

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO EN VENEZUELA

MAGDALENA SALOMON DE PADRON

S U M A R I O

I. *Introducción.* II. *El urbanismo en el contexto de la organización administrativa venezolana:* 1. La función urbanística en la Constitución venezolana de 1961. 2. Interpretación jurisprudencial de las disposiciones constitucionales en materia de urbanismo. III. *Distribución de competencias en materia de urbanismo a nivel nacional.* IV. *Los órganos urbanísticos de la Administración Central a nivel nacional.* 1. Organos de decisión: A. Ministerio de Desarrollo Urbano. B. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. 2. Organos técnicos y de consulta: A. Oficina Central de Coordinación y Planificación. B. Consejo Nacional para el Equipamiento Físico del Territorio. C. Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico. 3. Organos de ejecución: A. Ministerio del Desarrollo Urbano. B. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. C. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. D. Ministerio de Información y Turismo. 4. Organos de Financiamiento: A. Ministerio del Desarrollo Urbano. 5. Organos de coordinación: A. Ministerio de Desarrollo Urbano. B. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. C. Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico. 6. Organos de control: A. Ministerio de Desarrollo Urbano. B. Comisión Nacional del Desarrollo Urbanístico. V. *Entes urbanísticos descentralizados a nivel nacional.* 1. Entes de ejecución: Instituto Nacional de la Vivienda. 2. Entes de Financiamiento: A. Instituto Nacional de la Vivienda. B. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano. 3. Entes de control. 4. Entes técnicos o de consulta: Corporación de Turismo de Venezuela. VI. *Otros entes estatales de actuación urbanística con forma de derecho privado.* 1. Centro Simón Bolívar, C. A. A. Empresa Inmobiliaria Parque Central C. A. B. Empresa de Renovación Urbana de Caracas, C. A. 2. Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. VII. *Organos municipales de actuación urbanística.* 1. El caso de la Mancomunidad Urbanística del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda. A. Organos de decisión: Concejos Municipales. B. Organos de ejecución: Concejos Municipales. C. Organos técnicos o de

consulta: a. Comisión Metropolitana de Urbanismo. b. Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. c. Ingenierías Municipales. D. Organos de financiamiento: Concejos Municipales. E. Organos de coordinación: Comisión de Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas. F. Organos de control: a. Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano. b. Ingenierías Municipales. 2. El caso de la Mancomunidad Urbanística del Distrito Bolívar y Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui. A. Organos de decisión: a. Concejos Municipales. b. La Oficina Local de Planeamiento Urbano. B. Organos técnicos o de consulta: a. Oficina Local de Planeamiento Urbano. b. Junta Consultiva Intermunicipal de Planeamiento Urbano. C. Organos de ejecución: Concejos Municipales. D. Organos de Financiamiento: Concejos Municipales.

I. INTRODUCCION

La posición del Estado frente a la multiplicidad de exigencias de la sociedad, le plantean la necesidad de una adaptación de los cuadros estructurales de su Administración Pública, por cuanto es a ella a quien corresponde realizar toda la actividad que sea necesaria para cumplir o alcanzar la mayoría de los fines del Estado. Efectivamente, la evolución experimentada por el Estado, concebido hasta recientes décadas, de acuerdo a las filosofías liberales, fundamentalmente, como un ente responsable de la paz y de la seguridad social, con fines concretos y específicos, y que nos lo presenta ahora como un ente cuyos cometidos trascienden a la simple prestación de servicios públicos y se proyectan en actuaciones en el campo económico y social, con todas sus implicaciones, ha puesto de relieve la necesidad de efectuar una revisión en los cuadros administrativos y adecuarlos a estas nuevas actividades que debe desarrollar.

Ahora bien, entre esos nuevos fines que debe alcanzar el Estado, a través de su actuación considerada individualmente o, en concurrencia con los particulares, está el urbanismo, entendido como función pública, cuya realización está a cargo de la Administración y para procurar la ordenación y desarrollo de la ciudad de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable.¹ Esta nueva actividad, sin duda, exige el que se estructure una organización administrativa eficaz, sobre todo si se toma en consideración que los cuadros de la Administración Pública no están adecuados al ejercicio de la misma. Como ya es sabido, esta es una actividad que hasta fecha reciente había sido ejercida fundamentalmente por los particulares, siendo muy exigua la participa-

1. *Vid.* García de Enterría, Eduardo: *Apuntes de Derecho Administrativo II* (mimeografiados); Canciller Fernández, Antonio: *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo, Madrid, 1977, p. 34.

ción estatal, la cual sólo se limitaba a establecer normas que regulan la actuación de aquéllos. Hoy en día, como hemos dicho, la situación es diferente por cuanto la actividad del Estado se irradia hacia diversos campos, entre ellos el urbanismo, en el cual se desempeña no sólo como ente regulador y fiscalizador, sino también como agente promotor y ejecutor. Por ello se plantea la necesidad de revisar las estructuras administrativas existentes, evaluarlas y observar si éstas son lo suficientemente eficientes para llevar a cabo esta actividad o, si por el contrario, se hace necesario establecer en el seno de la Administración un conjunto de órganos capaces de desempeñar funciones de asesoría, planificación, gestión, fiscalización, ejecución y control de la gestión urbanística.

Por otra parte, creemos que deben tenerse presente en relación con el urbanismo, que ésta no es una acción aislada sino que es una pieza de la ordenación del territorio, que constituye un recuadro mayor que puede establecerle elementos condicionadores.² En efecto, la ordenación del territorio es una política estatal que tiene como finalidad procurar que los hombres se distribuyan racionalmente en el espacio de acuerdo a sus necesidades, habida cuenta de los recursos existentes. De manera que cualquier actividad del Estado orientada hacia el desarrollo económico y social, difícilmente puede quedar fuera de su ámbito.³ Sin embargo, esta concepción de lo que es o de lo que debe entenderse por la ordenación del territorio —política que alberga en su seno los principios orientadores de las actividades del Estado— puede ser considerada como amplia y ambiciosa y, en consecuencia, difícil de llevar a la práctica. No obstante la amplitud de su formulación, creemos que es perfectamente comprensible su contenido y posible de ejecutar, porque se instrumenta mediante acciones específicas para alcanzar objetivos en áreas determinadas, en sectores concretos, como transporte, equipamiento, recursos hidráulicos, comunicación, protección del ambiente, ordenación

2. "El fenómeno de la urbanización está formado por hechos que no pueden ser desvinculados de los demás factores que presiden el desarrollo de la sociedad contemporánea, pues forman todos ellos un conjunto interrelacionado, sólo escindible para fines prácticos". Mouchet, Carlos: "Aspectos legales e institucionales de la planificación urbana", *Revista de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1972, N° 26, p. 39.

3. "El ordenamiento del territorio se propone el establecimiento de una política sobre el uso del espacio a escala nacional y regional en cuanto a las grandes localizaciones —áreas urbanas, industriales, de turismo, parques nacionales, etc.—. Forma parte del mismo la política de establecimiento de ciudades, o de expansión o contención de las existentes, de restricciones o pautas generales a nivel nacional para el uso del suelo, etc. Pertenecen también a la esfera del ordenamiento del territorio de planificación de las vías de comunicación a escala nacional y regional. La política nacional de urbanismo debe, pues, estar dentro de este ámbito de ordenamiento territorial". Mouchet, Carlos: *ob. cit.*, p. 40 y ss.

rural y urbanismo. En esta forma, a través de acciones concretas y bien coordinadas en estos sectores se pueden alcanzar los fines mediatos propuestos por la ordenación del territorio. Sin embargo, la posibilidad de conseguir estos fines dependerá en gran parte de la organización administrativa que se encargue de llevarla a la práctica. Si los cuadros administrativos con los cuales se cuenta están estructurados en base a criterios de prestación, de concebir que la Administración sólo debe actuar satisfaciendo necesidades de carácter general a través de los servicios públicos, y no en base a criterios de actuación que la proyecten hacia todas esas actividades necesarias de cumplir en un proceso de desarrollo económico y social, la gestión obviamente fracasará. Por tanto, el logro de resultados positivos y la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio así concebida, dependerá en gran parte de la eficiencia de la organización que la ejecute.

Ahora bien, reconduciendo todo este planteamiento al supuesto concreto del urbanismo y teniendo presente que éste es un elemento de un componente mayor que es la ordenación del territorio, al estructurarse la organización administrativa del urbanismo, no debe hacerse con la sola perspectiva de que ésta sea eficaz sólo para el ejercicio de la actividad urbanística. Esto queda claro, puesto que como hemos afirmado, esta es una actividad que no puede ser desplegada en forma aislada, sino que, por el contrario, está interrelacionada con todas las acciones que conforman la ordenación del territorio. Ahora bien, esta interrelación que debe existir para coordinar y ejecutar armónicamente todas estas acciones —y no sólo el urbanismo— es imprescindible. De ignorarse esta circunstancia o de no establecerse mecanismos eficientes que coordinen adecuadamente las diversas actuaciones de la Administración, se llegaría a la obtención de resultados negativos, dado que se fraccionaría la actuación del Estado que, por de más decir, es un todo complejo, una unidad. Por tanto, el planteamiento que se haga sobre la organización administrativa del urbanismo no puede ser hecho sólo bajo ópticas parciales sino integrales, es decir, no circunscribiéndolo al aspecto específico del urbanismo, sino relacionándolo con el resto de las estructuras estatales que realizan actividades diferentes pero conexas.

