

# DISCURSO DE INCORPORACION COMO INDIVIDUO DE NUMERO, DE LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, DEL DOCTOR ALLAN R. BREWER - CARIAS

Caracas, 3 de noviembre de 1978

## I. INTRODUCCION

*Señores Académicos:*

*Señoras y señores:*

Las Academias son, por definición, "sociedades científicas, literarias o artísticas establecidas con autoridad pública",<sup>1</sup> por lo que esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales, a la cual ingreso hoy por la honrosa elección que han hecho de mi persona sus Individuos de Número, es la Sociedad Científica instituida por el Estado venezolano como establecimiento público corporativo, es decir, como persona jurídica de derecho público no estatal,<sup>2</sup> que tiene por objeto "propender al desarrollo y progreso de las Ciencias Políticas y Sociales".<sup>3</sup>

Al decir de uno de sus honorables miembros, el Dr. Jesús Leopoldo Sánchez, esta Academia es la "de los hombres del Derecho y del Gobierno".<sup>4</sup> Y es que no sólo el derecho es una ciencia, sino que el gobernar también lo es, y a esta Academia corresponde, por tanto, además de propender al progreso y desarrollo de las ciencias jurídicas, hacerlo también respecto de la ciencia política, es decir, de la ciencia relativa a las decisiones que afectan a la sociedad; en definitiva, de la ciencia del Gobierno, del Poder y del Estado.

1 *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española de la Lengua, Madrid, 1956, voz "Academia", significado 3, pág. 11.

2 Sobre la naturaleza jurídica de las Academias Nacionales dentro de la clasificación de las personas de derecho público, véase Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo I, págs. 614 y sigs.

3 Artículo 3, ordinal 1 de la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales de 30 de junio de 1924.

4 Véase Jesús Leopoldo Sánchez, "Puntos de Mira" en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 72-73, Caracas, 1978, pág. 35.

Esta Academia, a través de sus miembros, no sólo ha demostrado ser esa corporación de los hombres del Derecho sino, también, la de los hombres del Gobierno, y ha sabido demostrar, así, que en el mundo contemporáneo, el gobernar no sólo es tarea de politiqueros, sino de científicos sociales y políticos.

No hay que olvidar que dos de nuestros más distinguidos Académicos, el Dr. Edgard Sanabria y el Dr. Rafael Caldera, antes de ejercer la Presidencia de la República ya eran Individuos de Número de esta Corporación; y que casi todos nuestros Académicos han gobernado en una forma u otra. La mayoría por ejemplo, han sido Ministros, antes o después de haber sido electos Individuos de Número. Mi ilustre antecesor, el Dr. Cristóbal L. Mendoza, después de haber sido miembro de esta Corporación por 23 años, ocupó en 1938, el Ministerio de Hacienda; y allí están los actuales Académicos, que han sido Ministros: Efraín Schacht Aristeguieta, Luis Felipe Urbaneja, Arturo Uslar Pietri, Julio Díez, Andrés Aguilar Mawdsley, Tomás Enrique Carrillo Batalla, Ezequiel Monsalve Casado, José Loreto Arismendi, René de Sola, Ramón Escovar Salom, Tulio Chiossone, Augusto Mijares, Oscar García Velutini, Darío Parra, Eloy Lares Martínez, José Joaquín González Gorrondona y Numa Quevedo.

Por tanto, no creo que pueda decirse, en la Venezuela contemporánea, que el gobernar no sea una ciencia ni algo propio de los que la cultivan; y que el gobierno sea una cuestión de intuición, tacto y olfato. Decir esto, en mi criterio, no sólo significaría pensar con la mentalidad de la Venezuela de hace varias décadas, sino que implicaría la negación del progreso y desarrollo de la ciencia política. Lo contrario es, precisamente, lo que debemos reivindicar y lo que instituciones como ésta representan: que el gobernar nunca ha sido sólo cuestión de intuición, tacto u olfato, sobre todo cuando se ha realizado un buen gobierno.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> A propósito de esto, pienso que ha debido haber causado extrañeza en los claustros de la Academia, los cuales, además, son los antiguos de nuestra querida Universidad Central de Venezuela, un reciente discurso pronunciado por el Presidente del Congreso Nacional, en el cual señalaba, entre otros aspectos, que "el gobierno no es simplemente una cuestión de ciencia. Es cuestión de intuición. Es cuestión de tacto. Es cuestión de olfato. Es, en fin, cuestión de políticos". (Véase Gonzalo Barrios, *El Nacional* 14-10-78, pág. D-1 7ª Columna). Esto, pienso, podría ser suficiente, por ejemplo, para controlar una seccional de un grupo político o para engañar al grupo rival, pero creo que no puede erigirse en la condición para gobernar en la Venezuela del último cuarto del siglo XX. No es que pretenda caer en una ilusión tecnocrática, pero definitivamente sí comparto la admonición del maestro Juan de Mairena, creado por el siempre leído Antonio Machado: "Desconfiad de los autodidactos, sobre todo cuando se jactan de serlo" (Véase Antonio Machado, "Juan de Mairena" en Manuel y Antonio Machado, *Obras Completas*, Madrid 1951, pág. 1.005). Esto me recuerda la cita que Unamuno hace de lo que escribía Turguenev en relación a la Rusia de finales del siglo pasado: "No extendáis en Rusia la idea de que se puede hacer algo sin el estudio, ¡por Dios! No: aunque se tenga una frente como una hectárea, hay que estudiar, comenzando por el alfabeto: si no, hay que callarse y estarse quieto" (Véase Miguel de Unamuno, *Obras Selectas*, Madrid, 1950, pág. 216). ¡Cuánto necesitamos, en Venezuela, que alguna gente se calle y se esté quieta!

*Señores Académicos:*

Me corresponde a mí completar la renovación total de los Individuos de Número de esta Academia que fue creada por Ley de 16 de junio de 1915. Con el fallecimiento del Dr. Cristóbal L. Mendoza, mi ilustre antecesor en el Sillón N° 10, y quien era el último de los sobrevivientes de los Académicos fundadores, se produce, la renovación total de los miembros de la Academia, y corresponde a mi persona, por esos azares de la vida, reiniciar el ciclo de la corporación. De allí que sea doble el sentimiento de orgullo que me embarga, por una parte, por el honor que se me ha conferido, por la otra, por la asunción de esta nueva responsabilidad en nombre de una nueva generación, que se hace presente en este recinto.

Debo destacar, porque me llena de satisfacción, y ésta no tengo porqué ocultarla, que los ilustres miembros de esta Corporación, me eligieron en una de las votaciones más numerosas que se recuerdan en las últimas décadas, mediante la postulación que hicieron de mi candidatura los Académicos Rafael Caldera, José Muci Abraham, Luis Loreto, Augusto Mijares, Numa Quevedo, Tulio Chiossone, Ramón Escovar Salom, Gonzalo Parra Aranguren, Víctor M. Alvarez, Luis Villalba Villalba y Jesús Leopoldo Sánchez. A todos ellos, los que me eligieron y me postularon, mi profundo agradecimiento. Acepten la seguridad de que pondré todo mi esfuerzo en corresponder a la confianza y al aprecio que ustedes me han manifestado mediante mi elección, y que sabré actuar conforme a aquellos signos característicos de los hombres que forman las Academias, según lo afirmó el propio Dr. Cristóbal L. Mendoza: "sin mezcla alguna de intereses mezquinos ni de bastardos intereses".<sup>6</sup> Esta afirmación acertada de mi antecesor, debemos repetirla para que quienes tienen que oírla, la oigan.

*Señores Académicos:*

Demás está decirles que mi elección para ocupar el Sillón N° 10, y sustituir al Dr. Cristóbal Lorenzo Mendoza Aguerrevere, constituye para mí un altísimo honor. Para quien se ha dedicado al estudio del derecho, recibir una distinción como es ésta de ser electo para formar parte de este número selecto y cerrado de juristas, es un alto honor que me llena de honda satisfacción, máxime cuando pienso que, normalmente, estos honores se reciben cuando se tiene conciencia de haber cumplido buena parte de la jornada, y no cuando se siente vitalmente, como lo siento yo, que se tiene aún casi todo por hacer.

