

NOTAS SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA URBANÍSTICA: ESPECIAL REFERENCIA A LA EDIFICACIÓN

Ángel Alberto Díaz¹

Resumen: *La regulación que sobre el urbanismo se ha hecho es tal vez una de las áreas en las que con mayor claridad se observa el ejercicio de funciones públicas, siendo la administrativa la que con máxima intensidad se revela. En efecto, de forma natural, la ordenación urbanística se sirve de instituciones propias del Derecho Administrativo, llegando a ser una de sus más fecundas parcelas en cuanto a intervención de la Administración Pública se refiera; ante tal realidad, y al haberse cumplido ya 30 años de la publicación del instrumento legal que rige la materia, se ofrece el tratamiento sucinto y actualizado del específico tema de las construcciones a través del presente escrito.*

Palabras clave: *Derecho urbanístico – Ciudad – Ordenación – Construcciones.*

SUMARIO. **I.** Consideraciones acerca de la ordenación territorial y urbanística como prolegómenos necesarios. **II.** Función social de la propiedad como elemento esencial en la ordenación urbanística: la propiedad urbana. **III.** Marco legal del urbanismo y sus autoridades. **1.** Bloque de legalidad. **2.** Autoridades urbanísticas. **IV.** Configuración del derecho a edificar en áreas urbanas: las variables urbanas fundamentales. **V.** Intervención de la Administración Pública en asuntos de edificación urbana. **1.** Inspecciones. **2.** Consulta preliminar para edificar. **3.** La Ejecución de obras. **A.** Inicio de la construcción. **a.** Tratamiento del silencio administrativo. **B.** Terminación de la construcción. **4.** Sanción a obras.

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA COMO PROLEGÓMENOS NECESARIOS

Con el objeto de maximizar la eficiencia en cuanto a la realización de actividades económicas y sociales de la población, y así también, respecto al aprovechamiento de los recursos geográficos, el territorio es organizado en áreas cuyo tratamiento derivará, en razón de su particular realidad y del criterio determinado desde la alta conducción estatal para la consecución de su inmejorable evolución, en el establecimiento de una regulación propia para cada espacio estructurado.

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2013).

La ordenación territorial implica focalizar el desarrollo de zonas mediante la puesta en marcha de políticas públicas que darán lugar a actividades consistentes en la transformación física de dichas zonas, tales actuaciones, deben responder al propósito de lograr bienestar para los asentamientos humanos y la óptima explotación de los recursos naturales, procurando no reportar detrimento al medio ambiente.

Al respecto, nuestra ordenación territorial tiene lugar desde el siglo XX con la delimitación del uso y ocupación de determinados espacios por parte del Estado durante el transcurrir de las décadas de la mencionada centuria, creando áreas naturales protegidas, planeando además la incipiente gestión sectorial del territorio, buscando la distribución equilibrada del mismo conforme a las actividades comerciales e industriales, llegando a adoptar instrumentos normativos con incidencia en la materia que confluían en la perspectiva estratégica sobre la intervención de autoridades de alto nivel nacional en el diseño y configuración de la aludida ordenación, siendo dictada para el año 1983 la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio que vino a regular el tema constituyendo a los planes como instrumentos fundamentales de la estructuración territorial, y así también asignando las competencias respectivas².

Más allá del diseño y desarrollo del mero espacio geográfico, la ordenación del territorio comprende también la consideración sobre la planificación, gestión y ejecución del Urbanismo³, concebido “como una función pública, a partir de lo cual, se entiende que, jurídicamente, la posibilidad de hacer ciudad no es una mera manifestación de los poderes dominicales inherentes al derecho de propiedad del suelo, sino una expresión pública”⁴. El urbanismo no ha sido una materia olvidada por el ámbito de lo público, sino que radicalmente está impregnado de atención por parte del poder constituido, siendo relevante traer a colación lo indicado sobre la cuestión por el autor JOSÉ PARADA VÁSQUEZ:

La técnica más elemental y primigenia que impide la urbanización por la sola voluntad de los particulares es en el Derecho Romano la calificación de los

² Cfr. María Salas Bourgoín y Elides Sulbarán Zambrano: “Modificación de la Ley Orgánica para La Ordenación del Territorio en Venezuela: revisión de un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización”. *Revista Provincia*. N° 26. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Mérida, 2011, pp. 35-38. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/36147/1/articulo2.pdf>

³ Según diccionario de la Real Academia de Española en su versión web: “Conjunto de conocimientos relacionados con la planificación y desarrollo de las ciudades”.