Ante todo este planteamiento se contraponen una realidad, presente no sólo en nuestro país sino en países extranjeros, y es que si bien la Administración se ve ante la necesidad de desplegar actividades que antes no realizaba, sus cuadros de organización no se han conformado de acuerdo con estos nuevos requerimientos. Se afirma que esta razón, que precisamente estos nuevos campos de actuación de la Administra-

ción, como sus nuevas formas de actividad —fomento, gestión económica—, así como la participación de los particulares en la realización del interés público, constituyen las causas fundamentales que han provocado la reforma de las estructuras organizativas tradicionales de la Administración Pública. Claro que a estas reformas debe preceder un concreto estudio que permita una adecuada reestructuración, capaz de enfrentarse ante estos nuevos cometidos estatales. De no ser así se correría el riesgo de remodelar las viejas estructuras haciéndolas un tanto aptas, pero no totalmente eficaces, para enfrentar estas nuevas exigencias.

El supuesto venezolano en materia de organización administrativa, lleva en su seno estas particularidades: viejas estructuras administrativas remozadas para cumplir las nuevas tareas del Estado.⁴ Por esta razón se ha venido planteando con carácter de urgente necesidad una reforma de la Administración Pública, con la sola idea de hacerla realmente capaz para realizar todos esos nuevos cometidos estatales. Las proposiciones en este sentido datan desde los años 50, hasta prácticamente el año 1972, en el cual se presenta ante la opinión pública un informe completo, en diagnóstico y proposiciones sobre la Administración Pública venezolana, por la ya extinguida Comisión de Administración Pública. A pesar de estas inquietudes, sólo ha sido en fecha reciente que se ha procedido a dictar la primera de las leyes que conduzcan a dar por iniciado el proceso de reforma administrativa en Venezuela: la Ley Orgánica de la Administración Central vigente desde el 28 de diciembre de 1970.⁵

Esta ley crea, entre otros, el Ministerio de Desarrollo Urbano, al cual erige como ente del urbanismo a nivel central. Va a coexistir este novel órgano con un conjunto de entes descentralizados que tienen también atribuida la competencia en materia de urbanismo y que, juntos, conforman la organización administrativa sobre la materia.

Este es el panorama organizativo que pretendemos estudiar para tratar de presentar un cuadro ordenado de los órganos a quienes compete el ejercicio de la función urbanística.

Al pensar la forma como acometer este estudio, consideramos como la más viable, fundamentarlos en el aspecto de la función urba-

4. "...La estructura actual de la Administración venezolana es el resultado del crecimiento inorgánico de sus instituciones a medida que ellas han asumido nuevas funciones y cometidos". *Informe de la Comisión de Administración Pública*. Caracas, 1972, Tomo I, p. 54.

5. *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extraordinaria del 28 de diciembre de 1976.

nística que tenga atribuido el órgano, y en base a ella, clasificarlo. De manera que una vez analizado el punto de la atribución de competencia en la materia, se hace una clasificación de los órganos con señalamiento de la tarea urbanística que le es atribuida. El enfoque se hace, no sólo a nivel de la Administración Central —centralizada y descentralizada—, sino que también se hace referencia a algunas experiencias municipales concretas, que han tratado de instrumentar vías de solución a los problemas que se les ha presentado en la materia.

II. EL URBANISMO EN EL CONTEXTO DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA VENEZOLANA

Es preciso establecer, previamente a cualquier otra consideración, cuáles son las previsiones que existen, en relación a la distribución de competencia en materia de urbanismo, en la Constitución, por cuanto sus normas son condicionadoras del ordenamiento jurídico en general y, en particular, de la normativa que se establezca en relación a la función urbanística. En base a estas disposiciones, y a los fines de ir delineando cuál es la estructura administrativa urbanística en Venezuela, se debe ante todo, establecer cuáles son las personas públicas territoriales que tienen atribuida la competencia en la materia, para luego analizar en el seno de cada una de ellas, la forma como se ejerce esta función.

1. *La función urbanística en la Constitución venezolana de 1961*

La Constitución de 1961, no establece con claridad la distribución de competencias en materia de urbanismo. Dos disposiciones constitucionales entran fundamentalmente en juego en este problema: el artículo 30, que prevé que 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* (subrayado nuestro), y el ordinal 14, del artículo 136, que establece como competencia del Poder Nacional, el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de *urbanismo* (subrayado nuestro).

La primera observación que puede formularse en relación a estas normas, es que existe una competencia concurrente en materia de urbanismo, entre el Poder Nacional y el Municipio. Esta atribución de competencia es recogida en igual forma por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el ordinal 3º, del artículo 7, que establece que el

Municipio tiene como competencia los planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional.

Ahora bien, la interpretación de estas normas no puede quedar sólo en la consideración de que se trata de competencias compartidas entre el Poder Nacional y el Municipio, por cuanto el alcance de las normas tiene que ir más allá de una consideración tan simplista como esta. Es necesario, para una mejor interpretación de las normas constitucionales y, por ende, de un mejor ejercicio de la función urbanística, precisar cuál es el alcance exacto de ellas. Hay una serie de precisiones que se hacen en torno a estas normas atributiva de competencia. Por ejemplo, en cuanto al ordinal 14, del artículo 136 constitucional, que debe entenderse exactamente por "normas y procedimientos técnicos". En relación al artículo 30, que establece la competencia urbanística municipal, cuál es el criterio que debe aplicarse para determinar el alcance de lo que es "vida local". El desarrollo de estas normas constitucionales es imprescindible, por cuanto que expresada en la forma como lo hace la Constitución, ciertamente que no queda determinado como debe ser el ámbito de la competencia urbanística del Poder Nacional y del Municipio. Se plantea la necesidad, en consecuencia, de una normativa legal que desarrolle estas previsiones constitucionales y quede clasificado, de una vez, los niveles de competencia de estos entes. El desarrollo de la actividad urbanística en forma armónica, es presupuesto básico para el desarrollo. Ahora bien, mientras exista este vacío legislativo no puede llegar a pensarse en un proceso urbanístico nacional. Es evidente, en este sentido, la urgencia que existe de dictar una ley de ordenación urbanística que armonice las competencias a todos los niveles. Obviamente que la fundamentación de esta facultad del Poder Nacional de sancionar una ley en este sentido, es la importancia misma de la materia —la cual es imposible negar—, y cuya posibilidad cae en el supuesto del ordinal 25 del artículo 136 de la Constitución, que establece que es de la competencia del Poder Nacional toda otra materia que la Constitución le atribuya o *que le corresponda por su índole o naturaleza*.

2. Interpretación jurisprudencial de las disposiciones constitucionales en materia de urbanismo

La Corte Suprema de Justicia en reciente sentencia ha interpretado las normas constitucionales, en el siguiente sentido: que "cuando cualquiera de las Municipalidades de la República ejerce el poder de le-

gistrar en esta materia dentro de los límites que configuran la vida local y respetando la competencia del Poder Nacional en lo que respecta a la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, no hace más que desarrollar las actividades que le son propias y que más le interesan a la vida local...". Más adelante, en la misma sentencia se dice que "...el urbanismo como actividad normativa y administrativa concreta dirigida a regular el uso de la tierra en los centros urbanos y sus alrededores, es como ya se dijo, una típica actividad municipal la cual, desde el punto de vista jurídico, se traduce en restricciones y prohibiciones que constituyen otras tantas limitaciones del derecho de propiedad. Tales contribuciones, restricciones y prohibiciones tienen que ser establecidas en ordenanzas municipales y no en leyes nacionales a las que son equiparables aquéllas por muchos conceptos, porque ni lógica ni constitucionalmente es posible pretender que las normas de éstas desciendan hasta los múltiples y diversos detalles y particularidades que caracterizan el urbanismo en cada localidad. Por ello el constituyente ha reducido, con acierto, la competencia del Poder Nacional en este campo al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo.

La Corte considera que fundamentalmente el ejercicio de la competencia en materia de urbanismo le corresponde al Municipio, con excepción del contenido del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, en base al cual el Poder Nacional podrá establecer, coordinar y unificar las normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo.