<sup>6</sup> Discurso de contestación del Dr. Cristóbal L. Mendoza al trabajo de Incorporación del Dr. Alfonso Espinoza en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 19, Caracas 1961, pág. 26.

## II. EL DR. CRISTOBAL L. MENDOZA, JURISTA Y POLITICO

*Señoras y señores:*

Sustituyo en esta Corporación al Dr. Cristóbal L. Mendoza, hombre-institución de este país, como lo ha calificado el Profesor Pedro Grases, y quien fue, además, "una vida ajustada al deber", tal como lo calificaron sus postulantes a la Academia Nacional de la Historia en 1927.

No tuve el privilegio de tratar personalmente al Dr. Mendoza. La diferencia de edad, de generaciones y de dedicación no lo facilitaron. Mi elogio a su persona y a su obra, por tanto, no puede tener evocaciones personales de conocimiento, sino puramente referenciales, pero no por ello, pienso que será menos auténtico. La historia documental que él tanto cultivó en nuestro país, también me ha ayudado a formarme un concepto del Dr. Mendoza, como hombre cuya vida estuvo siempre ajustada al deber, particularmente en su actuación política y jurídica.<sup>7</sup>

No voy a referirme a su notable obra y actividad como cultor de la historia y conocida de todo el país: sus múltiples escritos y recopilaciones documentales, su labor como miembro durante cincuenta años y por varias décadas Director de la Academia Nacional de la Historia, y Presidente, también por varias décadas, de la Sociedad Bolivariana de Venezuela, lo atestiguan. En esa labor como cultor de la historia fue por sobre todo un hombre institucional, que supo estimular, apoyar y realizar estudios e investigaciones.

Creo que me corresponde, destacar, en realidad, la labor del Dr. Mendoza como jurista y por que nó, como interesado por la política en su sentido más respetable, labor que se remonta a los primeros años de este siglo. El Dr. Mendoza se graduó de abogado en 1907, es decir, hace setenta años. Su tesis fue sobre La Legítima, institución que criticó duramente, y aun cuando era un estudio jurídico, ya en él mostró su predilección por la historia y la sociología. Propugno la eliminación de ese derecho de los herederos y señaló entre otros argumentos los siguientes: "La pereza nativa de nuestra raza encuentra un poderoso auxiliar en La Legítima para continuar su dominio; sabemos, por experiencia secular, —decía—, que muy frecuentemente se crían en las familias

<sup>7</sup> Las referencias a la vida y actividad del Dr. Cristóbal L. Mendoza las he tomado de los siguientes trabajos: Carlos Felice Cardot, "A manera de Prólogo, al libro de Cristóbal L. Mendoza, *Páginas de Devoción Bolivariana*, Caracas 1975, págs. XI a XXXI; Ramón J. Velásquez, "Introducción al libro de Cristóbal L. Mendoza, *Prólogos a los Escritos del Libertador*, Caracas 1977, págs. VII a LXXX; P. N. Tablante Garrido, "Don Cristóbal L. Mendoza, Académico", en *Boletín del Centro de Historia del Estado Trujillo*, N° 31, Trujillo 1978, pág. 381 a 410 y en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, N° 241, Caracas 1978, págs. 16 a 36.

de los ricos los entes ignorantes, ingratos y viciosos, crecidos al calor de la dulce seguridad de poseer en un tiempo más o menos breve la fortuna de sus padres". La Legítima, a pesar de sus argumentos no fue eliminada de nuestra legislación civil. Aquellos planteamientos, originales y ciertos para la época, por supuesto, no están vigentes, aun cuando de las grandes y pequeñas familias siga saliendo uno que otro ignorante, ingrato y vicioso. Pero el análisis de fondo tiene una real vigencia, si lo aplicamos al nuevo Padre que se nos ha querido imponer a todos los ciudadanos: el Estado paternalista, rico y dadivoso, del cual todo se espera y el cual todo lo da, y que ha propugnado esa especie de "legítima" configurada en la apetencia de enriquecimiento fácil y súbito que invade todos los rincones del país. Eliminar ésta actitud general, es la tarea política y educativa más importante del momento actual, y ello sólo podrá lograrse cuando el gobierno promueva la participación y revalore al ciudadano, a su propio esfuerzo y a su trabajo.

Al inicio de sus estudios de leyes, Cristóbal L. Mendoza formó parte de la muy conocida, en 1901, "Sociedad Glorias del General Alfonso Sacre", formada para ser vehículo de la burla política de los estudiantes al General Cipriano Castro. Los desfiles y veladas organizadas para alabar a Alfonso Sacre, figura conocida en los corrillos de la Plaza Bolívar, llena de historia de guerras y batallas, y de gran parecido físico con el General Castro, eran ideales para la crítica política. Por supuesto, las actividades de la Sociedad originaron la expulsión de dos docenas de estudiantes y ante la resistencia del Rector Dominici, su posterior renuncia. Durante su vida de estudiante, Mendoza fue redactor de la Revista del Centro de Estudiantes de Derecho y editorialista de la Revista Universitaria. En un editorial de ésta última y como reacción a la Aclamación a Castro, según lo reseña Ramón J. Velásquez, "escribe una violenta condena del episodio, como lesivo derroche de dinero en las fiestas, banquetes, bailes y giras que envolvían a Venezuela en un doloroso carnaval, mientras que las grandes necesidades del país, empezando por las de la Universidad, no se atiende". Setenta años después, ante el derroche de recursos públicos que ha presenciado Venezuela, sin que sus problemas fundamentales, sobretodo los de orden social y educativo se hayan atendido, debemos reprochar la especie de Auto-Aclamación que las instituciones políticas hacen de sí mismas utilizando desmedidamente los medios de comunicación social. Hoy, más que nunca, hay que repetir las palabras de Mendoza, íntegramente vigentes, para que quienes las tengan que oír, también las oigan.

Su labor de crítica política continuó a los pocos años de graduarse, pues pasó a ocupar la Jefatura de Redacción del diario El Tiempo, reabierto al producirse la reacción del Vice-Presidente Juan Vicente Gómez contra el Presidente

Castro. Mendoza editorializa en *El Tiempo* entre 1909 y 1911, y sus campañas dan una visión de los problemas políticos, económicos y sociales de los años iniciales del Gobierno de Gómez. Muchos de esos editoriales podrían reeditarse ahora con entera vigencia. "La perpetua utopía es la que nos ha esclavizado —decía—. Vivimos soñando con que Venezuela debe ser una República ideal". Hoy por hoy, todavía oímos en los discursos políticos la idea de que nuestro país es una especie de país de las maravillas, en contraste, por supuesto, con nuestra dramática realidad.

"Los Gobiernos, —decía— nos conceden todo y aún más de lo que pedimos, para no darnos nada en la práctica, pues observan que ellos son omnímodos y que no tienen control, puesto que no presentamos resistencia de ninguna clase a sus abusos y que no poseemos una sanción eficaz para poner coto a sus irrupciones. Toda aquella fantasía escrita no sirve, en definitiva, más que para tenernos en perpetuo doloroso afán y en un perenne despecho" Al leer estos párrafos escritos en febrero de 1909 me preguntaba si, desde el punto de vista de la práctica política, realmente había cambiado algo en el país. Parecería al contrario que hemos transformado la práctica política, precisamente, para que no cambie nada. Los gobiernos, en general, han seguido siendo irresponsables, sin control, y dádivosos, pero, en definitiva, para no dar nada. Setenta años después, asombra ver todavía la miseria y el subdesarrollo social en que nos encontramos, bajo la conducción de un Estado rico y paternalista, rodeado de Leyes y Decretos que no se cumplen. Debe recordarse, a propósito, aquella tremenda frase de Tácito: "A mayor corrupción de la República, mayor número de leyes".<sup>8</sup>

Son particularmente interesantes las críticas del Dr. Mendoza a la diplomacia venezolana. Ante los fracasos internacionales que había tenido el país a partir del año 1896, señalaba que ello se debía "a la falta de diplomáticos entendidos que hubieran trabajado continuamente en el exterior por el crédito de Venezuela, sacándola airosamente de los conflictos internacionales, sin necesidad de acudir a la diplomacia de otras naciones". Como lo ha señalado Ramón J. Velásquez, el Dr. Mendoza señaló una verdad que se ha repetido por voceros muy calificados de la vida nacional en esta década de los años setenta: "Hemos sido víctimas —decía— de los apetitos de todos por falta de conocimientos indispensables para hacer valer nuestros derechos en el campo de las relaciones internacionales". "Faltó entre nosotros, diplomacia" concluía diciendo. Algo es definitivo en este campo: el desarrollo de una diplomacia a base de la sola intuición y audacia, sólo puede conducir a fracaso tras fracaso.