⁴ Armando Rodríguez García: *Planificación urbana en Venezuela. Breves apuntes en clave jurídico administrativa*. Disponible en http://www.acading.org.ve/info/comunicacion/pubdocs/FORO_PLANIFICACION_URBANA/Charla_Foro_Victor_Fossi_AR.pdf

terrenos conquistados como *age publicus* y la necesidad de sujetar la fundación de colonias de nueva planta a una Ley votada por el Senado. Dicha Ley hacía la división de las tierras, señalaba el trazado de las calles y del *forum* o plaza central y delimitaba el perímetro de la ciudad, asignando a los colonos las respectivas parcelas.

(...)

En la Baja Edad Media predomina la iniciativa pública en el proceso urbanizador, exigiéndose un fuero o carta-puebla para fundar en un territorio. Aparece asimismo el Repartimiento, instrumento urbanístico, mediante el cual unos oficiales reales —partidores o divisores— proceden a la partición y entrega de lotes de terreno, operación sujeta a la posterior aprobación real (...)

La creación de ciudades, el derecho de urbanizar, es asimismo configurado en la Legislación de Indias, como un deber del conquistador y una potestad pública más que como una consecuencia del dominio privado de la asignación de las tierras. Así, en las ordenanzas para nuevos descubrimientos y fundaciones de Felipe II (1 5 7 3), se obliga a capitular el tiempo en que el adelantado deberá fundar, erigir y poblar (...)

Estos elementales datos históricos prueban que el derecho a urbanizar entendido más allá del simple derecho a edificar, como la facultad de planificar la creación de ciudades o nuevos núcleos habitados, como ocurre en las actuales urbanizaciones de iniciativa privada, no ha sido nunca una facultad inherente y reconocida en el derecho dominical sobre bienes inmuebles, dejando a la discreción y arbitrio de su titular. (...)⁵.

No ha sido pues, la configuración de lo urbano, un ámbito de la realidad que se someta al licencioso y deliberado actuar por parte de individualidades, perviviendo en cambio la preocupación manifiesta de su establecimiento y expansión⁶; y al puntualizar sobre la formación y crecimiento de nuestro sistema de ciudades, resulta aplicable citar que “hemos sufrido un proceso de urbanización acelerado, pero hemos carecido de urbanismo; hemos tenido urbanizadores pero, también, hemos carecido de urbanistas”⁷, planteándose así la pertinencia de reflexionar acerca del posible aminoramiento de la situación cuando menos caótica de las urbes del país con una mayor dedicación al desarrollarse la ordenación urbana.

⁵ José Parada Vásquez: “La Trayectoria del Derecho a Edificar”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 5*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, pp. 363-364.

⁶ Siendo muestra de ello la “Carta de Atenas” adoptada en IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna en el año 1933.

⁷ Allan Brewer-Carías: “La Urbanización en Venezuela y la Ausencia de un Derecho Urbanístico”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 5*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, p. 16.

Expone el profesor ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA⁸ que el proceso urbanístico en Venezuela se inicia aproximadamente en la década de los años 40 del siglo pasado producto del crecimiento demográfico, social y económico del momento, apreciándose, en el marco de la vida urbana, una significativa intervención del Estado a través del Ministerio de Obras Públicas en localidades como Ciudad Ojeda y El Silencio para 1937 y 1942 respectivamente, dándose a conocer en el año 1952 “El Plano Regulador de Caracas” elaborado por la Comisión Nacional de Urbanismo, del cual se desprende una estructura urbana constituida por un área central y sus adyacentes, con previsión de usos y actividades a desarrollar, junto al sistema vial expreso de tránsito automotor separado de la circulación peatonal, ordenándose con posterioridad zonas como Ciudad Guayana y algunas periféricas con relación a la Ciudad de Caracas.

El urbanismo venezolano encuentra tratamiento legislativo en el año 1987 al ser dictada la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, la cual de manera exclusiva viene a regular la específica materia mediante disposiciones por las que se confieren competencias inherentes a la ordenación urbanística a determinados ámbitos de poder estatal, y a la vez se estructura la organización del suelo urbano a los fines de su desarrollo, siendo además normado el proceso edificatorio en las mismas, a través de un sistema jerarquizado de planes referidos a la clasificación y calificación a las áreas urbanas; y precisamente, la consideración de la aludida actividad de edificación sujeta legítimamente a intervención de la Administración Pública, es el objeto principal del presente opúsculo.

II. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD COMO ELEMENTO ESENCIAL EN LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA: LA PROPIEDAD URBANA

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de propiedad encuentra reconocimiento de su ejercicio y garantía en la propia Constitución de la República⁹, que en el artículo 115 dispone:

Artículo 115: Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines

⁸ Cfr. Armando Rodríguez García: “Nuevas Perspectivas en la Planificación Territorial”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 5*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, pp. 310-318.

