primera, la LOOU contempla los paráme-

de agosto de 1978. Sobre esta clásica controversia véase Rondón de Sansó, Hildegard, “Zonificación y rezonificación en el ámbito de la normación urbanística venezolana (a través del análisis del artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal)”, En *Revista de Derecho Público*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, n° 17, (enero-marzo) 1984, pp. 33-53.

50 Artículo 16 de la LOOU.

tros para su concreción tanto en la definición de los usos y sus intensidades⁵¹, la calificación del suelo para determinar el régimen urbanístico⁵² y el procedimiento para modificarla por otra zonificación⁵³. De esta forma, la zonificación como técnica es un proceso de calificación del suelo urbano, donde, la autoridad urbanística competente (en nuestro caso el Municipio) le asigna los usos específicos en conjunto⁵⁴.

Sin embargo, antes de la entrada en vigencia de la LOOU, la jurisprudencia urbanística de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo había trazado una línea conceptual divisoria entre la técnica de “Zonificación” y el denominado “Uso” que hasta nuestros días se mantiene incólume. En efecto, la sentencia del 14 de agosto de 1985⁵⁵, en el ejercicio pretoriano que delineó históricamente el discurso jurisprudencial del Derecho Urbanístico patrio, definió la zonificación como *“el sistema en virtud del cual se atribuye un destino específico al suelo, determinándose las condiciones de su utilización”*. Este destino específico o urbanístico en el decir del profesor Lindolfo Grimaldi, puede entenderse como “sectorización” que aglutina los diferentes usos dentro de un espacio geográfico específico⁵⁶. Y la sectorización, es materia esencial de ordenación urbanística, en el sentido que la Constitución Bolivariana de 1999 en su artículo 178.1 lo define.

En cuanto al “uso”, el mismo se define como “el empleo continuado de una parcela o edificio”. La sumatoria de los empleos

51 Artículo 24, numeral 3 de la LOOU.

52 Artículo 34, numeral 3 de la LOOU.

53 Artículo 46 de la LOOU.

54 AAVV, *Régimen jurídico del urbanismo*. Caracas, Ediciones Badell & Grau, 2000, pp. 90 y 91.

55 Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Sentencia del 14/08/1985 (Caso: *Asociación de Vecinos de la Urbanización “Los Naranjos”-vía Alto Hatillo Vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda* [consultada en original]).

56 Grimaldi, Lindolfo, “Interpretación y reglamentación de las variables urbanas fundamentales”. Caracas, *Cuadernos USB*, serie urbanismo, n° 2, 1994, p. 20.

continuados dentro de un sector vendría a conformar la zonificación. Este uso verificado in situ desde la contextualización, se le conoce con el nombre de Variables Urbanas Fundamentales. Para el sistema de la LOOU⁵⁷ las variables urbanas denominadas “fundamentales” son de dos tipos:

1. Las dispuestas para las urbanizaciones, entendida ésta como *“el proceso mediante el cual un terreno es dotado de servicios de infraestructura, dividido en áreas destinadas a uso público y uso privado, y provisto de áreas y servicios de equipamiento urbano, así como de los demás servicios básicos inherentes a la actividad que sobre él se va a desarrollar; de conformidad con las regulaciones legales vigentes en la materia”*⁵⁸.
2. Las previstas para las edificaciones, que *“presupone la existencia de parcelas y comprende tanto la realización en ellas de nuevas construcciones como la modificación, ampliación o mejora de las ya existentes”*⁵⁹.

Dentro de esta sistemática, especialmente las relativas a las Variables Urbanas Fundamentales, sólo pueden ser previstas en los instrumentos municipales de planificación urbana. Esto quiere decir que tanto la sectorización de usos como el empleo continuado de las parcelas o edificaciones, se fundamentan exclusivamente⁶⁰ en las Ordenanzas contentivas de zonificación o las del Plan de Desarrollo Urbano Local. Fuera del Municipio, en materia de instrumentos de planificación, la República sólo puede dictar los denominados Planes de Ordenación Urbanística (POU).

57 Artículos 86 y 87 de la LOOU.

58 Ministerio de Desarrollo Urbano. *Resolución n° 533*. Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinaria, n° 4.085 del 12 de abril de 1989.

59 Lope-Bello, Nelson Geigel. *Urbanismo, Estado y Derecho (La Ejecución y Control del Urbanismo)*. Caracas, Equinoccio, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1994, p. 127.

60 Artículo 19 de la LOOU.

Los POU como bien lo ha armonizado la LOOU, sólo pueden “representar la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente”⁶¹. En ningún caso este instrumento nacional puede establecer con la precisión del caso, ni zonificaciones ni mucho menos usos específicos que puedan agrupar variables urbanas fundamentales. Sólo se limita a establecer los lineamientos de la ordenación urbanística en el ámbito territorial local correspondiente⁶².