<sup>8</sup> Tácito, *Anales*, III, 27.

Como ha pasado tantas veces en nuestro país, los gobiernos, al no soportar la crítica, han privado de libertad a sus críticos. El editorialista de El Tiempo, sobre todo por sus críticas al Canciller de Gómez, Manuel Antonio Matos, junto con los dueños del periódico, fueron a dar a la Rotunda.

Al salir de la prisión, Mendoza viaja a Europa y luego regresa para dedicarse a su profesión de abogado y al profesorado universitario. Políticamente, para su generación, ya no había mucho más que hacer. Mendoza forma parte de esa legión de hombres cultos que tuvo que soportar, en silencio, los 27 años de dictadura gomecista, pero manteniendo una actitud de dignidad cívica. Formó parte de la Comisión Revisora de Códigos de 1912 la cual, al clausurarse la Universidad en 1913, reunió a los más notables juristas de la época con lo que se constituyó un excepcional instituto venezolano de derecho. La mayoría de los miembros de esa Comisión Revisora de Códigos fueron designados por la Ley de Creación, en 1915, como individuos de Número de esta Academia, y entre ellos, Cristóbal L. Mendoza. Desde el inicio de sus labores, hasta la reforma de la Ley de Creación en 1925, fue Secretario Perpetuo de esta Corporación. En 1930 formó parte, también, de la Comisión Revisora de Códigos, y en los anales de la misma constan sus propuestas de reformas de la Legislación Civil, particularmente tendientes al reconocimiento de la comunidad de bienes entre concubinos, partiendo del claro principio de que "el deber del legislador es atender a las necesidades del medio para el que legisla", y no, como se ha hecho tanto, copiar e importar instituciones desadaptadas a nuestras realidades.

En 1937, después de la muerte del dictador Gómez, es llamado para ocupar durante 14 meses, el Ministerio de Hacienda. Se destaca, de su actuación como Ministro, su oposición a la devaluación del bolívar, su crítica a la instalación de industrias artificiales protegidas arancelariamente, y su oposición a un cuantioso pago derivado de una famosa denuncia de bienes ocultos. El Dr. Mendoza, digno bisnieto de quien fue el primer Presidente del país, y de quien dijo Bolívar, había sido "la probidad" y un hombre "eminentemente honrado", demostró las mismas cualidades cuando le tocó ejercer una función pública ministerial.

Pocos años después, en 1940, comenzó a ejercer sus funciones como Consultor Jurídico del Banco Central de Venezuela, desde el inicio de las operaciones del instituto emisor, hasta que fue jubilado. Las últimas décadas de su vida fueron de dedicación al estudio de la historia, y de soporte a las investigaciones históricas. El Dr. Cristóbal Mendoza divulgó, como nadie, la historia patria y alentó y fomentó las investigaciones histórico-documentales. Debe

destacarse, en todo caso, que en el desarrollo de esa notable actividad como historiador, su formación jurídica fue determinante: en sus estudios y discursos sobre temas históricos, siempre estuvo presente el razonamiento jurídico que le permitió argumentar, comprobar, contestar y desarrollar tesis, muchas de ellas vinculadas a la vida y obra del Libertador.

Pero por sobre todo, el Dr. Mendoza fue un hombre justo. Como signo, debo destacar el gesto que tuvo en 1964, al proponer que lo sucediera en la Presidencia de la Sociedad Bolivariana, a quien había trabajado durante doce años con él en el Comité de Orígenes de la emancipación de la Academia Nacional de la Historia, el Dr. Luis Villalba Villalba, miembro de esta Corporación y uno de nuestros más destacados historiadores bolivarianos.

Al incorporarme al Sillón N° 10 que ocupó el Dr. Mendoza desde la creación de esta Academia, quiero rendirle mi personal homenaje a su memoria, y sumarme así al que ya le han rendido las instituciones de la República.

### III. EL URBANISMO EN VENEZUELA Y LA CUESTION JURIDICO-INSTITUCIONAL

*Señores Académicos, señoras y señores:*

Decía antes, que al leer los editoriales de El Tiempo de 1909, parecía que, desde el punto de vista de la práctica política, en algunos aspectos, no hubiera cambiado mayor cosa en nuestro país. Y sin embargo, desde el punto de vista social, físico, económico y de las instituciones políticas, en las últimas décadas se ha producido la más grande transformación de toda nuestra historia. Al Dr. Mendoza le correspondió ser testigo excepcional de ese cambio.

Dentro de esas radicales transformaciones que caracterizan hoy al país, y que lo diferencian totalmente, del de comienzos de siglo, y aún del de los años treinta, se debe destacar la derivada del proceso de urbanización.

Uno de los signos de la Venezuela contemporánea es, sin la menor duda, su urbanización. Este es, hoy, un país urbano; más que eso, urbanizado, y que, además sufre uno de los signos de la violencia del mundo actual: la violencia de la urbanización.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Tal como lo ha señalado Lorenzo Martín Retortillo, "Una violencia muy propia de la generación adulta. Una violencia con sus estridencias y su ostentación: la violencia de destruir la belleza sin, a cambio, ofrecer nada sólido ni consistente, nada que poder transmitir a los hijos, salvo ahorro y fortunas... Una violencia constante, que no cesa. Una violencia lenta, pero segura. Violencia de un día y otro día. Violencia venta a venta, contrato a contrato. Violencia camuflada de desarrollo, en *El Vía Crucis de las libertades públicas y otros ensayos rescatados*, Madrid 1976, págs. 16 y 17.

El país ha experimentado un proceso de transformación urbana que, como tantos otros cambios, no fue previsto, ni ha sido canalizado ni orientado. La urbanización, por ello, no ha logrado producir en el hombre venezolano la alegría de vivir en las ciudades, sino que, más bien, la vida en ellas se ha venido convirtiendo en una pesadilla.

Y es que para que un proceso de cambio en un país, tanto en el orden físico, como en el social o económico, contribuya eficazmente a la transformación de la sociedad con miras a lograr un mayor beneficio colectivo en todos sus estratos, se requiere, sin la menor duda, de un marco jurídico-político que a la vez que sirva de guía a ese proceso, lo motorice. Lo normal sin embargo, ha sido lo contrario: los países sufren las transformaciones en tanto que el derecho y las instituciones políticas, o van a la zaga o están ausentes. De allí las grandes contradicciones que surgen en los países en vías de desarrollo, entre las transformaciones sufridas por su economía, sus componentes sociales y su territorio, y las instituciones jurídico-políticas existentes en un momento determinado de su historia. Esta contradicción se plantea, sin duda, en el campo del desarrollo urbano: el crecimiento de las ciudades y el proceso de concentración urbana no han contado, en general, con un marco jurídico-político adecuado.

En Venezuela, como en todos los países de América Latina, en las últimas cuatro décadas se ha verificado lo que se ha calificado como "su segunda era urbana", siendo, la primera, la de la fundación española de ciudades en el siglo XVI.<sup>10</sup> En ese lapso se ha producido un proceso de urbanización sin precedentes: hemos sido testigos de un proceso de expansión física de las ciudades de carácter inusitado; de una ocupación progresiva de áreas rurales por centros urbanos; de la progresiva transformación de la estructura y contextura interna de esos centros poblados donde, por ejemplo, la circulación ha sido uno de los factores determinantes; y hemos sido testigos, también de una localización de población marginal en los grandes centros urbanos, con el establecimiento de asentamientos humanos miserables y no siempre consolidados, que contrastan, sin duda, con el desarrollo de las áreas urbanizadas modernamente, dentro de esos mismos centros poblados.