⁹ Publicada en Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinaria, de fecha 24 de marzo de 2000. Única Enmienda publicada en Gaceta Oficial N° Extraordinaria 5.908, de fecha 19 de febrero de 2009.

de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Se desprende de la norma transcrita, el eventual sometimiento del derecho real a contribuciones, restricciones y obligaciones, que en suma representan limitaciones que el desarrollo legislativo establezca con arreglo a la utilidad pública o interés social que denote el ejercicio de los atributos de la propiedad privada; ratificándose la concepción sobre *función social de la propiedad* que se remonta a la previsión constitucional del año 1947¹⁰.

En este orden de ideas, se indica en la doctrina *ius privatista* que el “Código Civil venezolano [1982], pese a que prosigue la tradición inaugurada por el Código Civil francés, introduce una modificación sustancial: el reconocimiento de la *exclusividad* en el dominio que compete al titular y la eliminación de la absolutividad [sic] del derecho, con miras a la *función social* y a las restricciones edificadas por la ley que ha de cumplir”¹¹, describiéndose la apreciación legal no de un derecho con carácter irrestricto, sino relativo, cuya realización se obedecerá al interés social.

Se infiere que la función social de la facultad dominical “legitima las distintas cargas y limitaciones que la ley puede imponer a la propiedad privada. Delimita, por tanto, el ámbito dentro del cual el Derecho Público puede afectar y modificar la propiedad, como institución de Derecho Civil [...] de manera tal que el Estado pueda, legítimamente, controlar e incluso moldear los atributos de la propiedad”¹². Se tiene pues, que la función social precisa el contenido de la propiedad privada, previa definición e integración del interés colectivo, como elemento configurador de su ejercicio, en una Ley¹³, procurando el equilibrio entre tal interés y el individual, siendo palmariamente esencial en materia urbanística “la necesidad de conciliar la propiedad privada con los intereses colectivos”¹⁴, originando tal fijación funcional a la denominada *propiedad urbana*.

¹⁰ Cfr. Ana Araujo García: “El Régimen de la Propiedad del Suelo con Fines Urbanos”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 5*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, p. 383.

¹¹ Gert Kummerow: *Bienes y Derechos Reales*. Mc Graw Hill. Caracas, 2002, p. 230.

¹² Rafael Badell Madrid y et. al: *Régimen Jurídico del Urbanismo (adaptado a la nueva Constitución)*. Editorial Torino. Caracas, 2000, p. 18.

¹³ Cfr. María José Calvano: *La función social de la propiedad y su proyección en el sistema de compensación urbanística [Archivo de ordenador]*. Ediciones Universidad de Salamanca. Salamanca, 2000, p. 120.

¹⁴ Allan Brewer-Carías citado en Juan Garrido Roviria: “La Propiedad del Suelo Urbano y Sector Público”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 5*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, p. 49.

Así entonces, al comprender la propiedad urbana “el conjunto de cargas, limitaciones y restricciones a la propiedad privada, impuestos en aras del interés general que subyace tras la ordenación urbanística”¹⁵, se deduce como “un derecho esencialmente limitado en su contenido. Sus límites y deberes establecidos por la Ley y por el Plan para garantizar su función social, pasan a ser los confines internos del derecho de propiedad”¹⁶.

III. MARCO LEGAL DEL URBANISMO Y SUS AUTORIDADES

1. Bloque de legalidad

Como se adelantó en el mismo primer apartado de este compendio, la ordenación urbanística se encuentra regulada por la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística publicada en Gaceta Oficial de la República N° 33.868 de fecha 16 de diciembre de 1987 (LOOU), cuyas disposiciones normativas son desarrolladas en el respectivo Reglamento dictado por el Ejecutivo Nacional que fue publicado en Gaceta Oficial de la República N° 34.678 de fecha 19 de marzo de 1991, siendo aplicable a temas urbanísticos no reglados por la mencionada Ley, y únicamente de manera supletoria¹⁷, el articulado comprendido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio publicada Gaceta Oficial de la República N° 3.238 Extraordinario de fecha 11 de agosto de 1983 (LOOT); los instrumentos legales referidos constituyen “el entramado normativo, de rango legal que sirve de soporte a la actuación pública, conforme al Principio de Legalidad que expresa la esencia nuclear del Estado de Derecho, al propio tiempo que determina el arsenal para la protección de los derechos y garantías subjetivas y de seguridad jurídica para los ciudadanos y las colectividades”¹⁸.