Ahora bien, todo indica que estamos, pues, ante competencias concurrentes. Sobre estos planteamientos es necesario observar que el urbanismo no es una materia que pueda ser agotada en los términos de cada municipio, sino por el contrario, su tratamiento debe ser realizado a escala nacional en coordinación con todas las actividades estatales por cuanto que, como hemos afirmado, ésta no es una acción aislada. Esto no implica, y quede claro, que no deben ser tomadas en consideración las particularidades de cada realidad municipal, sino que habida consideración de las mismas, así como de las otras exigencias nacionales, se elabore una política que condicione las actividades urbanísticas a nivel local. Ahora bien, si consideramos que la acción del Poder Nacional no debe quedar circunscrita a los solos términos del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, sino que se le debe dar mayor amplitud de conformidad con lo previsto en el ordinal 25 de

dicho artículo, el cual le atribuye al Poder Nacional competencia sobre cualquier otra materia que le corresponda por su índole o naturaleza. Esta interpretación es viable e incluso, nos atrevemos a decir, conveniente, por cuanto las actividades urbanísticas, además de estar enmarcadas dentro del proceso económico-social del país, tienen que contar con la participación de los organismos del poder central, así como con los recursos económicos, técnicos, humanos que éste tenga. Esta circunstancia permite indiscutiblemente, una eficacia en la ejecución urbanística, mayor que si fueran los municipios solos los que la desempeñaran, puesto que éstos no poseen los recursos necesarios y suficientes para llevar a cabo una actividad urbanística capaz de cubrir a cabalidad las necesidades que se presenten.

Pensamos que en el espíritu de la Ley Orgánica de Régimen Municipal existe algo de esta idea puesto que, si bien establece como de la competencia del municipio lo que respecta a los planes de desarrollo urbano local, estos planes deben ser realizados, en primer lugar, de acuerdo a las normas y procedimientos técnicos que haya establecido el Poder Nacional; y en segundo lugar, para que tengan vigencia es necesario que sean aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos en la materia.⁶

Por esta vía se armonizan nacionalmente las normas generales sobre planteamiento urbano, quedando a nivel de los municipios, lógicamente, las previsiones que deban hacerse de acuerdo con los requerimientos de los recursos de cada término municipal.

Es positiva esta participación del poder central sobre la materia, por cuanto se requiere un control a un nivel superior de la actividad que en planificación urbana desarrollen todos los municipios. Es una vía de armonización general, necesaria para evitar las regulaciones anárquicas a las cuales se llegaría si no existiera.

Es positivo, por tanto, este control llevado a la práctica mediante el cumplimiento de la obligación que establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de someter la vigencia de los planes de desarrollo urbano locales a la aprobación del poder central.

III. DISTRIBUCION DE COMPETENCIA EN MATERIA DE URBANISMO A NIVEL NACIONAL

La distribución de competencia entre los órganos del nivel central está regulada fundamentalmente por dos instrumentos legales: la Ley

6. Ordinal 3º del artículo 7 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. *Gaceta Oficial* N° 2.297, Extraordinaria, del 18 de agosto de 1978.

Orgánica de la Administración Central y la Ley Orgánica del Ambiente.⁷ A través de estas leyes, el legislador ha tratado de desarrollar la disposición constitucional que le atribuye competencia al Poder Nacional para establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de arquitectura y urbanismo y, de determinar cuáles son los órganos de la Administración central que tienen competencia sobre la materia.

En primer lugar, debemos señalar que la Ley Orgánica del Ambiente en sus primeros artículos hace una serie de precisiones respecto de lo que debe entenderse, a los fines de su interpretación y aplicación, por conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Estas especificaciones de la ley le establecen un ámbito de aplicación extensísimo el cual abarca, prácticamente, todo tipo de actividades que desarrolle el hombre. Pues bien, dentro de esas consideraciones debemos destacar fundamentalmente, la orientación de la ley que considera, que a sus efectos, la conservación, defensa y mejora del ambiente comprenderá:

—La ordenación territorial.

—La planificación de los procesos de urbanización.

Sin embargo, esta atribución de competencia debe ser ejercida solamente en función de los valores del ambiente, de manera que debe interpretarse que la norma circunscribe la competencia del Ministerio en que estén en juego estos valores; en caso contrario, obviamente, no tendrá ningún tipo de sugerencia en materia de urbanismo.

De aquí, pues, que con fundamento en estas disposiciones encontramos que, entre los programas básicos elaborados por el MARNR, existe uno que se refiere a la ordenación de la ocupación del territorio nacional. En el texto de dicho programa se dice expresamente que le corresponde al MARNR ordenar la ocupación del territorio y, en consecuencia, definir el uso de las diversas áreas que integran el espacio nacional, en función de los objetivos y estrategias de desarrollo formuladas por el Ejecutivo Nacional.⁸ En criterio de dicho Ministerio, viene a ser el Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente el que debe decidir y juzgar la localización de las actividades humanas sobre el territorio nacional, con el objeto de proponer localizaciones más racionales en función del desarrollo económico y

7. *Gaceta Oficial* N° 31.004, del 16 de junio de 1976.

8. *Vid.* Programa Básico N° 5 del MARNR, sobre Ordenación de la Ocupación del Territorio Nacional. Seminario.

de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.⁹ Esto es, en lo referente a ordenación del territorio.

La orientación del legislador en este sentido queda aún más afianzada por el contenido del artículo 7 de la ley, que establece que el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, deberá contener la ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.

La interpretación que se hace a las normas de la Ley Orgánica del Ambiente por el MARNR conduce a considerar a éste como el órgano que tiene atribuida la competencia en materia de ordenación del territorio.¹⁰

Estas disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente vienen a ser complementadas por lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central. Esta ley establece en su artículo 36, ordinales 6º y 7º, en lo que se refiere a la ordenación del territorio, que el MARNR debe cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes. Además le corresponde a dicho Ministerio la formulación, control y vigilancia de la política del uso de la tierra, así como la elaboración y el establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra.

Todo conduce a pensar que el espíritu del legislador siempre se vio orientado hacia la creación de un Ministerio, el del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como organismo encargado de la ordenación del territorio y, por ende, con competencia en materia de urbanismo, pero dentro de los reducidos límites y con las orientaciones de la Ley Orgánica del Ambiente, como hemos señalado anteriormente.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Central crea el Ministerio de Desarrollo Urbano y le atribuye en su artículo 37 competencia sobre la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector urbanismo. Esto es, todo aquello que se refiera a programas de desarrollo urbano, financiamiento y construcción de viviendas, política habitacional, renovación urbana y cuanto queda especificado en el contenido de dicho artículo.

De manera que a quien el legislador quiso erigir como órgano del urbanismo fue al Ministerio de Desarrollo Urbano. Ello no implica

9. *Ibidem*, p. 5.

10. *Ibidem*, pp. 4 y ss.

que cuando se afirma que el MARNR tiene competencia también como el urbanismo —en los términos que hemos señalado—, estamos en presencia de una atribución concurrente de competencia. De la interpretación de la ley se desprende que el MARNR tiene competencia sobre el urbanismo, pero su ejercicio está restringido y condicionado a que exista vinculación con los valores del ambiente. De no haber ninguna implicación en materia del ambiente y de los recursos naturales renovables, no puede dicho Ministerio realizar ninguna actuación en el campo urbanístico, sólo podrá establecer orientaciones generales en el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, que incidan sobre los programas de desarrollo urbano.

De manera que no puede afirmarse que el órgano de la ordenación del territorio sea necesariamente el órgano del urbanismo. Puede, y es el caso nuestro, como se observa que se haya querido establecer organizaciones independientes: una, la de la ordenación del territorio y otra la del urbanismo. Quizás sea una fórmula práctica para no recargar a un solo Ministerio de toda la tarea que implica la ordenación del territorio y la eficacia de la actuación vendrá dada por el buen funcionamiento de los niveles de coordinación entre los organismos con competencia en la materia.

Así pues, que de acuerdo a las regulaciones de la Ley Orgánica del Ambiente y de la Ley Orgánica de la Administración Central, existen en la organización administrativa venezolana:

- Un Ministerio de la ordenación del territorio que es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y
- Un Ministerio de urbanismo que es el Ministerio de Desarrollo Urbano.

