

Proyectos de Ley Orgánica de Ordenación Urbanísticas

DIFERIDA SU PRIMERA DISCUSION

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA

Exposición de Motivos

Venezuela ha estado experimentando un proceso de crecimiento demográfico que sido objeto de un seguimiento desde hace muchos años, habiéndose producido documentos de inmenso valor, tal como el informe generado por la Comisión para el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, (COPLANARH), publicado en 1970 según el cual para ese año, la población del país "se encuentra irregularmente distribuida, concentrándose en la parte septentrional del país, en la cordillera de la Costa y en la costa noroccidental del Lago de Maracaibo". Señala más adelante dicho documento que, "Para el Censo de 1961, el 35 % de la población habitaba en 12 ciudades de las cuales la principal era Caracas, con un millón trescientos veintisiete mil habitantes (el 18% de la población total). Para el año 1970, el 43% de la población del país habita en las 12 ciudades principales. Caracas ha alcanzado más de 2 millones de habitantes y representa el 20% de la población total de diez millones y medio de habitantes".

El análisis de los datos demográficos generados por la Oficina Central de Estadística e Informática, en base al censo de 1991 y sus proyecciones para el año 2.020, nos permite establecer que las predicciones de la Comisión para el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos para el año 2.000 se cumplieron con bastante exactitud y que el fenómeno de concentración poblacional mantiene las tendencias expuestas en dicha publicación.

Por otro lado, el procesamiento de dicha información también permite hacer un diagnóstico sobre la tendencia de crecimiento de los Municipios del país en el lapso referido y según el cual el número de municipios con población superior al millón de habitantes se incrementará de dos, en 1991, a seis en el 2.020; en ese mismo lapso, el número de municipios con población entre cien mil y un millón de habitantes se incrementará de 36 a 74, mientras que el número de municipios con población inferior a los cien mil habitantes decrecerá de 297 a 255. En el último renglón se incluyen doce municipios cuya población es menor a los cinco mil habitantes y 10 que muestran una tendencia clara al decrecimiento poblacional.

Este análisis nos dice que el número de Municipios con menos de cien mil habitantes, triplicará, al de aquellos que superarán esa cifra y que, por el conocimiento que tenemos del país, podemos establecer que ese conjunto tan grande de Municipios es profundamente vulnerable y débil para responder a las expectativas de una planificación urbana, que deberían acometer de acuerdo al marco establecido por la vigente Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; esto es materia que debe movernos a una reflexión profunda al momento de plantearnos la revisión de la Ley Orgánica de

Ordenamiento Urbanístico, ya que estamos asumiendo que los Municipios con población superior a los cien mil habitantes pudiesen responder a las competencias que, en esa materia le atribuye la Ley vigente, lo cual sabemos que no es necesariamente cierto.

Por otro lado, sabemos que en Venezuela existen extensas zonas incluidas dentro de las figuras jurídicas de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), Áreas de Protección, Áreas de Explotación Agrícola y similares las cuales estarían bajo la jurisdicción y control de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales y de Producción y Comercio, según sea el caso, dejando por fuera otro extenso espacio dentro del cual se ubican la mayoría de los centros urbanos y el sistema de vial primario que los conecta y que constituiría el ESPACIO URBANÍSTICO NACIONAL que debe ser manejado, administrado, planificado y vigilado por el Ministerio de Infraestructura, bajo los lineamientos generales definidos y coordinados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo en armonía con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Ahora bien, la herramienta principal que ha establecido el Estado Venezolano para manejar el proceso urbanístico lo constituye la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística la cual está vinculada estrechamente a otras leyes, decretos, resoluciones, normas y planes partiendo de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela entre las cuales podemos mencionar: El Código Civil, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la Ley Orgánica del Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, la Ley de Geografía, Cartografía y Catastro, Ley de Registro Público, el Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central, la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Venta de Parcelas, la Resolución del Ministerio de Desarrollo Urbano por la cual se dictan las Regulaciones Técnicas de urbanización y construcción de viviendas aplicables a desarrollos de urbanismo progresivo, las normas sanitarias para el proyecto, construcción, ampliación, reforma y mantenimiento de las instalaciones sanitarias para desarrollos urbanísticos, así como otras nuevas leyes en proceso de elaboración.