Aunque las líneas anteriores pueden resultar un ejercicio de memoria académica sobre los conceptos básicos de nuestro Derecho Urbanístico, es necesario aclararlo por cuanto el Decreto Presidencial n° 1.542 hace referencia expresa a los artículos 6, 17 y 33 de la LOOU y a los artículos 61 y 72 del Reglamento de la LOOU⁶³. En los considerandos se fundamenta la decisión en los artículos citados, pero, al revisarlos con detenimiento, encontramos que NINGUNO le otorga facultades para proceder a realizar un cambio de uso o de zonificación tal como técnicamente ha sido explicado. Por ejemplo, el artículo 33 de la LOOU define:

“Artículo 33. Cuando por razones de urgencia o seguridad pública, de seguridad o defensa nacional, o para darle prioridad a programas de descentralización **fuere necesario proceder en forma distinta a lo establecido en los planes de ordenación urbanística**, el organismo sectorial competente someterá el asunto a la consideración del Ministerio del Desarrollo Urbano, quien lo hará del conocimiento del Presidente de la República en Consejo de Ministros, el cual **podrá autorizar la ejecución de las actuaciones urbanísticas pertinentes**. En este

61 Artículo 21 de la LOOU.

62 Urdaneta Troconis, Gustavo. *Marco jurídico del urbanismo en Venezuela*. Caracas, FUNEDA, 2009, p. 32.

63 Publicado en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinaria, n° 4.175 del 30 de marzo de 1990.

caso, el citado Ministerio realizará los ajustes correspondientes en los planes e informará a los Municipios afectados con igual propósito” (subrayado y negrillas nuestras).

El artículo de la LOOU es pristino y no cabe interpretarlo extensivamente. Como autoridad urbanística nacional, la República está autorizada para modificar aspectos propios de los POU, más específicamente lo referido al *programa de actuaciones urbanísticas* que se anexan a lo mismos. Esto implica la priorización de obras y actuaciones de los entes públicos competentes sea en servicios públicos, infraestructura, vialidad, etc. En ningún momento el legislador urbanístico autoriza al Presidente de la República para “otorgar” cambios de uso.

En segundo lugar, si revisamos los artículos del Reglamento de la LOOU empleados por el Decreto n° 1.542, en específico el 61 y 72. El 61 contiene los complementos de las variables urbanas fundamentales para el caso de edificaciones, con mayor precisión que las establecidas en el artículo 87 de la LOOU. Esto indica que el cambio de uso será sobre áreas que están ya urbanizadas, es decir, que se encuentran dotadas de servicios públicos y de parcelización formal. El Decreto 1.542 en su artículo 2 menciona al Proyecto Habitacional Residencias del Sur. Pero, cuando revisamos el 72, tenemos:

“Artículo 72. Los proyectos de urbanizaciones o edificaciones deberán contener, con precisión suficiente para su ejecución, todos los elementos y características de la obra, determinados según las normas y procedimientos técnicos aplicables. **Igualmente, deberán ajustarse a las variables urbanas fundamentales y a las demás regulaciones contenidas en los Planes de Desarrollo Urbano Local, las ordenanzas y otras normas legales o sublegales, nacionales o municipales, que afecten la construcción de urbanizaciones o edificaciones en**

aspectos específicos, según la naturaleza y características del proyecto (subrayado y negrillas nuestras)

El artículo invocado por el Decreto n° 1.542 es contradictorio a lo resuelto, pues, al contrario, lo que conmina al ajuste de los proyectos a todas las regulaciones previstas en el PDUL, las Ordenanzas de Zonificación o las reglamentaciones generales del POU. En el caso del Municipio Libertador del estado Mérida, el POU vigente, es el *Plan de Ordenación Urbanística del Área Metropolitana de Mérida-Ejido-Tabay*⁶⁴. De allí que nos sorprenda que el Decreto no haga alusión siquiera al plano o a la distribución territorial del POU.

En tercer lugar, suponiendo que el Decreto n° 1.542 haya empleado el término “cambio de uso” de forma equivocada, cuando en realidad el Ejecutivo desea modificar los programas de actuaciones o intervenciones urbanas y haya reordenado el equipamiento urbano educativo, lo lógico era solicitar ante el Municipio Libertador del estado Mérida, el correspondiente cambio de uso. Ahora bien, debemos recalcar que nuestra preocupación por el cumplimiento de la legalidad urbanística no está centrada en la defensa de la técnica de zonificación. Tampoco por el prurito de la apología hacia documentos que muy a pesar de ser confeccionados con escrupulosidad y profesionalismo, éstos tienen sus días contados, es decir, su validez está limitada dada la dinámica acelerada de las ciudades. Nuestra protesta se eleva para evitar el establecimiento de precedentes que termine generando la falsa convicción en el imaginario de la Presidencia de la República, de poderes omnímodos que incluyen cambios de zonificación inconstitucionales.