Al margen del enunciado que directamente antecede, y sin pretender la proyección de una postura investigativa “amante de la anomia” sino enfática, es oportuna la mención respecto a la -cuando menos discutible- vigencia de los instrumentos normativos arriba referidos, toda vez que, producto de la creación legislativa para la materia, fue dictada la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio según Gaceta Oficial

¹⁵ R. Badell M., *op. cit.*, p. 31.

¹⁶ M. J. Calvano, *op. cit.*, p. 149.

¹⁷ De acuerdo con lo establecido en el artículo 119 de la LOOU.

¹⁸ Armando Rodríguez García: “La curiosa trayectoria y los efectos de la Ley Orgánica para la planificación y gestión de la ordenación del territorio, en la República Bolivariana de Venezuela”. *Revista de Derecho*. N° 25. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2007, pp. 404. Disponible en http://www.acading.org.ve/info/comunicacion/pubdocs/DOCS_INFRAESTRUCTURA/La_curiosa_trayectoria_los_efectos_Ley_Organica.pdf

de la República Bolivariana de Venezuela distinguida con el N° 38.263 de fecha 01 de septiembre de 2005, la cual de manera accidentada implicó la derogatoria expresa tanto de la LOOU como de la LOOT; asunto este, denunciado en forma diáfana por el catedrático ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA en los siguientes términos:

[...] con la simple revisión de la secuencia documental, la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, en su versión publicada en la Gaceta oficial N° 38.388 del 1º de marzo de 2006, entró en vigencia, y estuvo vigente durante un (1) día, el jueves 31 de agosto de 2006, con lo cual, necesariamente produjo de manera directa e inmediata el efecto derogatorio sobre las leyes mencionadas, de conformidad con lo que establecía expresamente su Disposición Derogatoria [...]¹⁹.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en la LOOU, la ordenación urbanística se desarrolla con arreglo a un sistema jerarquizado de Planes que describe la estructuración de espacios físicos en relación con el proceso de urbanizar y edificar; dichos Planes son actos emanados de autoridades públicas, -en principio órganos administrativos-, entran en vigencia con su publicación en la Gaceta Oficial correspondiente²⁰, y su reforma o derogación sólo podría tener lugar mediante el empleo de un instrumento de -al menos idéntica fuente, por lo que, a pesar de la advertida complejidad del asunto²¹, puede considerarse su naturaleza de “norma jurídica y naturalmente reglamentaria, en cuanto emanada de la Administración Pública y no del órgano que tiene constitucionalmente atribuida la potestad del dictado de normas jurídicas con fuerza y eficacia de ley”²².

El conjunto graduado de Planes es consagrado por la LOOU en su artículo 16, que establece lo que a continuación se cita:

Artículo 16: La planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio, y se llevará a cabo mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, del cual forman parte:

- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
- Los planes regionales de ordenación del territorio.
- Los planes de ordenación urbanística, y

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ De acuerdo con lo establecido en los artículos 28 y 42 la LOOU.

²¹ A. Rodríguez G.: *Nuevas perspectivas... op. cit.*, pp. 303-309.

²² Luciano Parejo Alfonso: “La Naturaleza de los Planes Urbanísticos. Efectos sobre la Propiedad, Modificación y Revisión de Planes”. *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 5*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1983, pp. 337.

- Los planes de desarrollo urbano local.

También formarán parte integrante del sistema de planes al cual se refiere este artículo los planes especiales y particulares que se formulen.

Aunado a los elementos imperativos descritos, conviven normas y procedimientos técnicos dictados por parte de las autoridades urbanas respectivas²³ con el objeto de reglar la ejecución del ámbito urbanístico, pudiendo ilustrarse el punto con mención de las Normas Sanitarias para Proyecto, Construcción, Reparación, Reforma y Mantenimiento de Edificaciones emitidas mediante Resolución conjunta de los otrora Ministerios de Sanidad y Asistencia, y del Desarrollo Urbano, publicadas en Gaceta Oficial de la República N° 4.404 de fecha 08 de septiembre de 1988.

2. Autoridades urbanísticas

El tema que ocupa aparece delimitado en la propia Constitución de la República cuando establece competencias propias de los niveles nacional²⁴ y municipal²⁵ por ser un Estado Federal; y conforme a ello, a pesar de su carácter preconstitucional, la LOOU determina expresamente que el *Ejecutivo Nacional* y los *Municipios* son las autoridades competentes para desarrollar la materia urbanística (artículo 6 de la LOOU), ejerciendo sus atribuciones de manera coordinada para alcanzar sus objetivos (artículo 7), contando a la vez con la cooperación de los organismos regionales y los estados (artículo 9), asimismo, la Ley Orgánica establece, con cierto detalle, el contenido de las potestades reconocidas a las mencionadas autoridades urbanísticas de acuerdo a su vinculación político-territorial (artículos 8 y 10).