En cuatro décadas, el país, todo, ha cambiado, no sólo desde el punto político y socio-económico, sino también, por supuesto, desde el punto de vista urbano. En este campo, el crecimiento de los centros poblados se ha multiplicado enormemente y el desarrollo de actividades económicas diferentes a la agricul-

<sup>10</sup> Véase J. Miller "The Urban Phase", *Latin American Urban Policies and the Social Sciences*, Calif. 1969, cit. por Chi-Yi-Chen, *Desarrollo Regional Urbano y Ordenamiento Territorial, Mito y Realidad*, Caracas 1978.

tura, que eran las que caracterizaban al país hace cuarenta años, han trastocado y transformado su población.

La composición de esa población ha variado radicalmente: en 1936 la población urbana equivalía a un 28,3% de los habitantes del país; en 1971 ese porcentaje llegaba al 75,5% y se prevé que en pocos años, en 1980, ese porcentaje ascenderá al 80%.<sup>11</sup>

En cuarenta años, por tanto, Venezuela es otra; no tiene nada que ver con aquella Venezuela de la década de los treinta, y si algo caracteriza, particularmente, esa transformación, es éste proceso de urbanización que se ha operado.

Pero ese proceso de urbanización que hemos sufrido, y que quizás, a la vez, es el más grande reto y el más grave problema que tenemos en la actualidad, no ha obedecido a una concepción urbanística adecuada: hemos sufrido un proceso de urbanización acelerado, pero hemos carecido de urbanismo; hemos tenido urbanizadores, pero, también, hemos carecido de urbanistas. Quiero insistir en esta diferencia,<sup>12</sup> pues es, en torno a ella, en la que quiero hacer girar este discurso, el cual sirve, en realidad, como Introducción General al libro que sobre el Régimen Urbanístico de la Propiedad en Venezuela he presentado a esta Academia como trabajo de incorporación.

### 1. *El urbanismo y la urbanización*

Insisto, hemos tenido urbanización y urbanizadores, pero hemos carecido de urbanismo y urbanistas. El urbanismo presupone, ante todo, una ordenación y una planificación del desarrollo urbano y del crecimiento de las ciudades para garantizar una adecuada vida de los hombres; presupone por tanto, ordenación y previsión, teniendo en cuenta, no sólo los derechos particulares sino los intereses colectivos del hombre en su relación con el entorno urbano. La urbanización representa lo contrario. Cuando la expansión de áreas urbanas y la ocupación de áreas rurales por asentamientos humanos, no obedece a una orientación global del desarrollo de la ciudad integrada al territorio del país, hay urbanización y no hay urbanismo; cuando las grandes ciudades comienzan a ser ocupadas por asentamientos poblacionales de origen rural incontrolados, y se produce ese proceso de ruralización de las ciudades tan característicos de nuestro tiempo, hay urbanización y no hay urbanismo; en fin, cuando no es el interés colectivo el que guía el proceso de crecimiento urbano, sino los intereses particulares, hay urbanización y no hay urbanismo.

11 Véase Proyecto Ven II Cordiplan-Naciones Unidas, *Urbanización en Venezuela Estado actual de la investigación*. Informe Tomo II, Caracas, sep. 1971, págs. 221 y sigts.

12 Cfr. Antonio Carceller Fernández, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid 1977, pág. 37.

El urbanizador ocupa, aisladamente, áreas urbanizables; trata, inclusive, de solucionar, aisladamente, el crecimiento de una ciudad y sus consecuencias, pero su perspectiva aislada, le impide tener la visión global del urbanismo. El urbanista, en cambio, regula, ordena, planifica, y necesariamente en forma global, integral y prospectivamente, y todo ello, para lograr el desarrollo de una ciudad, pero con el objeto de hacerla el lugar de habitación y vida del hombre.

Como lo decía en 1933 la famosa Carta de Atenas: "El Urbanismo está llamado a concebir las reglas necesarias para asegurar a los ciudadanos las condiciones de vida que salvaguarden no sólo su salud física, sino también, su salud mental y la alegría de vivir que de ella deriva".<sup>13</sup>

El urbanismo y el urbanista, por tanto, tienen como norte de su acción el bienestar del hombre, y conciliar, por tanto, esa alegría de vivir en las ciudades con el crecimiento urbano. El urbanismo está al servicio de ese "homo urbanus" al cual se refería Unamuno,<sup>14</sup> y busca si se quiere, hasta cierto punto, humanizar el crecimiento y el desarrollo urbano.

Al contrario, los resultados de la urbanización y de la acción de los urbanizadores ha llevado, antes que a la alegría de vivir en las ciudades, a la pesadilla de vivir en los centros urbanos: el hombre no ha sido el centro de interés del proceso de urbanización ni de los urbanizadores.

En esta distinción que he querido destacar entre urbanización y urbanismo y entre urbanizadores y urbanistas, hay, sin duda, un elemento clave que puede contribuir a precisarla, y es básicamente, la posición que se tiene en la relación, que siempre es permanente, entre el interés colectivo y el interés privado. Digo que hemos tenido urbanización y urbanizadores, y que hemos carecido de urbanismo y urbanistas, porque en la relación, interés colectivo-interés particular, no ha prevalecido el primero, y en el crecimiento de las ciudades, ha sido el interés privado el que ha tenido preeminencia. Las ciudades, por tanto, se han desarrollado, menos con la finalidad esencial de servir de habitación a los hombres, y más por razones de interés particular y especulativo; menos por la acción efectiva de los poderes públicos que, ante todo, son gestores del interés general y colectivo, y más por la acción especulativa de los particulares, pero con la complacencia del Estado y de los organismos públicos. Por ello, los urbanizadores no sólo han actuado en el campo privado sino que se han entronizado, por muchos años, en el sector público.

13 Véase en CIAM, *La Carta de Atenas*, Buenos Aires 1954, Nº 32 pág. 74. La Carta de Atenas fue el producto de las deliberaciones del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (IV CIAM).

14 Véase Miguel de Unamuno, *Obras Selectas*, Madrid 1950, págs. 170 a 173.

Y el Derecho, en ésta materia, ¿al servicio de quién ha sido concebido? Sin duda, el derecho que ha guiado el proceso de urbanización ha sido un derecho concebido al servicio del sólo interés particular y de la propiedad privada, casi absoluta. Por eso, con razón, también podemos decir que en Venezuela carecemos de un Derecho Urbanístico; y solo hemos tenido, a lo sumo, un derecho relativo a la urbanización. Los urbanizadores han tenido su derecho, tanto en el sector público como en el sector privado, pero los urbanistas no; éstos han carecido del más elemental orden jurídico para hacer prevalecer el interés colectivo sobre el interés particular.

## 2. *El derecho de la urbanización y la ausencia de un Derecho Urbanístico*

No podemos olvidar que todo sistema de normas jurídicas tiene, siempre, una finalidad, que puede ser expresa, tácita u oculta; pero siempre está presente. Por ello, cuando señalo que no hemos tenido un derecho urbanístico, sino un derecho de la urbanización, planteo que el derecho que ha guiado el proceso de urbanización y la acción de los urbanizadores en Venezuela ha tenido por objeto y finalidad básica y fundamental, la protección de la propiedad privada, y el logro, por el propietario individual, de las mayores ventajas y utilidades de los atributos que la propiedad le otorga.

El proceso de urbanización que hemos tenido, ha estado fundamentalmente en manos de la iniciativa privada, pero, con orientaciones utilitarias. En nuestro sistema jurídico actual, eso lo sabemos bien, la ejecución del urbanismo, básicamente, corresponde a los particulares, teniendo el Estado y los órganos públicos, en principio, sólo funciones de control, pero no de ejecución y de gestión real del desarrollo urbano; y las funciones de control, en todo caso, están mal estructuradas y concebidas.

Los mecanismos de ejecución pública del urbanismo, los sabemos, son excepcionales; y figuras como la expropiación, están, también, mal reguladas.