Adicionalmente a lo anterior, el Estado sancionó el Decreto N° 369, del 14-10-99 en el cual se establecen las incumbencias de diversos organismos públicos en varias materias, una de las cuales es el urbanístico, y que permite configurar el fundamento del solape administrativo en la materia que ha venido siendo referido como un punto neurálgico y fuente de conflictos por los representantes de los diferentes organismos e instituciones consultadas.

El tema de las competencias en materia urbanística adquiere un matiz de conflictividad adicional debido a que los representantes de las Alcaldías consultadas han señalado que los Ministerios del Ambiente y Recursos Naturales y de Infraestructura son los que tienen la potestad de decidir sobre cual terreno es urbano o urbanizable, sin que los representantes de las Alcaldías afectadas tengan oportunidad de opinar al respecto.

Esta situación se complica más cuando se sopesan los efectos de la dinámica social, política y económica sobre el proceso urbanístico, uno de cuyos casos más emblemático lo constituyen los denominados "ASENTAMIENTOS NO CONTROLADOS".

Estos constituyen una realidad dura y dolorosa que lamentablemente no fue considerada en la Ley vigente. La experiencia nos induce a plantear que no se puede seguir confundiendo a tales asentamientos con lo que se denomina urbanismo progresivo y que la nación debe contar con un instrumento jurídico que permita la estructuración de las políticas a corto, mediano y largo plazo, que encamine los esfuerzos combinados para la solución de esta situación, evitando la adopción de soluciones mecánicas del tipo "Cartanal" en los Valles del Tuy, que ha generado impactos negativos, sobre todo en lo relativo a la inseguridad local.

En consecuencia, consideramos que se necesita de un fundamento jurídico que sirva de apoyo para el establecimiento de una POLÍTICA DE ESTADO para enfrentar el problema a corto, mediano y largo plazo.

Otra de las consecuencias de la dinámica económica, social y política sobre el urbanismo está ligado al surgimiento de los Distritos Metropolitanos, que aparte del caso específico de Caracas, parece que tiende a repetirse hacia otras regiones, como se desprende del análisis de la información generada por la Oficina Central de Estadística e Informática.

Por todo lo anterior, consideramos propicia la circunstancia actual para prever dentro del ordenamiento jurídico en discusión, la incorporación de la figura del Distrito Metropolitano, con sus diferentes expresiones y modalidades regionales.

También han emergido consideraciones críticas al sistema de planificación urbana "en cascada", habiéndose detectado vacíos e incongruencias en la praxis de la planificación urbana, lo que se ha concatenado con las situaciones ambiguas que se generan alrededor de los Planes de Desarrollo Urbano Local. Al respecto se han señalado casos en los cuales el Plan era elaborado pero no era aprobado, por múltiples razones entre las cuales está el financiamiento de su instrumentación, o bien el plan se terminaba cuando ya las condiciones del Municipio habían cambiado, por lo cual ya estaba desactualizado. Todo esto nos induce a pensar que el sistema de planificación urbana debe ser revisado y fortalecido.

Finalmente, para concluir con este diagnóstico general, debemos señalar que uno de los defectos más señalado de la ley vigente es su carácter normativo. Consideramos que el punto debe ser seriamente reflexionado y corregido, sobre todo si deseamos que la ley siga teniendo el rango de Ley Orgánica, es decir que se estructure una ley sencilla y englobadora de conceptos y criterios que guíen, no que normen a los niveles de planificación y ejecución que establece la ley vigente.

Los puntos arriba citados son algunos de los aspectos relevantes que constituyen parte del fundamento para justificar una revisión exhaustiva de la LEY ORGÁNICA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA que el país requiere, ante las circunstancias nuevas y previendo las posibilidades que nos plantea el futuro.