Lógicamente, la materialización de competencias respecto al Urbanismo en el nivel Nacional recae en el seno de la Administración Pública Nacional, ratificándose tal afirmación el artículo 12 de la LOOU al establecer que: “La administración urbanística nacional estará integrada por el Ministerio del Desarrollo Urbano, quien ejercerá la autoridad urbanística nacional, y por los demás organismos de la Administración Pública Nacional que tengan atribuciones relacionadas con la ordenación y el desarrollo urbanístico, los cuales serán coordinados por el citado Ministerio”. Pareciera no generar dudas lo planteado, pero conviene referirse a su aplicación actualizada, entre

²³ De acuerdo con el contenido del artículo 77 de la LOOU.

²⁴ “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”.

²⁵ “Artículo 178: Son de la competencia del Municipio [...] 1. Ordenación territorial y urbanística [...]”.

otras razones, por no existir dentro de la organización administrativa de estos días el *Ministerio del Desarrollo Urbano*.

Procurando no dilatar indebidamente el presente artículo, basta decir que en virtud del peculiar manejo organizativo de la Administración Pública Nacional Central que ha tenido lugar en las últimas décadas, el *Ministerio del Desarrollo Urbano* ya no tiene existencia, pero tal realidad no necesariamente deriva en la ausencia de un competente órgano nacional para ejecutar actividades administrativas de índole urbana; así, de acuerdo con el Decreto Presidencial N° 1.701 de fecha 07 de abril de 2015, publicado en Gaceta Oficial de la República N° 40.634 de la fecha mencionada, se crea el *Ministerio del Poder Popular para Hábitat y Vivienda* (artículo 2), el cual cuenta entre sus atribuciones *la ordenación y planificación estratégica urbana y el equipamiento urbano* (artículo 3), resultando en definitiva la autoridad urbanística a nivel nacional.

A nivel local, la LOOU se refiere a los *Municipios* como autoridad urbanística sin precisar en forma discriminada qué órgano tiene encomendada la realización de actuaciones en la materia dentro del correspondiente territorio; frente a lo descrito, es ineludible la mención sobre el cambio que en la estructura municipal operó con posterioridad a la sanción, promulgación y entrada en vigencia de la aludida Ley Especial, en tal sentido, es de resaltar que desde que operó la reforma a la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 1978, fue establecida la separación de funciones ejecutivas de las legislativas en los Municipios, siendo asignadas al Alcalde y al Concejo Municipal respectivamente²⁶, lo cual influyó en la configuración de las competencias urbanísticas locales que ahora puede ser resumido básicamente en el establecimiento de la competencia legislativa productora de Ordenanzas cuyo objeto sea el desarrollo urbano local en cabeza de los respectivos Concejos Municipales, y la atribución de competencias orientadas al control administrativo previo, concomitante y posterior sobre la ejecución del urbanismo a órganos técnicos que forman parte la rama ejecutiva del Municipio denominada Alcaldía, los cuales puede que sean designados bajo títulos no siempre coincidentes, pudiendo mencionarse que en los Municipios Baruta y Chacao del Estado Miranda la denominación de las respectivas oficinas es *Dirección de Ingeniería*, en los también mirandinos Municipios Sucre y El Hatillo se habla de *Direcciones de Ingeniería y Planeamiento Urbano Local*, así como de *Desarrollo Urbano y Catastro* respectivamente, concluyendo la ejemplificación la *Dirección de Control Urbano* del Municipio Libertador del Distrito Capital.

²⁶ Cfr. Gustavo Urdaneta Troconis: "El Urbanismo y el Nuevo Sistema de Gobierno Municipal". *Derecho Urbanístico*. N° 1. Editorial Urbanitas. Caracas, 1993.

Además, vale el señalamiento de los Órganos Urbanísticos Intermunicipales que, también para el ejercicio de competencias propias del nivel local, pueden ser constituidos por dos o más Municipios que, sin formar parte de un Distrito Metropolitano, compartan intereses en asuntos urbanos, de acuerdo a lo previsto en el artículo 11 de la LOOU.

IV. CONFIGURACIÓN DEL DERECHO A EDIFICAR EN ÁREAS URBANAS: LAS VARIABLES URBANAS FUNDAMENTALES

El sólo rótulo de la presente sección anuncia la delimitación del contenido de la propiedad en suelo urbano. Al respecto, y sin ser agotada la temática de la reserva legal como garantía ante la aludida delimitación del derecho real, debe citarse el contenido del artículo 53 de la LOOU, que establece:

Artículo 53: Los planes de ordenación urbanística y de desarrollo urbano local delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste vinculado al destino fijado por dichos planes.