En todo el proceso de urbanización que hemos tenido y sufrido, la autoridad administrativa ha carecido de instrumentos efectivos para hacer prevalecer ese interés colectivo sobre el interés particular. Ha carecido, insisto, de un derecho urbanístico, y en su actuación, con los pocos instrumentos jurídicos de los cuales dispone, siempre ha encontrado de frente a toda la estructura jurídica de la propiedad privada, construida con características de derecho absoluto, configurándose como una limitación y una barrera ante la intervención del Estado para la protección de los intereses colectivos.

Por otra parte, estos poderes de la Administración frente a la propiedad privada, no sólo han sido limitados, sino que la misma autoridad pública encargada del control del proceso de urbanización ha estado mal estructurada y concebida. En las últimas cuatro décadas, a pesar de las funciones asumidas fácticamente por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y de las recientes atribuciones conferidas al Ministerio de Desarrollo Urbano, sin duda el control básico de la actividad urbana ha estado en manos de la autoridad municipal. Sin embargo, es claro que la Administración Municipal no ha sido, de las autoridades públicas, la que en las últimas décadas se ha destacado por su eficiencia. Los Concejos Municipales, sin la menor duda, han sido los primeros urbanizadores, y los primeros alentadores de la urbanización. Representan, por tanto, el anti-urbanismo, y se tiene conciencia de que los verdaderos urbanistas, cuando han intentado penetrar y actuar en el campo municipal, han salido frustrados en estos intentos de actuación local.

Ha sido solo recientemente en una ley deficiente y en parte inconstitucional, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, donde se han establecido algunas normas tendentes a ordenar la actividad municipal en relación al urbanismo.<sup>15</sup>

Ahora bien, ésta escasa acción pública relativa al proceso de urbanización y la precaria regulación jurídica que se ha dictado en relación a la actuación pública, dan origen a una situación que puede caracterizarse por dos factores.

En primer lugar, porque se trata de una acción basada sólo en el control de la actividad privada, quedando en manos del particular la ejecución básica del urbanismo; de ahí la gran importancia que tienen los permisos y las autorizaciones en nuestro proceso de urbanización.

En segundo lugar, porque si ha habido acción pública concreta, ésta se ha concentrado, en el campo de la ejecución, en una de las funciones clásicas del urbanismo: en la circulación. En la citada Carta de Atenas y siguiendo las ideas de Le Corbusier, se hablaba de cuatro funciones claves del urbanismo: habitación, trabajo, recreación y circulación. La circulación ha tenido, en nuestro país, la prioridad, y las tres primeras han sido, aun cuando con altibajos, en general, postergadas.

Así, hemos visto la transformación de nuestras grandes ciudades en una autopista o en un enorme estacionamiento, y todo parece depender y converger hacia la circulación. Las ciudades, por tanto, cada vez más, son hostiles al hombre, inclusive, como también en el año 1933, lo decía la Carta de Atenas:

<sup>15</sup> Véase en *Gaceta Oficial* Nº 2.297 Extr. de 18-8-78.

“El hombre es molestado; todo lo ahoga, todo lo aplasta. Nada de lo que es necesario a su salud física y moral ha sido salvaguardado o provisto. La ciudad no responde más a su función de albergar a los hombres y albergarlos bien”.<sup>16</sup>

Por tanto, en la médula del urbanismo, contrapuesto a urbanización y, por tanto, también, en la médula de un Derecho Urbanístico, contrapuesto al derecho de la urbanización, está el lograr un balance adecuado entre el interés particular y la propiedad privada por una parte, y del interés colectivo, por la otra; y esto exige que el desarrollo urbano no se vea sólo como una fuente de ganancias sino, básicamente, como una función social.

En la médula del Derecho Urbanístico, como consecuencia, está la necesidad de conciliar la propiedad privada con los intereses colectivos, y no otra cosa es la función social de la propiedad que está consagrada en la Constitución y que no ha sido aún aplicada al campo urbano.

Pero frente a eso, contrasta el régimen que ha caracterizado el proceso de urbanización hasta el presente, el cual puede identificarse en torno a dos elementos, a los cuales ya me he referido: en primer lugar, en que el crecimiento y desarrollo de las ciudades ha estado librado a manos de la iniciativa privada y de los urbanizadores, tanto del sector público como del sector privado, donde la dictadura de la propiedad privada ha prevalecido y donde la acción administrativa ha sido, sólo y principalmente, de control: en segundo lugar, en una carencia o deficiencia de poder político, administrativo y jurídico de las autoridades administrativas encargadas de gestionar el interés público en ese proceso de crecimiento urbano, para poder hacer prevalecer el interés colectivo frente al interés particular. En la lucha entre ambos, interés colectivo, por una parte, e interés particular y propiedad privada, por la otra, lamentablemente, hemos visto que ha prevalecido el interés particular, y el interés colectivo ha estado siempre y a la larga, subordinado a aquél.

Si hablamos, por tanto, de un Derecho Urbanístico, de la necesidad de elaborar y establecer en Venezuela un Derecho Urbanístico, éste debe estar basado en dos aspectos centrales, vinculados a las anteriores fallas:

En primer lugar, en una regulación jurídico-urbanística del suelo; en otras palabras, en una regulación urbanística de la propiedad privada en el orden urbano, de manera que ésta pueda cumplir su función urbanística; y en segundo lugar, en una regulación de los poderes y de las atribuciones de la au-

<sup>16</sup> *Loc cit.* Nº 71, pág. 117.

toridad administrativa para que no sólo actúe como órgano de control sino también, de gestión y ejecución,<sup>17</sup> y en este campo, previéndose la necesaria delimitación de competencias entre los ámbitos nacionales y los ámbitos locales, para lograr establecer un sistema administrativo integrado que pueda guiar adecuadamente, la acción del Estado.

Hasta ahora, al contrario, prevalece un sistema casi absoluto de la propiedad privada, sobre todo en el campo urbano. El régimen de la propiedad privada en Venezuela es, en esencia, el establecido en el Código Civil; y esa normativa de nuestro Código es el mismo de los Códigos Civiles europeos del siglo pasado. Como tal, es una regulación concebida para regular una propiedad rural y no una propiedad urbana. En su propio campo, inclusive, la normativa del Código Civil se ha ido transformando porque la propiedad rural ha sido objeto de regulaciones concretas motivadas por la función social que debe cumplir, y que han cambiado su régimen. De ahí todas las normas relativas a la Reforma Agraria y a la función social de la propiedad rural establecidas en la Ley de Reforma Agraria de 1960.<sup>18</sup>

Pero la propiedad urbana, en cambio, ha quedado postergada en su regulación. Ante todo, porque, en general, se le aplica un Código que no fue concebido para los problemas urbanos, sino para los problemas rurales. Por otra parte, porque, en general, se constata que no hay, respecto a la propiedad urbana, un adecuado régimen que la rijan y mucho menos, que contribuya a una apropiada ordenación urbana o que establezca su función social. Hemos seguido el mandato constitucional de la función social de la propiedad, sólo respecto a la propiedad rural, y en esto ha variado el régimen del Código Civil, pero no hemos seguido dicho mandato respecto a la propiedad urbana. Esta carece, actualmente, de una función urbanística legalmente regulada.

Tenemos leyes aisladas, que se configuran como remiendos cocidos en el ordenamiento jurídico, pero que ni siquiera llegan a configurar una colcha de retazos. Esas normas aisladas parecen, más bien, islas inoperantes en el mar de la urbanización, que no logran adecuar el crecimiento urbano a las exigencias del urbanismo. Ello ha contribuido a que en dicho mar se ahoguen las mejores esperanzas e intenciones de los urbanistas contemporáneos. De allí, insisto, la gran frustración que a veces uno capta en los urbanistas, y el gran pro-

17 De allí que Antonio Carceller Fernández señale que "la legislación urbanística es para nosotros... el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la Administración Pública, y, por sí mismas e través del planeamiento que regulan, *definen el contenido de la propiedad* según su calificación urbanística y *disciplinan la actividad administrativa* encaminada a la urbanización y la edificación", *op. cit.*, pág. 31.