IV. LOS ORGANOS URBANISTICOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL A NIVEL NACIONAL

Corresponde ahora establecer la clasificación de los órganos que tienen atribuidos los diferentes aspectos que componen el urbanismo. Esta clasificación se haría en base a la función que desarrollan los diferentes órganos de la Administración Central. Sobre esta base encontramos que hay órganos de decisión, técnicos o de consulta, de ejecución, de financiamiento, de coordinación y de control, conforme desarrollamos a continuación:

1. *Organos de decisión*

Entre los órganos de decisión, es decir, aquellos que tienen atribuida la facultad de determinar cuál es el tipo de actividades que se va a desplegar en el sector del urbanismo, encontramos los siguientes:

A. En primer lugar, como órgano que específicamente tiene atribuidas funciones de decisión sobre la materia, está el Ministerio de Desarrollo Urbano —MINDUR—. De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central,¹¹ es este Ministerio quien formula y ejecuta la política de desarrollo urbano, la política habitacional, la de renovación urbana, de servicios comunales, servicios urbanos, recreación, viabilidad, así como otros aspectos vinculados con el desarrollo del medio urbano. En otras palabras, es este organismo el que define cuál es la política que debe seguirse en el país a nivel nacional en materia de urbanismo. Sin embargo, no hay que olvidar en lo que respecta a la formulación de las políticas sectoriales, como es el caso de la urbana, que deben estar encuadradas dentro de los lineamientos del V Plan de la Nación, toda vez que éste, como sabemos, es obligatorio para el sector público por disposición expresa del artículo 3º del Decreto N° 1.454, del 9 de marzo de 1976, por el cual se decretó dicho Plan.¹²

Ahora bien, dentro del cuadro organizacional de este Ministerio, estas atribuciones son ejercidas por la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico, de acuerdo a lo previsto en el Reglamento Orgánico de dicho Ministerio.¹³ En este sentido encontramos que esta Dirección elabora los estudios socioeconómicos relativos al desarrollo de los pequeños centros poblados y de las ciudades y sus áreas marginales; define los términos de referencia que deben regir para los proyectos de urbanización, de renovación urbana, de nuevos desarrollos, conjuntos residenciales, industriales, así como de cualquier otra índole. En todo caso, en la formulación de la política urbana, el MINDUR debe estudiar las proposiciones referentes a los lineamientos generales de la planificación física-espacial que formule la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), en acatamiento a lo establecido en el ordinal 6º del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

11. Ordinales 1º y 2º, del artículo 37.

12. *Gaceta Oficial* N° 1.860, de 11 de marzo de 1976. *Vid.*, el capítulo V del V Plan de la Nación, referente a "Urbanización, equipamiento y programas para áreas marginales". *Publicaciones de la Oficina Central de Coordinación y Planificación*. Caracas, Venezuela, 1976, pp. 327 y ss.

13. Decreto N° 2.088, del 22 de marzo de 1977, *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinaria, del 22 de marzo de 1977.

B. En segundo lugar, podemos citar como órgano que tiene facultades de decisión en el sector urbanismo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARNR). Sin embargo, en relación a la posible facultad que tiene este organismo sobre la materia, debe tenerse en cuenta que estas facultades no son específicamente urbanísticas, es decir, que las normas no le atribuyen expresamente facultades de dirección en este sector, sino que ellas derivan de la competencia que tiene atribuida dicho Ministerio en relación a la ordenación del territorio, y la conservación y preservación del medio ambiente. Es en este sentido, y no en otro, que clasificamos al MARNR como organismo con facultades decisorias en el urbanismo, por cuanto que al formularse la política de ordenación del territorio, así como la política en materia ambiental, y se condiciona de por sí la política que se vaya a formular en el sector urbanismo. Es, por tanto, por vía indirecta y no directa que el MARNR puede orientar las decisiones que se tomen sobre la materia.

2. *Organos técnicos o de consulta*

Participan también en el proceso urbano, órganos técnicos o de consulta, que prestan asistencia a los órganos que deciden y ejecutan la acción urbanística. Si bien dentro de la organización venezolana no encontramos una estructura específicamente constituida para este tipo de actividad, hay órganos que prestan asistencia técnica o ejercen funciones de consulta, como son:

A. *Cordiplán*

Este organismo, como ya hemos dejado asentado, puede proponer lineamientos generales en materia de planificación físico-espacial.¹⁴ Sin embargo, no se establece que las proposiciones que en este sentido haga Cordiplán tengan carácter vinculatorio para los órganos de decisión. De manera que el MINDUR podrá seguir o no las recomendaciones que en este sentido le haga Cordiplán.

B. *Consejo Nacional para el Equipamiento Físico del Territorio*

En tanto y en cuanto la actividad urbanística implique equipar el territorio físicamente, este Consejo¹⁵ intervendrá en ella. Las funcio-

14. Ordinal 47 del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

15. Este organismo fue creado por Decreto N° 761, de fecha 18 de febrero de 1975. *Gaceta Oficial* N° 30.631, del 25 de febrero de 1975.

nes que se le atribuyen son excesivamente amplias, y entre ellas figura la posibilidad de recomendar al Ejecutivo Nacional criterios para la elaboración de los programas de intervenciones para el equipamiento físico. Además, la consolida: los programas de inversiones, propuestas por institutos, organismos y dependencias que intervienen en la ejecución de la infraestructura y del equipamiento del país en un proyecto de programa único de Inversiones en Infraestructura Física y Equipamiento, para lograr su adecuación con los planes nacionales de ordenación territorial,¹⁶ según establece el decreto de creación del Consejo.

C. Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico

Esta Comisión¹⁷ tiene atribuidas facultades para formular a los organismos competentes las proposiciones, observaciones y recomendaciones que estime necesarias para el desarrollo urbanístico. Esta facultad será ejercida en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, en coordinación con la Comisión Metropolitana de Planeamiento Urbano y en las entidades federales donde funcionen oficinas municipales de Planeamiento Urbano, la tramitación y absolución de consultas se realizará en coordinación con ellas.¹⁸

3. Organos de ejecución

Cuando se trata de hacer una clasificación de los órganos que ejecutan el urbanismo, se observa que existe una serie de órganos diversos, como diversos son los aspectos que comporta el desarrollo urbanístico. No obstante que ha sido en los últimos años que se han dictado normas que regulen la materia, sólo ha sido en 1978 que a nivel nacional se ha establecido el contenido de lo que debe entenderse por desarrollo urbano en el contexto de la normativa venezolana. En este sentido encontramos que el artículo 3 del Decreto N° 2.614, del 7 de marzo de 1978, que integran el desarrollo urbanístico:

- a. La renovación urbana.
- b. Los desarrollos de conjunto de viviendas.
- c. La vialidad y transporte urbanos.

16. *Vid.*, los ordinales 2° y 3° del artículo 2 del Decreto N° 761, del 18 de febrero de 1975.

17. Creada por Decreto N° 2.614, del 7 de marzo de 1972. *Gaceta Oficial* N° 31.452, de fecha 21 de marzo de 1978.

18. Véase el ordinal 3° del artículo 2, y artículos 6 y 9 del Decreto N° 2.614, del 7 de marzo de 1978.

- d. El ordenamiento de los barrios populares.
- e. La localización de las industrias y el comercio.
- f. El desarrollo de servicios públicos, tales como: acueductos, cloacas, alcantarillados, canalizaciones, gas, teléfonos y electricidad.
- g. Las instalaciones educacionales, asistenciales, recreacionales, culturales y de servicios administrativos.
- h. Las edificaciones y construcciones a cargo de organismos públicos.
- i. Los desarrollos turísticos.
- j. Los parcelamientos, reparcelamientos, lotificaciones y urbanizaciones en general que se puedan realizar en las áreas urbanas, así como en las áreas de posible expansión urbana, cuyo desarrollo implique asentamientos humanos de cualquier naturaleza.¹⁹

Como fácilmente puede observarse, es una constelación de aspectos los que configuran todo el proceso de desarrollo urbanístico. Esto implica que, en la ejecución de cualquier desarrollo urbanístico, convergen una diversidad de organismos que tienen que desplegar su actividad para realizar una acción efectivamente urbanística. Esto dificulta realmente la enumeración completa de los órganos de ejecución del urbanismo, aun cuando pueda observarse de los aspectos que integran el concepto que no siempre es constante la presencia de algunos de ellos en todo tipo de desarrollo, como por ejemplo: la C. A. Teléfonos de Venezuela, cuya participación en un desarrollo urbano, si bien es necesaria, no es imprescindible. De manera que la inclusión de los organismos en esta clasificación se hará estrictamente en función de su necesaria participación para la realización de cualquier desarrollo urbanístico.