Las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas por leyes, reglamentos, planes y ordenanzas urbanísticas se consideran limitaciones legales al derecho de propiedad, y en consecuencia no dan, por sí solas, derecho a indemnización.

Esta sólo podrá ser acordada en los casos de limitaciones que desnaturalicen el derecho de propiedad y produzcan un daño directo, cierto actual, individualizado y cuantificable económicamente. En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la presente Ley y en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

La vinculación descrita en la transcrita disposición, fija y a otorga asidero jurídico a la sujeción que las construcciones ejecutadas en terrenos clasificados como áreas urbanas, según la respectiva ordenación, deben guardar respecto al planeamiento urbanístico, quedando circunscrito el *ius aedificandi* a los límites que la legalidad imponga para desarrollar el proceso edificatorio; concluyéndose que “[...] el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras propiedades”²⁷, obedece a la configuración de la propiedad urbana, sin poder llegar a admitirse que la fijación de tal contenido reduzca las esenciales facultades de dominio a un grado tal que imposibilite su ejercicio.

Nuestro ordenamiento acepta entonces, que la edificación esté sometida a las limitaciones previstas por los planes de ordenación territorial y urbana que establecen parámetros funcionales y arquitectónicos cuya observancia resulta irrestricta para realizar construcciones dentro del espacio físico

²⁷ Ramón Parada citado por Rafael Badell Madrid, *op. cit.*, p. 11.

urbanístico, ello con arreglo al interés social declarado legalmente respecto a la materia (artículo 5 de la LOOU), y con la finalidad de conseguir la sana expansión de las ciudades. Los referidos parámetros deben responder a la realidad particular de las áreas consideradas, derivando tal requerimiento en la *zonificación* como “técnica de identificación de las diferentes divisiones del suelo”²⁸, que viene a consagrar “a) La determinación del uso que deberá darse a las diversas porciones del territorio zonificado, lo cual se denomina técnicamente *zonificación funcional* [y] b) Las características que en cada una de tales porciones deberá tener la construcción, a lo que se denomina técnicamente *zonificación arquitectónica*”²⁹.

Al entender que la zonificación precisa los usos y criterios relativos a la densidad urbana, altura y distancia entre las construcciones ejecutadas en la urbe³⁰, es pertinente indicar cómo se establece, pudiendo apriorísticamente afirmarse que se hace a través de la actividad de creación normativa asignada al órgano con función deliberante en el Municipio, esto es, a través de *Ordenanzas*, tal y como lo señala ANTONIO MOLES CAUBET:

La zonificación y especialmente la zonificación funcional es un elemento constitutivo del Plan de Desarrollo Urbano y ha de establecerse, por tanto, en el mismo acto administrativo que la configura jurídicamente confiriéndole legitimidad. Es ello evidente porque, implicando la zonificación una limitación de la propiedad y otros derechos reales, únicamente puede dimanar de un acto que, como el Plan de Desarrollo Urbano, se forma y modifica con las garantías de un procedimiento que permite la intervención de los interesados (fase de información pública)³¹.

Los parámetros establecidos al *zonificar* son verdaderas restricciones a la libre transformación de predios ciudadanos mediante la edificación, que en el marco de la ordenación urbanística patria se denominan Variables Urbanas Fundamentales, que para la temática específica de este escrito son las señaladas en el artículo 87 de la LOOU, que reza:

Artículo 87: A los efectos de esta ley se consideran variables urbanas fundamentales en el caso de las edificaciones:

1. El uso previsto en la zonificación.

²⁸ Hildegard Rondón de Sansó citada en Juan Garrido Rovira y María Arcia Paschen: “Cambios de Zonificación y Áreas de Servicios”. *Derecho Urbanístico*. N° 2. Editorial Urbanitas. Caracas, 1993, p. 8.

²⁹ Antonio Moles Caubet: “Planificación y zonificación en el Área Metropolitana de Caracas”. *Revista de Derecho Público*. N° 5. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, p. 30.

³⁰ Cfr. J. Garrido R. y M. Arcia P., *op. cit.*, p. 9.

³¹ A. Moles C., *op. cit.*, p. 31.

2. El retiro de frente y el acceso según lo previsto en el plan para las vías que colindan con el terreno.
3. La densidad bruta de población prevista en la zonificación.
4. El porcentaje de ubicación y el porcentaje de construcción previstos en la zonificación.
5. Los retiros laterales y de fondo previstos en la zonificación.
6. La altura prevista en la zonificación.
7. Las restricciones por seguridad o por protección ambiental.
8. Cualesquiera otras variables que los planes respectivos impongan a un determinado lote de terreno.

V. INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS DE EDIFICACIÓN URBANA

La construcción efectuada (o proyectada) en la ciudad se considera categóricamente como una actividad de ejecución urbanística del ámbito local, implicando tal concepción que la realización de obras se supedita al control y gestión de los órganos técnicos que dentro de la estructura administrativa municipal cuenten con las competencias inherentes a la materia; así, en la LOOU se regulan supuestos en los que la Administración Pública Municipal interviene en el proceso edificatorio mediante procedimientos que producen actos de conocimiento o voluntad, entendidos sumariamente como a continuación se expone:

1. **Inspecciones**³²

Con el objeto de verificar el cumplimiento de variables urbanas fundamentales, y así también de normas técnicas aplicables, la autoridad local inspecciona directamente o mediante contrato de servicios profesionales, la las construcciones levantadas, elaborando *in situ* un acta que refleje lo percibido y cuya copia debe ser entregada al responsable de las obras. En caso de delatar la infracción de normas técnicas relativas a arquitectura, ingeniería o urbanismo, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de haber sido conocida, debe el órgano inspector participarlo por escrito a aquel que tenga atribuidas las potestades sancionatorias respectivas.

³² De acuerdo con lo establecido en los artículo del 90 al 94 de la LOOU.

2. Consulta preliminar para edificar³³

El interesado en construir una edificación en una determinada parcela, está facultado legítimamente para dirigirse a la autoridad administrativa³⁴ urbanística solicitando obtener conocimiento sobre cuáles son las variables urbanas fundamentales aplicables al lote, debiendo presentar junto a su consulta una copia del documento de propiedad del terreno, y un croquis o levantamiento topográfico del mismo según se trate de una parcela para vivienda unifamiliar o multifamiliar respectivamente.

La consulta formulada debe ser resuelta dentro del plazo de quince (15) días hábiles siguientes a su recepción, mediante acto administrativo con efectos declarativos; siendo tal respuesta recurrible de conformidad con lo previsto en las Leyes que rigen los procedimientos administrativos y la jurisdicción contencioso administrativa. En el caso de la inexistencia del respectivo Plan de Desarrollo Local u Ordenanzas de Zonificación aplicables, las correspondientes variables serán asignadas por el Concejo Municipal de acuerdo con lo pautado en el artículo 125 de la LOOU.

3. La ejecución de obras³⁵

A. Inicio de la construcción

Para emprender una construcción, tan sólo basta que el propietario, o su representante, se dirija por escrito a la autoridad urbanística local con el objeto de notificarlo, debiendo acompañar a esa notificación de inicio de edificación el debido proyecto, el certificado de capacidad de suministro de los correspondientes servicios públicos o en su defecto las alternativas respectivas, los comprobantes de pago de impuesto municipales, así como otros documentos requeridos por las Ordenanzas, y el competente órgano debe acusar recibo y dispensará un comprobante de recepción fechado, firmado y sellado.

Una vez notificada la pretensión constructiva, el órgano administrativo debe constatar si el proyecto se ajusta o no a las variables urbanas fundamentales aplicables al inmueble en un plazo de treinta (30) días continuos, derivando tal comprobación, vista la inspección realizada a tales efectos, en la determinación de conformidad del proyecto con las mencionadas variables, caso en el que la Administración Municipal debe

³³ De acuerdo con lo establecido en los artículo del 81 al 83 de la LOOU.

³⁴ De acuerdo con la distribución de funciones en las estructuras municipales.

³⁵ De acuerdo con lo establecido en los artículo del 84 al 89 de la LOOU, así como el artículo 95 *eiusdem*.

expedir al interesado el acto con efectos declarativos³⁶ denominado *Constancia de Ajuste a las Variables Urbanas Fundamentales*, para que este la presente a los organismos de la administración urbanística nacional con arreglo a las formalidades de ley dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes; a cambio, si la autoridad local considera que el proyecto presentado no se ajusta a las correspondientes variables, lo notificará al interesado mediante *oficio motivado*, ordenando a la vez la paralización de la construcción, para que sea presentado el proyecto modificado en razón de la notificación hecha u observaciones al *oficio motivado*, a los fines que el órgano, dentro del plazo de quince (15) días continuos, resuelva la conformidad o no del proyecto a las variables urbanas, dictando la constancia correspondiente en el primer caso. La negativa sobre el ajuste de un proyecto de edificación a las variables urbanas fundamentales podrá ser objeto de recursos administrativos y judiciales conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico actual.