Este proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística surge por mandato constitucional y ha sido dirigido por la Subcomisión de Seguimiento, Evaluación y Control de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Asamblea Nacional, ante la necesidad de ejecutar las modificaciones parciales o totales que se consideren pertinentes, a fin de adecuarla a los retos que plantea el proceso de crecimiento urbano en toda la geografía del país; a permitir y facilitar la planificación del futuro desarrollo urbanístico del país, en consonancia con el ambiente natural, es decir, de la vocación del suelo, con sus potencialidades económicas y ponderando los riesgos naturales que frecuentemente nos afectan; a perfeccionar y fortalecer los procesos y mecanismos de planificación urbana; a facilitar su aplicación entre los entes del Estado directamente involucrados en la actividad así como entre los sectores privados que actúan en las actividades constructivas e inmobiliarias, de acuerdo a reglas de juego diáfanos; a solventar los conflictos en torno a las áreas de competencia por parte de los entes públicos; a cubrir vacíos jurídicos en torno a situaciones urbanísticas reales tales como los asentamientos informales y el surgimiento de los Distritos Metropolitanos y por ende, a suministrarle al Ejecutivo Nacional un sustento jurídico que le permita estructurar políticas de estado sobre esos dos aspectos, pero por encima de todo, poner al proceso urbanístico en resonancia con la Constitución de República Bolivariana de Venezuela, en el sentido de que, en el articulado de su Título I se resalta, de diversas maneras al hombre, al ser humano como objetivo. Por todo lo anterior deseamos destacar que la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, junto con las demás leyes relacionadas, debería suministrar insumos que permitan materializar el proceso de transformación del habitante de nuestro país para convertirlo en ciudadano de nuestro país, pues son dos cosas muy distintas: el habitante y el ciudadano; y esto constituye uno de los factores de distorsión que afecta gravemente a la Venezuela actual.

Desde el punto de vista metodológico, se constituyó un equipo técnico constituido por expertos en la materia, en el cual se integraron representantes del Ministerio de Infraestructura, de los diferentes Municipios que constituyen la Alcaldía Metropolitana, de la Cámara de la Construcción, de la Cámara Inmobiliaria, de las Universidades, de los Colegios Profesionales, con la participación de profesionales de vasta experiencia en la materia y cuatro asesores técnicos o facilitadores de la Subcomisión, quienes durante un lapso de aproximadamente tres meses, en sesiones de trabajo diarias redactaron el articulado de este proyecto de Ley. En dichas reuniones, siguiendo técnicas legislativas, se plantearon discusiones conceptuales, técnicas y filosóficas, con la finalidad de definir la orientación y el espíritu de la Ley; se revisaron y analizaron las normativas legales sobre la materia, redactándose por consenso, luego de las discusiones correspondientes, cada uno de los títulos, capítulos y artículos del mencionado anteproyecto.

Una vez concluido el articulado, se redacta la presente exposición de motivos que se pone a la consideración de la Asamblea Nacional para su primera discusión.

Este proyecto de reformas se ha subdividido en diez (10) títulos, cuyos objetivos generales se exponen a continuación:

TÍTULO I
DEL OBJETO DE LA LEY
DE LOS ORGANISMOS RESPONSABLES Y SUS COMPETENCIAS
DE LA COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En este título se establecen, desde el punto de vista filosófico, estructural y funcional, las pautas y disposiciones que regirán la ordenación urbanística y urbana en el Territorio Nacional, en consonancia con el espíritu de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; así mismo se definen de forma clara los diferentes niveles y organismos que intervienen en la planificación urbanística y urbana, desde el nivel macro, es decir el contexto nacional hasta el municipal, así mismo se abordan los mecanismos y las responsabilidades que cada uno de los niveles antes señalados, tienen en el proceso de planificación y de las coordinaciones que necesariamente tienen que establecer, respetar y hacer cumplir.

TÍTULO II
DE LA ADMINISTRACIÓN URBANÍSTICA

Este título define, de forma taxativa, la responsabilidad del Ministerio de Infraestructuras en el terreno de la administración urbanística nacional y establece el mecanismo de coordinación entre dicho Ministerio y los demás entes de la Administración Pública Nacional con atribuciones en la materia.