En este orden de ideas encontramos que existen, dentro de la Administración Central, los siguientes órganos de ejecución del urbanismo:

A. Ministerio del Desarrollo Urbano

En primer lugar encontramos este Ministerio como órgano de ejecución, por ser el órgano específicamente determinado para ejercer la función urbanística a nivel de la Administración Central. Este organismo

19. Artículo 3º de dicho decreto.

mo tiene atribuida, por disposición expresa de la Ley Orgánica de la Administración Central,²⁰ la ejecución del desarrollo urbano, la cual debe cumplirse de acuerdo con las políticas de ordenación, acondicionamiento y desarrollo del territorio; la ejecución de la política habitacional, especialmente en lo que se refiere a las viviendas de interés social;²¹ la construcción de viviendas, conjuntos residenciales, urbanizaciones;²² la construcción de obras de renovación urbana, así como de las nuevas ciudades;²³ la construcción de toda clase de edificaciones de interés público;²⁴ la construcción de edificaciones para usos habitacionales, comerciales, artesanales o industriales que sean requeridas con fines de desarrollo urbano;²⁵ la ejecución de las obras menores de vialidad urbana;²⁶ la ejecución de las obras de desarrollo urbano de los centros poblados con la participación de la comunidad,²⁷ y atribuida como competencia genérica el ordinal 10, del artículo 37, que determina que está facultado para programar, estudiar, proyectar y construir viviendas, conjuntos residenciales, urbanizaciones y "demás obras de desarrollo urbano", con lo cual queda consagrada una amplísima competencia a dicho Ministerio en lo referente a esta materia. Es, como puede observarse, el órgano principal de ejecución del urbanismo a nivel de la Administración Central. Los otros organismos, como veremos más adelante, coadyuvan a este Ministerio en la actividad de ejecución de las obras de desarrollo urbano, pero no son propiamente los órganos de ejecución.

B. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

También ejerce funciones de ejecución en lo que respecta al desarrollo urbanístico, si bien desde el ángulo de su competencia específica conservacionista de los recursos naturales renovables como ya hemos expuesto anteriormente, y concretamente en lo que respecta al abastecimiento de agua en el medio urbano, facultad que le es dada por la Ley Orgánica de la Administración Central le atribuye a este Ministerio.²⁸

-
20. Artículo 37, ordinal 5º de la Ley Orgánica de la Administración Central.
 21. Artículo 37, ordinal 9º, *ejusdem*.
 22. Artículo 37, ordinal 1º, *ejusdem*.
 23. Artículo 37, ordinal 12, *ejusdem*.
 24. Artículo 37, ordinal 13, *ejusdem*.
 25. Artículo 37, ordinal 13, *ejusdem*.
 26. Artículo 37, ordinal 17, *ejusdem*.
 27. Artículo 37, ordinal 18, *ejusdem*.
 28. Artículo 36, ordinal 5º, *ejusdem*.

El resto de la actividad que puede cumplir este organismo cuando se proyecta y ejecuta un desarrollo urbano determinado, será referida a que no se atente contra los recursos naturales renovables, función principal que tiene que atender, conforme al cuadro de competencias que le es atribuido por el derecho vigente.

C. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

Este Ministerio también tiene asignada la ejecución de uno de los componentes del urbanismo, como es el sector transporte. A estos efectos la mencionada Ley Orgánica de la Administración Central le asigna todo lo referente a la construcción de carreteras y vías de transporte terrestre, urbanas, interurbanas y rurales; así como lo que concierne a los sistemas metropolitanos de transporte.²⁹

D. *Ministerio de Información y Turismo*

Aun cuando la Ley Orgánica de la Administración Central no establezca nada en concreto sobre el particular, el Ministerio de Información y Turismo debe tener participación en los desarrollos turísticos vinculados a los desarrollos urbanísticos, por cuanto este organismo es a quien le compete la planificación y dirección de la política del Gobierno Nacional en materia de turismo y el cumplimiento de la Ley de Turismo y de su Reglamento.³⁰ No obstante, debemos señalar que no es este el único órgano que despliega en este sector, tan estrechamente vinculado a los procesos de desarrollo urbano, como veremos más adelante al referirnos a la Corporación de Turismo de Venezuela.

4. *Organos de financiamiento*

Ministerio de Desarrollo Urbano

A nivel de la Administración Central sólo existe un órgano de financiamiento, que es el MINDUR. Esta función le es atribuida por la Ley Orgánica de la Administración Central, concretamente en lo que respecta a la formulación, administración, control y ejecución de la política de financiamiento a la vivienda y la coordinación del crédito suministrado por el Estado, sus dependencias y los particulares para el

29. Artículo 33, ordinal 1º, *ejusdem*.

30. Artículo 38, ordinal 2º, *ejusdem*.

financiamiento de viviendas y para el desarrollo urbano, en concordancia con la política financiera nacional.³¹

5. *Organos de coordinación*

A. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

El órgano fundamental de coordinación en materia urbanística, es el Ministerio de Desarrollo Urbano, a quien además de las funciones señaladas, le corresponde el control y vigilancia de las actividades que los organismos públicos y los particulares realicen en el campo del desarrollo urbano y habitacional.³² Además, este organismo debe coordinar, supervisar y evaluar los servicios públicos necesarios para dichos desarrollos urbanos y habitacionales.³³

B. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

Este Ministerio también ejerce funciones de coordinación en materia urbanística, pero a los solos efectos de coordinar, adecuar las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables. Esta facultad, en todo caso, debe ser ejercida en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano.³⁴

C. *Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico*

La Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico³⁵ ejerce funciones de coordinación en lo que se refiere a los trámites y procedimientos administrativos para desarrollos urbanísticos. En este sentido coordina el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para el otorgamiento de autorizaciones, aprobaciones o permisos referentes a desarrollos urbanísticos, y de los establecidos para la inspección y control de dichos desarrollos;³⁶ así como también procurar la coordinación de los organismos que intervienen en el proceso de desarrollo urbano.³⁷

31. Artículo 37, ordinal 4º, *ejusdem*.

32. Artículo 37, ordinal 7º, *ejusdem*.

33. Artículo 37, ordinal 15, *ejusdem*.

34. Artículo 36, ordinal 20, *ejusdem*.

35. Esta Comisión fue creada por el Decreto N° 2.614, del 7 de marzo de 1978, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 31.452, del 21 de marzo de 1978.

36. Artículo 2, ordinal 1º, del Decreto N° 2.614, del 7 de marzo de 1978.

37. Artículo 2º, ordinal 5º, *ejusdem*.

6. *Organos de control*

A. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

El control de la función urbanística la ejerce el MINDUR, concretamente en lo que se refiere: a la política de financiamiento a la vivienda;³⁸ a las actividades que los organismos públicos como los particulares realicen en el desarrollo urbano y habitacional;³⁹ a la ejecución de la política habitacional, con especial énfasis sobre las viviendas de interés social,⁴⁰ a las actividades que ejerzan los particulares y que comporten el uso de la tierra urbana;⁴¹ y sobre las obras de renovación urbana y de las nuevas ciudades.⁴²

B. *Comisión Nacional del Desarrollo Urbanístico*

Esta Comisión ejerce una actividad de control en relación al cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para el otorgamiento de autorizaciones, aprobaciones o permisos referentes a desarrollos urbanísticos y de los establecidos para la inspección y control de desarrollos.⁴³

V. CLASIFICACION DE LOS ENTES URBANISTICOS DESCENTRALIZADOS A NIVEL NACIONAL

1. *Entes de ejecución*

Instituto Nacional de la Vivienda

En el ámbito de la administración descentralizada, como ente de ejecución de la función urbanística sólo encontramos al Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI). Este organismo surge de la transformación del Banco Obrero, operada en virtud del Decreto N° 908, del 13 de mayo de 1975,⁴⁴ por el cual se dictó la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda. Goza este ente, en consecuencia, de personalidad jurídica y patrimonio propio, y distinto del Fisco Nacional. Es en otras palabras un instituto autónomo.

38. Artículo 37, ordinal 4°, *eiusdem*.

39. Artículo 37, ordinal 7°, *eiusdem*.

40. Artículo 37, ordinal 9°, *eiusdem*.

41. Artículo 37, ordinal 11, *eiusdem*.

42. Artículo 37, ordinal 12, *eiusdem*.

43. Artículo 2, ordinal 2°, del Decreto N° 2.614, del 7 de marzo de 1978.

44. *Gaceta Oficial* N° 1.746. Extraordinaria del 13 de mayo de 1975.

De acuerdo a su ley de creación, el INAVI es el organismo ejecutor y administrador de la política de vivienda de interés social.⁴⁵ Para cumplir con este objetivo se le faculta para realizar un vasto número de operaciones, entre las cuales podemos citar la posibilidad de construir y adquirir viviendas para ser vendidas o arrendadas;⁴⁶ adquirir y vender terrenos de acuerdo a los fines del Instituto.⁴⁷ Todo lo cual obviamente tiende a la ejecución de la función urbanística.