64 Ministerio del Desarrollo Urbano. *Plan de Ordenación Urbanística (POU) del Área Metropolitana de Mérida-Ejido-Tabay*, publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, extraordinaria, n° 5.303 del 1° de febrero de 1999.

2. Exigencias materiales de la LOOU para los cambios de uso

Tan delicado es el régimen sobre los cambios de zonificación y de uso, que la LOOU, recogiendo la experiencia urbanizadora frenética ocurrida durante la década de los años 70 del siglo XX, procedió a fijar un procedimiento estricto donde deben cumplirse cuatro requisitos, identificados por doctrina⁶⁵ como: *temporal, técnico, participativo y suficiencia de servicios*.

El artículo 46 de la LOOU establece una suerte de parámetros que deben **obligatoriamente** comprobarse por la autoridad urbanística municipal. Si bien el Decreto n° 1.542 alega razones de interés público como es la necesidad de viviendas, este móvil no puede ser óbice para saltar los parámetros y exigencias que obliga el artículo bajo comentario. Este último dispositivo de la LOOU, estatuye lo siguiente:

“(…) Artículo 46. Si las modificaciones o reformas a las cuales se refiere el artículo anterior constituyen cambios de zonificación, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

1. En ningún caso se permitirán cambios de zonificación aislada o singularmente propuestos. Todo cambio de zonificación debe ser integral o formar parte de algún plan sectorial.
2. En principio, **ningún cambio de zonificación podrá hacerse antes de los diez (10) años de aprobada la zonificación original, o de la última rezonificación.** Sin embargo, antes del plazo señalado, la oficina que tenga a su cargo la planificación urbana podrá proponer un cambio de zonificación que se considere justificadamente necesario. A tal efecto, **la solicitud deberá incluir los estudios técnicos pertinentes y la constancia de la consulta realizada a la correspon-**

65 Urdaneta Troconis, Gustavo. Ob. Cit. pág. 42-43.

diente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o a la mayoría absoluta de los vecinos del área que determine la oficina municipal a cargo de las funciones de planificación urbana.

Aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza sobre el cambio de zonificación, el Concejo Municipal determinará el día y la hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada (...) (subrayado y negrillas nuestras).

El texto transcrito contempla, primeramente, una determinación para cambios “integrales” de zonificación, que como explicamos, por vía de analogía interpretativa, se aplica también para los cambio de uso, resguardándose así la legalidad urbanística. Ahora bien, suponiendo que se cumpla estos requisitos temporales y materiales, ¿está autorizado el Presidente de la República para otorgar cambios de uso?. La respuesta a la interrogante es única y una sola: ES CONSTITUCIONALMENTE INCOMPETENTE. Fijémonos el párrafo primero del artículo 46 de la LOOU supra analizado:

“(...) Parágrafo Primero: El Concejo Municipal autorizará los cambios de zonificación cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

1. Cuando **sean suficientes los servicios públicos**, tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija. (Subrayado y cursivas nuestras).
2. Cuando la municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios a los nuevos requerimientos.

3. Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la tesorería municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo (...)” (negritas y subrayado nuestro).

Al revisarse con detenimiento es sólo la rama legislativa del Municipio la que otorga un cambio de uso o de zonificación en Venezuela. Esto es así por cuanto los instrumentos de zonificación urbana sólo pueden ser materializados o convertidos en ordenanzas municipales, las cuales, al ser verdaderas leyes formales gozan de las características propias elucidadas en la Teoría de la Ley.

Como nota final, no puede alegarse bajo ningún argumento, mucho menos el que se emplea en los últimos años para defraudar la legislación urbanística referida a una supuesta “crisis habitacional”, para crear más anarquía dentro de las ya caóticas ciudades venezolanas. Debemos recordar que la defensa de la legalidad urbanística se esgrime no por el placer de cumplir la ley y las formas técnicas de un Derecho Urbanístico complejo. El firme propósito de aplicar la LOOU estriba en que precisamente vivimos en ciudades y no en meros inmuebles sin equipamientos urbanos o la más mínima estructura urbana que facilite la movilidad, el sosiego, la funcionalidad y todas aquellas características de *metapolización* en la que nos encontramos. En pocas palabras, no podemos afrontar los problemas propios de la *Ciudad de los riesgos*⁶⁶, con una Administración Urbanística Nacional aferrada a la teoría del vasallaje urbanístico ejecutando presupuestos públicos para una modernidad urbana que no lo ha afectado.

66 Ascher, François. *Los nuevos principios del Urbanismo*. Madrid, Editorial Alianza, 2010, pp. 67-69.