TÍTULO III
DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA Y URBANA Y SU
SISTEMA JERÁRQUICO

En el articulado de este título se establece el sistema de planificación urbanística claramente jerarquizado, en función de los niveles de intervención y toma de decisiones, desde el central, es decir, el Ministerio de Infraestructura, pasando por las

Gobernaciones Estadales, que hasta la fecha no habían tenido ingerencia en la materia, hasta el nivel Municipal. Se enfatiza en los mecanismos vinculantes entre cada nivel jerárquico, sobre todo en lo referente a las previsiones financieras para que los mismos se logren ejecutar. Se destaca que, a través de la figura de los Planes Especiales se introduce una figura jurídica para tratar de solucionar la problemática de los Asentamientos Informales que rodean a muchos de las ciudades de nuestro país, que forman parte de la trama urbana de ésta, planteándose la instrumentación de estrategias para incorporarlas, con las debidas adecuaciones al sistema urbano. También se introduce un aspecto muy importante, consistente en la posibilidad de modificar cualquiera de los planes, según una metodología de seguimiento, evaluación y control. Finalmente se introducen procedimientos para tratar los casos en los cuales hay ausencia de instrumentos de planificación

TÍTULO IV DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS

A lo largo del articulado de este título se encara el régimen urbanístico de la propiedad, en lo referente a su normativa, el catastro y las reservas públicas de tierras, constituyéndose en un aporte muy relevante para el ordenamiento urbanístico. Posteriormente se acomete la ejecución de los planes, estableciéndose las formas de ejecución, los mecanismos de seguimiento, control y fiscalización, para luego abordar las modalidades de financiamiento, los procedimientos administrativos y en el caso de surgir varias posibilidades, establecer la coordinación entre éstas.

TÍTULO V DE LA EJECUCIÓN DEL DESARROLLO URBANO

El articulado de este título aborda las diferentes posibilidades para la ejecución del Desarrollo Urbano, consagrando las cinco modalidades establecidas en la Ley original, es decir, la ejecución directa o indirecta por los organismos de la administración pública, la ejecución mediante la constitución de empresas mixtas, la ejecución mediante la constitución de asociaciones de propietarios, la ejecución por parte del sector privado en cooperación con las autoridades urbanísticas y la ejecución por personas o entes particulares. Posteriormente se trata sobre la urbanización de terrenos, con las premisas relativas a la posible subdivisión de éstos y finalmente se aborda al tópico de los urbanismos progresivos.

TÍTULO VI DE LA EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DE URBANIZACIONES

El articulado aborda los procedimientos para la coordinación, evaluación y control de la ejecución de urbanizaciones y edificaciones, luego de lo cual trata sobre los procedimientos para la ejecución de urbanizaciones y edificaciones. El aspecto

siguiente se refiere a la inspección para la ejecución de tales obras y sobre los procedimientos administrativos para el finiquito de las mismas. Termina el título con un aspecto muy importante, ya que se refiere a las responsabilidades de los actores en el proceso, es decir, el evaluador, el contralor y el ejecutor.

TÍTULO VII
DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se trata de un título concatenado con el anterior, ya que la participación del ciudadano es un elemento vital en lo referente a la definición e identificación de las responsabilidades, y su incorporación forma parte del proceso de transformación del habitante en ciudadano.

TÍTULO VIII
DE LAS SANCIONES

Este es un tópico muy importante y ha sido tratado con suficiente profundidad estableciéndose las siguientes variaciones: penalizaciones por transgresiones al plan, por transgresiones a las normas constructivas, por transgresiones a la ética profesional, por invasiones, por obstaculización de los vecinos. Se llama la atención especialmente en el caso de las invasiones ya que las mismas constituyen un delito contra la propiedad, ante el cual se ha practicado la más absoluta impunidad. La intención se orienta hacia el manejo de uno de los orígenes de los asentamientos informales, detrás de los cuales, a veces se esconden organizaciones delictivas. Con relación a la obstaculización de los vecinos se busca controlar una supuesta participación ciudadana, que es capaz de oponerse a cualquier proposición de uso, no importando cual sea su naturaleza.

TÍTULO IX
DISPOSICIONES FINALES

El articulado de este título pretende englobar todas aquellas actuaciones que permitan esclarecer las dudas que pudieran presentarse con motivo de la ejecución de la presente Ley, sin alterar su espíritu, propósito y razón.