18 Véase los artículos 3º y sigts. de la Ley de Reforma Agraria en G. O. Nº 610 Extr. de 5-3-60

vecho que los urbanizadores han sacado de esas regulaciones inadecuadas del orden jurídico de la propiedad urbana.

Lo mismo podríamos decir del otro aspecto señalado, de la regulación de las actividades públicas y de las competencias administrativas en el campo urbano; estas competencias y regulaciones no sólo han carecido de un plan coherente, sino que han sido inadecuadas, insuficientes e imprecisas, y en muchos casos, inútiles, porque no han servido realmente para la finalidad perseguida.

### 3. *Las exigencias de un Derecho Urbanístico*

Se impone, por tanto, en Venezuela, si se quiere encausar adecuadamente el proceso de desarrollo urbano, el establecimiento de un Derecho Urbanístico; entendiendo por tal la rama del derecho que tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbano en función de los intereses, no sólo individuales, sino colectivos del hombre, y de la salvaguarda de los recursos y de los valores ambientales; y todo eso, por supuesto, con el fin de procurar un crecimiento armónico de los centros poblados y una distribución equilibrada, en ellos, de la población y de las actividades económicas.

Este Derecho Urbanístico plantea una serie de exigencias en cuanto a regulación jurídica, y que se refieren a la necesidad de establecer un orden jurídico específico que norme, en primer lugar, la planificación del ordenamiento urbano; en segundo lugar, la organización administrativa en el campo urbano; en tercer lugar, el régimen urbanístico de la propiedad o régimen del suelo; en cuarto lugar, la ejecución y la gestión del urbanismo; y en quinto lugar, las contribuciones de carácter tributario que se exigen en el campo urbano.

Quiero insistir, muy someramente, en algunos de los aspectos esenciales de estas exigencias.

#### A. *La planificación urbanística*

La primera de las exigencias de un Derecho Urbanístico frente al tradicional derecho de la urbanización, es el Derecho de la planificación urbanística. Es necesario establecer y prever un sistema integrado y jerarquizado de planes de desarrollo urbanístico, conforme a la política de ordenación del territorio que, en el largo plazo, debe establecer el Poder Público, y que prevea un plan nacional de ordenación territorial, que establezca un sistema de ciudades; planes regionales de ordenación territorial y urbana; y luego, en el ámbito local, planes rectores de ordenación urbanística y de desarrollo urbano.

Tenemos que superar, por tanto, la situación actual basada en la sola zonificación local para resolver el problema de la urbanización. En la actualidad, puede afirmarse, que, en Venezuela, no existe planificación urbanística. Tenemos, sólo, zonificación local, y ésta es simplemente una distribución de usos, pero sin tener en cuenta otros elementos distintos a los sólo espaciales.

Necesitamos estructurar, por tanto, un sistema de planificación urbanística. Para ello, sin embargo, es necesario entre otros aspectos, la consagración —y eso sólo puede ser en virtud de una ley—, del carácter vinculante de los planes. La planificación, en el campo urbano, por tanto, tiene que ser necesariamente imperativa, y en ella debe establecerse el contorno normal de la propiedad. En esta forma, la planificación urbanística debe trastocar el régimen jurídico tradicional de la propiedad privada, al quedar ésta vinculada al plan, a través de una ordenación establecida con carácter general.

Entre otros aspectos, por ejemplo, una de las repercusiones básicas que la planificación urbanística tendrá sobre la propiedad urbana, debe ser la de la transformación del contenido de la propiedad: ésta debe dejar de ser un derecho absoluto y permanente, y todo lo contrario, debe entrar a regir la mutabilidad del contenido del derecho, a medida que los planes cambien. Esto por tanto, debe transformar totalmente la idea tradicional del derecho adquirido, al cual, como elemento básico, se enfrenta en la actualidad el urbanismo y todo intento de ordenación urbana.

Pero establecer un sistema de planificación urbanística y regular y establecer la vinculatoriedad de los planes plantea, también, otra exigencia, y es la necesidad de regular las diversas competencias que, en el campo de la planificación, corresponden a los entes nacionales y locales. Puede decirse que el primer intento formal de normar estas competencias, ha sido el establecido en la Instrucción N° 22 que contiene las "Normas que regirán para la política de incorporación de Areas Sub-urbanas y rurales a las actividades urbanas, cónsonas con el Programa Unico de inversiones en infraestructura y equipamiento" del 30 de diciembre de 1975,<sup>19</sup> y que regula las competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano en el campo del establecimiento de los Planes Reguladores de Ordenación Urbanística, y las competencias locales en el campo de los Planes de Desarrollo Urbano. Sin embargo, debemos admitir que no es, precisamente, una Instrucción Presidencial, el instrumento más adecuado para establecer una regulación de este tipo. No sólo se requiere una ley nacional que, de acuerdo a esa competencia constitucional prevista en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, precise la posibilidad de es-

<sup>19</sup> Véase en G. O. N° 30.962 de 13-4-76.

tablecer normas y procedimientos técnicos uniformes en materia de urbanismo, sino que se exige que esa ley regule y adecúe todo un sistema integrado de orden administrativo, en el cual participen los diversos niveles de planificación. Es claro, en este sentido, el carácter transitorio de las escasas normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre la materia.

Otro de los aspectos fundamentales que deberá regularse dentro de un sistema de planificación urbanística, es el de la garantía de los particulares frente a la formación de los planes. Actualmente, las asignaciones de uso en el campo urbano, tanto en el orden municipal como en el orden nacional, lamentablemente siguen realizándose en forma clandestina: el particular se entera, posteriormente, como si se tratase de algo que hay que mantener oculto para que el particular no lo conozca. En cambio, en un sistema racional de planificación urbanística, a mayores poderes otorgados a la Administración y a mayor vinculatoriedad de los planes, debe corresponderse una también mayor protección a los particulares. Para ello, al menos, debe establecerse ese mecanismo, tan usual en los países donde existe un sistema de planificación urbanística, que permite las audiencias públicas y consultas privadas en el procedimiento de elaboración de los planes, de manera que no exista clandestinidad; y ésto no sólo debe existir en materia de cambios de zonificación, tal como recientemente se ha regulado.

El Derecho Administrativo se mueve, siempre, en la búsqueda de un balance entre los poderes del Estado y la protección de los particulares; no pueden establecerse mayores poderes del Estado en el campo de la planificación con efectos vinculatorios sobre la propiedad, sin regularse, paralelamente, mayores protecciones a los particulares a través de mecanismos, como éste, que aseguren la participación de los administrados en la elaboración de los planes.

#### B. *La organización administrativa del urbanismo*

La segunda de las exigencias de un Derecho Urbanístico, aparte de la necesidad de regulación de la planificación urbana, es el establecimiento de una adecuada organización administrativa del urbanismo. Para ello, es necesario establecer, en primer lugar, como señalé anteriormente, una precisa distribución de competencias entre los órganos nacionales, regionales y locales.