a. Tratamiento del silencio administrativo

Lo hasta ahora expuesto con relación a la intervención de la Administración Pública en la ejecución de obras no alude al supuesto en que la autoridad se abstenga de dictar pronunciamiento formal en los correspondientes lapsos configurando lo que en nuestra disciplina se conoce como *silencio administrativo*, resultando cuando menos prudente señalar lacónicamente que la consideración sobre la configuración del aludido silencio conllevará a la aprobación o negación de las diligencia dirigidas a los órganos administrativos que no encuentran respuesta conforme a la formalidad temporal prevista legalmente; y justamente la ordenación del territorio, junto a la del urbanismo, es una materia en la que el efecto positivo para la esfera jurídica de los solicitantes, con ocasión al silencio de los competentes órganos, ha sido contemplado, tradicionalmente por las disposiciones normativas previstas en la LOOT que, como se dijo, son de aplicación supletoria respecto a temas no considerados en la LOOU, siendo resumida tal situación por el Dr. ALLAN BREWER-CARIÁS:

Ahora bien, la Ley Orgánica, en estos casos, nada establece respecto a la abstención o negativa de la Administración Municipal de otorgar la constancia en el lapso prescrito, por lo que conforme al artículo 119 de la Ley Orgánica, debe aplicarse supletoriamente la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, en cuanto a los efectos positivos del silencio administrativo.

³⁶ Cfr. Flor Montell Arab: "Procedimiento para la obtención de la constancia de cumplimiento de las variables urbanas fundamentales". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela*. N° 111. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1999, p. 382.

Por tanto, conforme al artículo 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, si transcurridos los mencionados lapsos de 30 y 60 días respectivamente para el otorgamiento de las constancias, éstas no se hubieran otorgado o negado, "se considerarán concedidas, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia". Y en caso de que haya negativa o abstención de hacerlo, entonces el particular puede recurrir al recurso contencioso-administrativo contra las conductas omisivas en la Administración, antes mencionado³⁷.

Debe decirse que la respetable y lógica postura sobre el despliegue de efectos positivos en virtud del silencio administrativo, actualmente no tiene acogida en la jurisprudencia patria, encontrando sucesiva refutación desde la célebre sentencia Caso Sindicato Agrícola 168 dictada en fecha 13 de diciembre de 1999 por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, reduciendo la ausencia de respuesta administrativa a una *abstención* que puede ser objeto de control judicial al ejercer el mecanismo procesal idóneo, pero sin entenderse como la causa de la obligación en cabeza de la Administración consistente en dictar el correspondiente acto.

B. Terminación de la construcción

Al no haber objeción sobre las obras por parte de la autoridad urbanística local, el profesional responsable de la ejecución de las mismas y el propietario consignarán ante el órgano administrativo competente certificación firmada por ambos, en la que harán constar que el proceso edificatorio tuvo lugar de conformidad con las variables urbanas fundamentales y las correspondientes normas técnicas, debiendo otorgar la Administración Pública municipal constancia de recepción de la referida certificación dentro de un plazo de diez (10) días hábiles, que será declaratoria suficiente para considerar a la edificación como habitable. De haber pendiente alguna objeción que denote la vulneración a variables urbanas o a normas técnicas se hará constar y lo construido no podrá habitarse hasta que sea subsanada tal objeción, y posteriormente proceda el órgano de control urbanístico a anunciarlo en la certificación *in comento*.

4. Sanción a obras³⁸

En resguardo del interés público urbano, las autoridades administrativas con competencia en control respecto a la ejecución de planes u obras cuentan

³⁷ Allan Brewer-Carías et. al.: "Introducción General al Régimen Legal de la Ordenación Urbanística". *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, Colección Textos Legislativos*. N° 6. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1988, p. 56.

³⁸ De acuerdo con lo establecido en los artículos del 109 al 111 de la LOOU.

con la potestad de imponer sanciones por la presencia de obras que contraríen la ordenación urbanística, previa tramitación de un procedimiento respetuoso de los derechos subjetivos de los señalados como infractores. Este ejercicio de potestad sancionatoria prevé consecuencias que abarcan desde la orden de paralización de construcciones cuya continuidad se somete a la obtención de la Constancia de Ajuste a las Variables Urbanas Fundamentales (en caso de que lo edificado no violente lo dispuesto en el Plan respectivo pero la respectiva notificación de inicio no tuvo lugar ante el órgano competente), hasta la orden de demolición total o parcial de la obra, acompañada de multa para su responsable por no cumplir con las variables urbanas que le son aplicables.