2. *Entes de financiamiento*

A. *Instituto Nacional de la Vivienda*

Este instituto, además de cumplir funciones de ejecución en materia urbanística, mencionadas anteriormente, realiza paralelamente una actividad de financiamiento en el sector vivienda. En este sentido, entre sus amplias funciones, tiene la posibilidad de conceder créditos con garantías hipotecarias;⁴⁸ el otorgamiento de fianzas y avales para la construcción de urbanizaciones y de viviendas cónsonas con los fines que dicho ente persigue;⁴⁹ acordar y conceder subsidios totales y parciales, permanentes o temporales a los adjudicatarios cuyos ingresos no le permitan sufragar los costos de la vivienda de interés social;⁵⁰ la ejecución de operaciones de fideicomiso y comisiones de confianza de organismos públicos y privados que estén relacionados con su objeto principal;⁵¹ y el otorgamiento de créditos para la construcción o adquisición de viviendas con la garantía de las prestaciones sociales de los correspondientes beneficiarios.⁵²

B. *Fondo Nacional de Desarrollo Urbano*

El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano⁵³ es también un instituto autónomo y, por tanto, goza de personería jurídica y patrimonio propio, autónomo e independientemente del Fisco Nacional. Su función

45. Artículo 2 de la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

46. Artículo 13, *ejusdem*.

47. Artículo 13, ordinal 2º, *ejusdem*.

48. Artículo 13, ordinal 4º, *ejusdem*.

49. Artículo 13, ordinal 10, *ejusdem*.

50. Artículo 13, ordinal 14, *ejusdem*.

51. Artículo 13, ordinal 16, *ejusdem*.

52. Artículo 13, ordinal 18, *ejusdem*.

53. Este ente fue creado por la ley de fecha 21 de agosto de 1975, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 30.790 de fecha 9 de septiembre de 1975.

principal en materia urbanística es procurar, mediante el uso de sus recursos financieros y de la inducción de recursos de otra índole, al desarrollo habitacional;⁵⁴ el fortalecimiento de la estructura inmobiliaria de los servicios asistenciales, educacionales y otros de carácter público.⁵⁵

En todo caso, en cuanto se refiere a estas actividades, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano debe elaborar su programa de acción en concordancia con los planes nacionales de desarrollo urbano y con las políticas financieras correspondientes.⁵⁶ Dentro de este marco el Fondo podrá otorgar créditos a constructores, urbanizadores y promotores de la actividad inmobiliaria, en condiciones de plazo e interés más favorable que las prevalecientes en el mercado, cuando se destinen a la ampliación de la estructura habitacional de interés social;⁵⁷ destinar fondos para cubrir la política de estímulos establecida o que se establezca para viviendas de protección oficial, para las instalaciones educacionales y hospitalarias;⁵⁸ invertir en inmuebles con el propósito de desarrollar áreas destinadas a la promoción habitacional y a la remodelación urbana.⁵⁹ Estas facultades deben ser ejercidas de conformidad con lo previsto en la ley de creación del Fondo y de su reglamento.

3. *Entes de control*

Los entes que ejercen el control de estos entes descentralizados vienen a ser sus respectivos ministerios de adscripción. En este sentido encontramos que tanto el Fondo de Desarrollo Urbano como el INAVI están adscritos al Ministerio de Desarrollo Urbano, según está previsto en el artículo 4 del Decreto N° 2.093, del 22 de marzo de 1977.⁶⁰ De esta forma queda concentrado en este Ministerio la Facultad de control del ejercicio de la función urbanística, ejercida tanto por la Administración Central, como hemos visto, como por la Administración descentralizada.

En lo que respecta a entes de decisión, técnicos o de consulta y de coordinación, éstos no existen dentro del ámbito de la Administración descentralizada. La razón que pareciera explicar esta situación quizás

54. Artículo 2, letra a) de la Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

55. Artículo 3, letra d), *eiusdem*.

56. Artículo 3, ordinal 1°, *eiusdem*.

57. Artículo 14, letra a), *eiusdem*.

58. Artículo 14, letra b), *eiusdem*.

59. Artículo 14, letra c), *eiusdem*.

60. *Gaceta Oficial* N° 1.999, Extraordinaria del 22 de marzo de 1977.

sea la particularidad de que la función urbanística, considerándola en forma integral, está fundamentalmente encomendada a la Administración Central. La creación de órganos descentralizados obedece, en nuestro criterio, al cumplimiento de aspectos concretos del urbanismo, como ha podido observarse al ser analizadas las atribuciones del INAVI, y del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, creados especialmente para realizar sus actividades en el sector vivienda, concretamente de viviendas de interés social, así como de financiamiento, respectivamente.

Se observa una tendencia a la centralización en el cumplimiento de la función urbanística que a nuestro juicio, no se debe a una idea preconcebida sino más bien a la poca atención que se le ha brindado a esta materia en nuestro país a nivel nacional, y que se ha traducido, prácticamente, en la inexistencia de una estructura administrativa adecuada y específicamente para el urbanismo. Es recientemente, con la nueva estructuración de la Administración Central, que se crea un Ministerio, el Ministerio de Desarrollo Urbano, el cual se le atribuye esta función a nivel nacional. Antiguamente era el extinto Ministerio de Obras Públicas el organismo encargado de ejercer esta función, pero con la particularidad de que este Ministerio cumplía una diversidad de actividades entre las cuales el urbanismo era una más. Las reformas operadas recientemente en el aspecto organizativo en nuestro país, más concretamente, las introducidas por la Ley Orgánica de la Administración Central, hace pensar que todo se orienta a crear una organización especializada dentro de la Administración Central, que pueda atender eficazmente el cumplimiento de la actividad urbanística.

4. *Entes técnicos o de consulta*

Corporación de Turismo de Venezuela

Este ente complementa la actividad desempeñada por el Ministerio de Información y Turismo, por cuanto es el organismo que tiene competencia para participar en la orientación y coordinación de los planes y obras de interés turístico que realicen los Ministerios, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, autoridades estatales, municipales y demás organismos, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 4º, del artículo 7, de la Ley de Turismo. De la interpretación de esta norma se desprende que la actividad urbanística que implique alguna injerencia en el sector turismo debe ser sometida al conocimiento de la Corporación, para armonizar la realización de estas obras con la política turística nacional.

VI. OTROS ENTES ESTATALES DE ACTUACION URBANISTICA CON FORMA JURIDICA DE DERECHO PRIVADO

1. *El Centro Simón Bolívar*

Además de las formas utilizadas y que hemos señalado anteriormente, el Estado venezolano no sólo actúa en el campo urbanístico a través de entes con formas de derecho público —entes centralizados y/o descentralizados—, sino que también acude a la asunción de formas tradicionales de derecho privado —civiles o mercantiles— según sea necesario. En nuestro análisis encontramos dentro de este último aparte, el Centro Simón Bolívar, C. A. que adoptó desde su creación la forma societaria mercantil de compañía anónima y ha circunscrito su actuación desde su creación —11 de febrero de 1947— al desempeño de actividades de tipo urbanístico. Esta compañía, ha sido recientemente transformada y ha dado origen en su transformación a tres nuevas compañías que han sido destinadas a cumplir su objeto en el campo urbanístico. Así encontramos que en la recientemente modificada Acta Constitutiva de fecha 18 de agosto de 1972, se establecía en el artículo 2, que la susodicha compañía tenía como objeto “el desarrollo urbanístico de la ciudad de Caracas, su área metropolitana y de las demás ciudades comprendidas dentro de los límites de la Región Capital”,⁶¹ definidas según Decreto N° 929, de fecha 5 de abril de 1972. Con base en esta delimitación de su objeto social, se le estipularon toda una serie de facultades para actuar, tanto en el campo civil como en el mercantil, y se le impuso participar en el área de su competencia en la formulación del Plan de la Nación y de adecuar sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan. De manera que, dentro de su carácter mercantil, se le atribuyó competencia en materia urbanística, limitada territorialmente como puede observarse, pero con sujeción a lo que sobre la materia dispusiera la Administración Central, ya que se preveía la adecuación de su actuación a los lineamientos que sobre la materia se estableciera en el Plan de la Nación.

Ahora bien, esta estructuración del Centro Simón Bolívar, C. A., en términos generales se mantuvo hasta la modificación acordada por la Asamblea de Accionistas en el sentido de constituir tres compañías anónimas: la Empresa de Renovación Urbana de Caracas C. A., la Empresa de Desarrollo Inmobiliario, C. A. y la Empresa Inmobiliaria Parque Central, C. A., de las cuales el Centro Simón Bolívar C. A., sería en esta reestructuración, accionista mayoritario. Se le cambió su objeto

61. Véase en *Gaceta Municipal*.

social y quedó configurada como empresa tenedora de acciones (*holding*) y coordinadora de las actividades de las empresas citadas.

De manera que a partir de dicha transformación el Centro Simón Bolívar C. A., que antes actuaba como empresa operadora, hoy en día tiene como objeto *planificar, coordinar, supervisar y financiar* la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar que estas últimas, en sus actividades de construcción, desarrollo, renovación, ventas, administración, mantenimiento y cualesquiera otras de su competencia, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente: para cumplir estos cometidos podrá promover, fusionar o liquidar empresas de su propiedad; prestarle los servicios administrativos que requieran; recibir donaciones y realizar todos los actos de lícito comercio que le permitan cumplir este objetivo. Queda transformado, como se ve, el Centro Simón Bolívar, C. A. en empresa matriz, de la cual son accionistas la Nación venezolana, representada por el Ministro de Hacienda, la Corporación Venezolana de Fomento, la Municipalidad del Distrito Federal, representada por la Gobernación del Distrito Federal, y el INAVI.⁶² Esta compañía queda situada en la cúspide del *holding*, ejerciendo —como señalamos— en relación con sus filiales la acción de planificar, coordinar, supervisar y financiar sus actividades.