No puede hablarse de organización administrativa del urbanismo, si no se establece, con precisión, esa distribución de competencias en los diversos niveles de la autoridad pública. Pero estas regulaciones de competencia, sin duda, no pueden ser regulaciones de hecho o que surjan por vía consuetudinaria;

tienen que ser previstas formalmente, en textos que las precisen. No puede ocurrir lo que sucedió con el Ministerio de Obras Públicas y sigue sucediendo, en gran parte, con el Ministerio de Desarrollo Urbano, el cual ejerce competencias de hecho. El Ministerio de Obras Públicas otorgaba asignaciones de uso en terrenos a urbanizar, y esta actividad la realizaba sin tener asidero legal alguno, porque no existía, ni existe, actualmente, en el ordenamiento jurídico venezolano, norma alguna que le atribuyera o le atribuya competencias a un organismo nacional, anteriormente, el Ministerio de Obras Públicas, actualmente el Ministerio de Desarrollo Urbano, para decidir estas asignaciones de uso en áreas no urbanizadas y que están por urbanizarse. Esta actividad, era, y sigue siendo, hoy, uno de los pilares del control urbanístico, pero sin asidero legal. Ciertamente que la Ley Orgánica de la Administración Central<sup>20</sup> que creó el Ministerio de Desarrollo Urbano, le atribuye una serie de competencias genéricas en relación al uso del suelo urbano, pero no bastan fórmulas legales genéricas y etéreas para fundamentar una competencia de control, tan precisa e importante, como no bastaba, para fundamentarla, el hecho de que el viejo Estatuto Orgánico de Ministerios atribuyera al Ministerio de Obras Públicas, la sola competencia escueta en materia de urbanismo.<sup>21</sup>

Una regulación de competencias, precisa y formal, es indispensable y, sin ella, no es posible establecer una adecuada organización administrativa. Esta organización administrativa, por tanto, deberá configurarse como un sistema administrativo donde exista un órgano central que lo comande a nivel nacional, e integrado por diversos órganos regionales y locales, teniendo como instrumento básico de acción, el sistema de planificación urbanística. Inclusive, en los centros poblados en que sea necesario establecer competencias de otra naturaleza, como las de ámbito metropolitano, deberán establecerse mecanismos mancomunados que sumen las voluntades locales.

Por otra parte, sólo con una precisión de competencias administrativas, es como puede realizarse una labor de vigilancia, control, gestión y ejecución del urbanismo.

### C. *El régimen urbanístico de la propiedad*

La tercera exigencia para el establecimiento de un Derecho Urbanístico en Venezuela, se refiere a la previsión de un régimen del suelo urbano, o, si se quiere, de un régimen urbanístico de la propiedad privada del suelo urbano.

<sup>20</sup> Véase en G. O. N° 1.932 Extr. de 28-12-76.

<sup>21</sup> Artículo 23, ordinal 8° del Estatuto Orgánico de Ministerios de 30-12-1950 en G. O. N° 24.162 de 13-6-53.

No hay duda de que el mayor obstáculo al urbanismo en Venezuela ha sido el régimen de la propiedad privada y de que el mejor factor de facilitación del proceso de urbanización que hemos sufrido también ha sido ese régimen de propiedad privada. Es necesario, por tanto, estructurar un régimen distinto de la propiedad privada que la haga cumplir una función urbanística y que, por tanto, permita ir hacia un proceso de urbanismo y no sólo de urbanización.

En todo caso, si se habla de la necesidad de un adecuado régimen del suelo urbano, esto incide directamente sobre el régimen de la propiedad. Ante todo, resulta necesario establecer en forma general, el carácter de limitación legal a la propiedad de todas las previsiones relativas al urbanismo. Como consecuencia, el Derecho Urbanístico debe conformar el entorno y contorno normal de la propiedad, por lo que no se podrían plantear exigencias de indemnización por las regulaciones de carácter urbanístico, por ejemplo, con motivo de la determinación del uso del suelo urbano; con motivo de la previsión, a la propiedad urbana, de obligaciones de uso en un determinado sentido (por ejemplo, la obligación de edificar que existe en otros países); con motivo de la disminución en los derechos que resulten de un cambio en el sistema de planificación urbana; o con motivo de la alteración de los usos que resulten, también, de ese proceso de urbanismo.

En la actualidad, no hay ninguna consagración general acerca de estas previsiones, y el principal obstáculo con el cual se enfrenta el urbanismo es, precisamente, el carácter de los derechos adquiridos que surgen de la propiedad tradicional. Ello implica el derecho, siempre, de exigir una indemnización, cuando se desmejore en alguna forma los atributos normales de la propiedad.

Este sistema de regulación del suelo urbano debe ser transformado con el establecimiento de un derecho urbanístico.

Por otra parte, en cuanto al régimen de la propiedad, no sólo está la exigencia de establecer las limitaciones legales a la misma por razón de urbanismo, sino la exigencia, también, de regular, con precisión, los actos administrativos que inciden sobre tal derecho. Por ejemplo, en relación al proceso de permisos, deben determinarse sus efectos sobre la propiedad, precisarse si confieren a sus titulares derechos adquiridos, y su revocabilidad.

Deben establecerse otra serie de regulaciones como, por ejemplo, las relativas al aprovechamiento de la propiedad en casos de parcelamiento. En este campo, el régimen actual tiene carácter incidental e indirecto, conforme a las nor-

mas de la Ley de Ventas de Parcelas,<sup>22</sup> que fue concebida, más como mecanismo de control y de protección del comprador, que como una regulación concerniente al ordenamiento urbano.

En el establecimiento de este régimen urbanístico de la propiedad también debe plantearse la búsqueda del balance señalado: a mayor limitación a la propiedad y a mayor regulación del propietario, debe corresponderse una mayor protección de sus derechos: todo un sistema del contencioso-urbanístico debe ser establecido, y, por tanto, las posibilidades de recurso y de protecciones jurisdiccionales, deben ir paralelas a aquella mayor regulación de la propiedad y al establecimiento de ese régimen del suelo urbano.

#### D. *La gestión y ejecución del urbanismo*

La cuarta exigencia de un derecho urbanístico, además del derecho de la planificación urbanística, de la organización administrativa para el urbanismo y del régimen urbanístico de la propiedad o régimen del suelo urbano, es el de un derecho para la gestión y la ejecución del urbanismo. Es necesario que el derecho urbanístico y la futura ley que se pueda dictar en este campo, establezca los diversos sistemas de actuación urbanística. En la actualidad puede decirse que no hay regulación coherente en este campo.

Anteriormente señalábamos que, hasta ahora, la urbanización se ha caracterizado por el hecho de que han sido los particulares y la iniciativa privada los que han tenido a su cargo la ejecución del proceso urbano; las actuaciones públicas no están reguladas coherentemente, y las pocas normas que existen al respecto, no son las más adecuadas. Por ejemplo, no existe, en la actualidad, una regulación urbanística de la expropiación o si se quiere no existe un régimen de la expropiación con fines urbanísticos. Las normas de la vieja Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social de 1947<sup>23</sup> son, también, normas guiadas por un proceso de expropiación de otras propiedades, en particular de carácter rural, y muy pocos de sus artículos están destinados, específicamente, a la expropiación con fines urbanísticos.

Por otra parte, regulaciones como, por ejemplo, las relativas a las cesiones gratuitas de la propiedad privada, en forma, obligatoria, por razones urbanísticas, tan características en muchos países, debe regularse con carácter general. En la actualidad, sólo están reguladas formalmente en las ordenanzas relativas

22 G. O. Nº 26.428 del 9-12-60.

23 Véase en G. O. Nº 22.458 del 6-11-47

al urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas.<sup>24</sup> En otras jurisdicciones, aún sin regulación legal, se aplican de hecho, en virtud de un cierto chantaje administrativo que deriva del no otorgamiento de los permisos respectivos de construcción, sin el compromiso de cesión de la propiedad.

Se hace necesario, por tanto, cuando se habla de la regulación de los medios de ejecución del urbanismo, la previsión formal de las diversas figuras jurídicas necesarias y entre ellas, la de las cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad privada, y la de la agrupación forzosa de propietarios para ciertos desarrollos urbanísticos, las cuales tampoco existen, a nivel general, en Venezuela. Por primera vez hemos visto establecida una figura conexas, en la Ordenanza de Zonificación del Sector Sabana Grande del Distrito Federal de 1977<sup>25</sup> aún cuando inconstitucional, por no establecer, paralelamente, los mecanismos de protección a los derechos de los particulares afectados. En dicha ordenanza se establece que ciertos usos no podrán realizarse a través de parcelas individuales, sino conjuntamente por todos los propietarios del área a la cual se ha asignado el uso. Se trata, aquí, por tanto, de la búsqueda, forzosa, de una agrupación de propietarios para el desarrollo integrado de ciertas áreas, pero no se regulan los mecanismos de protección. Entonces, bastaría con que un propietario se negase a participar en el desarrollo conjunto, para que quedasen congeladas las propiedades comprendidas en toda el área.