Como puede observarse, a diferencia de lo que sucede en el sector público, donde sí existen una serie de órganos perfectamente clasificables por la competencia que se le atribuye, cuando la forma jurídica escogida es de derecho mercantil, se busca la estructuración de un grupo de compañías anónimas, dependientes de una empresa matriz que ejerce las funciones de decisión, control, vigilancia y financiamiento, mediante la vía accionarial, esto es, dominio total de la actividad de las empresas filiales por ser propietaria de la mayoría o totalidad de las acciones de dichas empresas. En todo caso, la actividad de la empresa matriz no abarca la función operativa sino que ésta precisamente queda atribuida a las compañías filiales. En este sentido encontramos que a las mismas les fue determinado el siguiente objeto social.

A. Empresa Inmobiliaria Parque Central, C. A.

Establece respecto de ella el artículo 2 de su documento constitutivo y estatutario, que tiene por objeto la administración, el manteni-

62. *Vid.* Documento Constitutivo y Estatutario del Centro Simón Bolívar, C. A., publicado en el periódico *El Universal*, en su edición de fecha lunes 5 de junio de 1978.

miento y la venta de los bienes que componen e integran el Complejo Urbanístico denominado Parque Central.⁶³

B. *Empresa de Renovación Urbana de Caracas, C. A.*

Cuyo objeto es elaborar y ejecutar proyectos de construcción y desarrollos urbanos destinados a la renovación física y ambiental de la ciudad de Caracas y la del área metropolitana.⁶⁴

C. *Empresa de Desarrollo Inmobiliario de Caracas, C. A.*

A la cual le fue determinado como objeto social realizar inversiones y promociones de carácter inmobiliario y, en general, todo lo relacionado con la industria de la construcción. Asimismo le es permitido asociarse con terceros en la proyección y realización de sus propósitos y llevar a efecto cualquier gestión de lícito comercio relacionado con su objeto.⁶⁵

Con esta estructuración de típicas formas de derecho mercantil, el Estado venezolano ejerce parte de la función urbanística. La razón por la cual se adoptan éstas es interpretable en el sentido de que los cometidos que tienen atribuidos estas compañías, son normalmente negocios jurídicos de derecho privado y, debido a ello, se adoptan formas también de derecho privado para realizarlos. Sin embargo, y en todo caso, no puede olvidarse que aun cuando la forma jurídica adoptada sea propia del derecho privado, no desvirtúa el carácter público del fin que deben realizar. En este sentido hay que considerar que, por las características que presentan: forma societaria de derecho privado y capital público, son calificables de empresas del Estado.

2. *Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal*

Este ente cuya forma es de derecho privado, es otra de las personas jurídicas de las cuales se vale el Estado para cumplir su función en el

63. *Vid.* Documento Consultivo y Estatutario de Empresa Inmobiliaria Parque Central C. A., publicado en la edición del diario *La Religión*, de fecha 14 de junio de 1978.

64. *Vid.* Documento Constitutivo y Estatutario de Empresa de Renovación Urbana de Caracas, C. A., publicado en la edición del diario *La Religión*, de fecha 14 de junio, 1978.

65. *Vid.* Documento Constitutivo y Estatutario de Empresa de Desarrollo Inmobiliario de Caracas C. A., publicado en el diario *La Religión*, de fecha 14 de junio de 1978.

campo urbanístico. En relación a este ente, hay que observar que la intención que se tuvo al crearlo⁶⁶ no fue que esta Fundación desplegara su acción en el campo urbanístico, sin embargo el objeto que tiene que cumplir, como veremos, está enmarcado dentro del amplio campo urbanístico. En este sentido encontramos que en los estatutos de la misma se le especifica que su objeto es el de investigar las necesidades y requerimientos de los habitantes de los barrios populares en el orden físico, económico y social, cultural y recreacional, a fin de determinar las acciones concretas a realizar para satisfacer sus necesidades. Igualmente debe promover, organizar y capacitar las organizaciones de base existentes en los barrios populares, a fin de que éstas sirvan de vínculo real entre la población y la acción concreta del Ejecutivo Nacional. De tal forma, que aun cuando su ámbito de acción sea limitado en este sentido, no puede negarse que cumple una actividad de repercusiones urbanísticas y, por esta razón, debe ejecutarlo en coordinación con los planes que en esta materia puedan desarrollar los Concejos Municipales.

Por otra parte, además de realizar estas actividades, Fundacomún realiza funciones de tipo técnico, puesto que debe prestar asesoría técnica a los Concejos Municipales para la formulación de sus lineamientos estratégicos de planificación y desarrollo comunal. Además de todas estas funciones, le corresponde a la Fundación contribuir al financiamiento de proyectos, concretar el desarrollo de la comunidad, asistencia social y fomento municipal.

VII. LOS ORGANOS MUNICIPALES DE ACTUACION URBANISTICA

1. *El caso de la Mancomunidad Urbanística del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda*

Hemos afirmado anteriormente que el urbanismo es una función que le es atribuida al municipio por la Constitución en su artículo 30, salvo lo que se refiere al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo, según contempla su artículo 136, en el ordinal 14, ampliada esta competencia por lo previsto en el ordinal 25 de dicho artículo. Esta atribución de competencia viene reafirmada por la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 7, ordinal 3º, que dispone que son de la competencia municipal los planes de desarrollo urbano local que hayan sido

66. Esta Fundación fue constituida en cumplimiento del Decreto N° 688, del 30 de enero de 1962, publicado en *Gaceta Oficial* N° 26.766, del 31 de enero del mismo año, cuyo contenido fue reformado por el Decreto N° 708, del 14 de enero de 1975, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 30.602, de fecha 20 de enero

elaborados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Ahora bien, será dentro de esta competencia que se tendrá que establecer la organización administrativa del urbanismo. En todo caso, y aun cuando la regulación de la ley es, obviamente, de alcance nacional, no ha engendrado organizaciones urbanísticas municipales en todos los municipios del país. Esta razón nos lleva a analizar el caso del área metropolitana de Caracas y su zona de influencia, en la cual se ha procurado establecer una regulación urbanística uniforme y, por ende, una organización administrativa acorde con lo previsto en dicha regulación. En efecto, en fecha 27 de enero de 1972, las Municipalidades del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, celebran un Convenio por el cual crean la Mancomunidad Urbanística del Área Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, con la finalidad de establecer y mantener en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbana del área metropolitana de Caracas, y sin que ello implique menoscabo de sus autonomías. De acuerdo a lo previsto en dicho Convenio, el Concejo Municipal del Distrito Federal y el Concejo Municipal del Distrito Sucre, sancionan el 19 y 26 de julio de 1972,⁶⁷ respectivamente, sendas Ordenanzas sobre Ordenación Urbana a ser aplicada en el área metropolitana de Caracas, integrada por el territorio del Distrito Federal y parte del territorio del Distrito Sucre del Estado Miranda. Ahora bien, en estas Ordenanzas, de contenido idéntico, establecen que la autoridad urbana municipal será ejercida por los Concejos Municipales del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, así como por los Concejos Municipales de las Municipalidades que se integran al Planeamiento Urbano del Área Metropolitana de Caracas; la Comisión Metropolitana de Urbanismo, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y las Ingenierías Municipales o su equivalente, dentro del ordenamiento jurídico de las Municipalidades integradas.⁶⁸ Dentro de este cuadro organizativo establecido por las referidas Ordenanzas, encontramos los siguientes órganos:

de 1975. El Acta Constitutiva fue protocolizada ante la Oficina Subalterna del Primer Circuito de Registro del Departamento Libertador del Distrito Federal, el día 20 de marzo de 1962, donde quedó anotada bajo el N° 49, folio 9° vuelto, Protocolo, Tomo 14. La reforma del mismo fue protocolizada ante la misma Oficina Subalterna de Registro en fecha 24 de abril de 1975, bajo el N° 19, folio 109, Tomo 3, del Protocolo 1°.

67. Véase: *Gaceta Municipal* del Distrito Federal, N° 13.804, del 19 de agosto de 1972. y *Gaceta Municipal* del Distrito Sucre del Estado Miranda, del 26 de julio de 1972.