Se pueden establecer mecanismos de agrupación forzosa, pero hay que precisar medios que la permitan, haciendo prevalecer la voluntad del grupo de propietarios frente al disidente. Regular, simple e indirectamente, la agrupación forzosa de propietarios para ciertos usos del suelo urbano sin consagrar los mecanismos que pueden conducir a proteger los derechos de los propietarios y a la implementación de la agrupación forzosa, es, pura y simplemente, una inconstitucionalidad. No se puede, insistimos, regular la propiedad privada por razones urbanísticas, sin establecer, paralelamente, las garantías adecuadas al derecho.

Se requieren, en el establecimiento del régimen jurídico del suelo urbano, otras normas, como por ejemplo, las relativas a la municipalización del suelo urbano o con expectativas urbanas, y la previsión de las actividades que corresponden a los organismos respectivos, incluso, en el nivel nacional, como por ejemplo, al Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.<sup>26</sup>

24 Véase la Ordenanza sobre Ordenación Urbanística del Area Metropolitana de Caracas aprobada por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda el 26-7-72.

25 Véase artículo 25, ordinal 2 de la Ordenanza en Gaceta Municipal del Distrito Federal Extr. N° 450 de 23-5-77.

26 Véase la Ley del Fondo en G. O. N° 30.790 de 9-9-75.

#### E. *Las contribuciones urbanísticas*

Una quinta exigencia del Derecho Urbanístico, además de las cuatro antes señaladas, es la necesidad de establecer un régimen jurídico adecuado para las contribuciones urbanísticas a las cuales debe estar sometida la propiedad privada. En Venezuela, tenemos regulaciones muy dispersas e incoherentes en esta materia; por ello, se hace indispensable establecer, por ejemplo, la contribución especial por plusvalías urbanas, inclusive, como un mecanismo indirecto para lograr detener en algo la especulación del suelo urbano. Tenemos normas muy imperfectas en este campo, en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, lugar, además, el menos adecuado para regular normas de orden tributario.<sup>27</sup> Por otra parte, dichas normas no se han aplicado en el país, materialmente en casi ninguna oportunidad, por lo que los propietarios que se han enriquecido por fuerza de la construcción de una obra pública, muy poco han contribuido con la comunidad.

También deben regularse, con carácter general, los impuestos municipales que inciden sobre el urbanismo, y deberá llegarse al establecimiento, con carácter general, por ejemplo, de los impuestos a las actividades insalubres, a las actividades contrarias a los planes, de uso no conforme, y a los inmuebles no edificados. Las orientaciones generales respecto de estos tributos podían establecerse nacionalmente, para luego regularse y desarrollarse a nivel local.

#### 4. *Objeto general del trabajo de incorporación*

Ahora bien, si uno analiza la realidad actual del ordenamiento jurídico venezolano en el campo de la urbanización y la confronta con las exigencias que plantea un Derecho Urbanístico, resulta clara la conclusión de que en Venezuela, no existe un Derecho Urbanístico. Hay un derecho que ha guiado el proceso de urbanización, pero no hay un derecho urbanístico. Por tanto, el libro que he presentado como trabajo de incorporación a la Academia, y que lleva por título "El Régimen Urbanístico de la Propiedad", no es un libro sobre derecho urbanístico. No podría serlo, salvo que me dedicara a teorizar, y sobre teoría jurídica del urbanismo ya mucho se ha escrito. Este trabajo, al contrario, pretende mostrar la realidad institucional venezolana para enfrentar el problema de la urbanización, y la conclusión de esa muestra, es que se trata de una deficiente realidad, tanto por lo que se refiere al régimen de la propiedad urbana, como por lo que surge de los poderes de la autoridad pública para adaptarla a las necesidades colectivas. El título del libro, por tanto,

<sup>27</sup> Véase artículos 15 y 16 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social en G. O. No 22.458 de 6-11-47.

responde a una contradicción con su contenido. El estudio del régimen urbanístico de la propiedad privada en Venezuela, en realidad, lo que nos muestra es la insuficiencia de un adecuado régimen urbanístico de la propiedad privada, que está exigiendo una inminente reforma.

Venezuela no puede seguir a la deriva en su proceso de urbanización. Sin duda, es una tarea colectiva prioritaria el que se acometa una reforma urbana, y para ello, hay que contar con adecuados instrumentos jurídicos y políticos. Mostrando las deficiencias e insuficiencias del régimen actual, al describirlo y comentarlo, he pretendido contribuir a la orientación de esa reforma desde el punto de vista jurídico. Mi objetivo, por tanto, ha sido, realmente, sembrar vientos o fermentos, pues estoy consciente de que, en todo caso, la reforma es una tarea de muchos años, y que, además, no se puede limitar a la aprobación de Leyes y Decretos, sino a la adopción de políticas de acción concretas y efectivas, de las cuales aquéllos son una mera pieza. La responsabilidad política de nuestros gobiernos, por tanto, sólo se demostrará, si dicha tarea se inicia pronto, y antes de que el caos urbano sea insostenible.

No tiene sentido que tengamos que esperar que se acelere la crisis urbana, para iniciar la reforma, y esperar que ocurra lo que en 1933 vaticinaba *La Carta de Atenas*: . . . "a veces, del mismo exceso del mal sale el bien, y el inmenso desorden material y moral de la ciudad moderna, tendrá por resultado hacer surgir, por fin, el estatuto de la ciudad que, apoyado en una fuerte responsabilidad administrativa, instaurará las reglas indispensables para la salud y la dignidad humanas".<sup>28</sup>

Sin embargo, un gobierno no puede esperar las crisis, para que sirvan de estímulo a sus acciones. Debe preverlas y evitarlas. Para ello requiere, ante todo, del conocimiento de la realidad existente. Sólo así pueden hacerse reformas. El libro, en este sentido, pretende mostrar la realidad institucional del país en materia urbanística, y proponer las bases para su reforma. Ello lo he hecho tomando como punto de referencia el régimen urbanístico de la propiedad privada, institución en torno a la cual debe girar el derecho urbanístico.

#### IV. CONCLUSION

*Señores Académicos:*

*Señoras y señores:*

Debo señalarles que he elegido el tema del régimen urbanístico de la propiedad para mi trabajo de incorporación a esta Academia, no sólo por ser el ur-

<sup>28</sup> *Loc. cit.* Nº 73, pág. 199.

banismo el signo de nuestro tiempo, sino porque he tenido ocasión de vivir, recientemente, tanto desde el punto de vista académico, como profesional, el problema de la urbanización.

Me he encontrado con frecuencia, que por las deficientes regulaciones de la propiedad urbana, no ha estado claramente especificado el interés colectivo al cual ésta debía subordinarse. Me ha tocado defender, así, como jurista, posiciones y situaciones que aun cuando estimé y estimo eran justas y acordes con el ordenamiento vigente, tengo conciencia de que de haber sido otra la regulación, no se hubiesen producido. Lo importante, en todo caso, es que la labor del jurista no se quede, sólo, en el ejercicio profesional o en la labor docente, sino que se materialice en trabajos de investigación que, partiendo de la realidad existente, propugnen su modificación cuando ello es necesario. Mi trabajo, por tanto, acéptenlo como una contribución al conocimiento de los problemas jurídicos de la urbanización en Venezuela, y de las soluciones urbanísticas que pueden adaptarse.

Quiero concluir este discurso, en sentido similar a como lo hizo en una ocasión Albert Camus,<sup>29</sup> diciéndoles que no me queda, pues, sino agradecer la distinción que se me hace con todo mi corazón, y hacerles públicamente, en testimonio personal de gratitud, la misma y vieja promesa de fidelidad que todo hombre verdadero se hace cada día a sí mismo, en silencio. Fidelidad consigo mismo, con lo que uno es y con nuestras ideas, eso es lo que quiero reiterarles estando consciente, por supuesto, de que como lo dijera Keynes,<sup>30</sup> tarde o temprano, son las ideas, no los intereses creados, las que son peligrosas, para bien o para mal.

Muchas gracias.

29 Véase Albert Camus, *El revés y el derecho y Discursos en Suecia*, Buenos Aires 1958, pág. 87.

30 Véase J. M. Keynes, *General Theory*, N. Y. 1935, págs. 383 y 384.