68. Véase el artículo 5° de la Ordenanza en referencia.

A. *Organos de decisión*

Esta facultad está atribuida a los respectivos Concejos Municipales que son las competentes para aprobar y promulgar el Plan General de Desarrollo Urbano, las Ordenanzas, Resoluciones y Acuerdos previstos en el mismo. De manera que en el supuesto en análisis no debe hablarse de órganos de decisión, esto es, de la Municipalidad del Distrito Federal o del Distrito Sucre del Estado Miranda, según el caso, que es quien tiene la competencia para aprobar el Plan y por tanto tomar las decisiones en la materia, aun cuando tenga que ajustarse a las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional, según lo establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal en el ordinal 3° de su artículo 7. Además, y dentro de estas facultades de decisión, establecen estos entes la regulación del régimen urbano del suelo, para lo cual deberá establecer los usos del mismo.⁶⁹ Se observa, por tanto, que las Municipalidades mantienen los poderes de decisión sobre la materia urbanística. La explicación de esta situación está en que las Municipalidades conservan la plenitud de sus poderes, ya que la unificación del tratamiento en esta materia va referido, fundamentalmente, a que sea igual el tratamiento legislativo de los problemas, como se interpreta del contenido de los artículos 6 de las respectivas ordenanzas, así como de la creación de órganos comunes como son la Comisión Metropolitana de Urbanismo y la Oficina de Planeamiento Urbano, que no son sino organismos que cumplen funciones de consulta, técnicas, asesoras, sin que tengan, como se observará, reales facultades decisorias.

B. *Organos de ejecución*

Prevé el artículo 3, ordinal 1°, que es de la competencia urbanística de las Municipalidades, la ejecución de los planes territoriales y espaciales. De manera que, dentro de la estructuración creada por las Ordenanzas comentadas, no le fue atribuida a ninguno de los órganos creados, posibilidades de realizar actividades de ejecución.

C. *Organos técnicos o de consulta*

a. *La Comisión Metropolitana de Urbanismo*

Tiene encomendadas funciones de consulta por las Ordenanzas sobre Ordenación Urbana en referencia. En este sentido dictamina sobre el Pro-

69. Artículo 3, ordinal 2° de las respectivas Ordenanzas sobre Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Caracas y su zona de influencia.

yecto del Plan General de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Caracas, y sobre las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones previstos en el mismo. La opinión de este organismo, debe producirse antes de que estos proyectos sean sometidos a la aprobación de los respectivos Concejos Municipales para su aprobación.

Igualmente deberá opinar previamente en lo que respecta a los proyectos de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones referentes a la materia urbanística, con el objeto de unificar la legislación sobre el particular.

b. *La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano*

En este sentido este organismo tiene la obligación de evacuar todas las consultas que le sean sometidas por los organismos públicos y privados.

En lo que respecta al aspecto técnico, elabora los proyectos de planes parciales de urbanismo y programas de realización; prepara los proyectos de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que regulen el desarrollo urbanístico; recibe y evalúa la gestión y las informaciones de las Ingenierías Municipales o sus equivalentes, las informaciones provenientes de los organismos coadyuvantes al desarrollo urbano, los planes y programas de los organismos públicos y privados que actúan en el desarrollo urbano del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia. Igualmente, puede esta oficina recomendar a los organismos nacionales y municipales competentes, así como a las instituciones de renovación urbana, la realización de actividades e inversiones necesarias para el desarrollo urbanístico del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia e igualmente recomendar, previa opinión favorable de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, a los organismos competentes, la adopción de medidas que estimulen o restrinjan la actividad de personas o instituciones privadas para la mejor orientación y realización del Plan General de Desarrollo Urbano y sus programas de implantación.⁷⁰

c. *Las Ingenierías Municipales*

Estos organismos también ejercen funciones técnicas, toda vez que deben establecer las normas constructivas y su forma de presentación, así como conceder los permisos correspondientes para nuevos desarro-

70. Ver artículo 14, letras d), e), f), g), h), i) y m), de las Ordenanzas respectivas.

llos urbanos, previa la conformidad con las normas establecidas para ello.⁷¹

D. *Organos de financiamiento*

Sobre el financiamiento de las obras necesarias para el desarrollo urbanístico, nada dicen las Ordenanzas comentadas. Sólo se encuentra, y no ya en éstas sino en el Convenio suscrito entre la Municipalidad del Distrito Federal y la del Distrito Sucre del Estado Miranda, que los gastos que ocasionen los organismos de Planeamiento Urbano serán por cuenta de las Municipalidades mencionadas. Esto conduce a afirmar que en lo que respecta al gasto que dichas obras requieran serán a cargo de la Municipalidad en que se realicen.

E. *Organos de coordinación*

En el ámbito del Area Metropolitana y, en concreto, en lo que respecta a la Mancomunidad Urbanística, la labor de coordinación se ve inoperante por la existencia del Plan General de Desarrollo Urbano que regula la actividad urbanística, no dando lugar a actividades diversas que coordinar, sino que todo queda —o debe quedar— armonizado por el Plan. Sin embargo, en el ya mencionado Decreto 741, del 4 de febrero de 1975, sí se prevé que la Comisión del Ordenamiento Urbano del Area Metropolitana de Caracas, coordinará el proceso de planificación y de autorizaciones en materia de urbanismo con los organismos municipales correspondientes.⁷²

F. *Organos de control*

a. *La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano*

Corresponde a esta Oficina vigilar y controlar la ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano y de los programas que de él se deriven.⁷³

b. *Las Ingenierías Municipales*

Estos organismos también controlan el cumplimiento del Plan General de Desarrollo Urbano, pero a través de la concesión de permisos

71. Artículo 21, letra c), *ejusdem*.

72. Este decreto fue publicado en la *Gaceta Oficial* N° 30.615, de fecha 4 de febrero de 1975.

73. Artículo 14, letra b), de las Ordenanzas sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia.

de construcción y la conformación de patentes de industria y comercio solicitadas a los organismos competentes, por personas o entidades públicas y privadas.⁷⁴

2. *El caso de la Mancomunidad Urbanística del Distrito Bolívar y Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui*

Otro caso que puede observarse a nivel municipal para solucionar problemas y promover acciones conjuntas en materia urbanística, es el de la Mancomunidad Urbanística constituida por el Distrito Bolívar y Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui, creada por convenio suscrito por los Presidentes de las respectivas Municipalidades en fecha 6 de septiembre de 1968. La Ordenanza prevé los siguientes órganos en materia urbanística:

A. *Organos de decisión*

a. *Las Municipalidades*

En primer lugar, como órganos de decisión encontramos a las Municipalidades, las cuales ejercen su facultad decisoria al aprobar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

b. *La Oficina Local de Planeamiento Urbano*

Este órgano que es producto del convenio suscrito por los Concejos Municipales de los Distritos Bolívar y Sotillo con el extinto Ministerio de Obras Públicas, está facultado para aprobar o improbar solicitudes para parcelamientos y reparcelaciones, construcciones, demoliciones o cambio de uso en el caso de que no exista un plano de ordenamiento urbano aprobado o que tales solicitudes impliquen una modificación al plano vigente.⁷⁵

En todo caso, en relación a esta Oficina hay que observar que no es un órgano municipal sino un órgano desconcentrado de la Administración Central, dependiente del Ministerio de Obras Públicas — hoy del MINDUR—, tanto en lo técnico como en lo administrativo, al cual le han otorgado una serie de facultades en la Ordenanza comentada.

74. Artículo 21, letra a), *ejusdem*.

75. Véase convenio suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y los Concejos Municipales de los Distritos Bolívar y Sotillo del Estado Anzoátegui. *Vid. Gaceta Municipal* del Distrito Sotillo, Estado Anzoátegui, septiembre, 1978.

B. *Organos técnicos o de consulta*

a. *Oficina Local de Planeamiento Urbano*

Esta Oficina debe elaborar el Plan Municipal de Planeamiento Urbano y actúa como organismo técnico del Concejo Municipal para todo aquello relativo al planeamiento urbano del Distrito que le sea especialmente encomendado por éste.⁷⁶

b. *Junta Consultiva Intermunicipal de Planeamiento Urbano*

Le corresponde a este órgano opinar sobre la efectividad y conveniencia de la aplicación de los planes de desarrollo urbano que estén en ejecución.⁷⁷

C. *Organos de ejecución*

Sobre este particular nada establece la susodicha Ordenanza, por lo cual entendemos que son los Concejos Municipales los que deben ejecutar el planeamiento.

D. *Organos de financiamiento*

Al igual que en materia de ejecución, nada se establece en la Ordenanza; por tanto, serán los Concejos Municipales los que deben soportar los gastos que impliquen las obras urbanísticas.

Por último debe indicarse que en la Ordenanza comentada nada se prevé en relación a las funciones de coordinación y control.

76. Artículo 2, ordinal 3º, de la Ordenanza Municipal sancionada.

77. Artículo 2, ordinales 1º y 4º, *ejusdem*.