

CIUDAD Y SOCIEDAD_ **CS-09**

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANA Y URBANÍSTICA DEL ÁREA METROPOLITANA DE CARACAS

Zulma Bolívar

Instituto de Urbanismo, FAU.UCV.
zulmabolivar@gmail.com

Carlos Urdaneta Troconis

Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar (USB).
carlosurdaneta@usb.ve

Cristhian Tavera

Instituto Metropolitano de Urbanismo Taller Caracas, Alcaldía del Área Metropolitana de Caracas
ctavera@imutc.org

RESUMEN

El crecimiento de la población urbana y sus requerimientos de espacio conlleva a una expansión natural que sobrepasa las fronteras político-administrativas del municipio, surgiendo conurbaciones denominadas áreas metropolitanas, demandantes de nuevas formas de gobernanza, cuyos esfuerzos estén encaminados a la generación de un proceso de administración y gestión apropiado y ajustado a sus características de desarrollo. Para ello deben discutirse cuestiones tales como el rol de los nuevos entes territoriales que se conformen para esos ámbitos, en el cumplimiento de su competencia de coordinación y planificación urbana y urbanística, como es el caso del área metropolitana de Caracas. En esta investigación, con enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo, se realiza una revisión comparativa de las referidas atribuciones en tres áreas metropolitanas conformadas como entes territoriales en la América Latina (Bogotá, Lima y Quito), a los fines de contrastarlo con el régimen metropolitano de la ciudad de Caracas. A tal efecto, se realiza un análisis para ubicar la escala metropolitana dentro del régimen legal urbano vigente y formular recomendaciones para consolidar esta novedosa figura dentro del esquema tradicional de organización político-territorial del Estado venezolano, haciendo énfasis en la determinación del alcance de esta competencia, identificando los elementos que permitan desarrollarla en el marco del ordenamiento jurídico y normativo venezolano a los fines de fortalecer la institucionalidad metropolitana de Caracas como ámbito de actuación.

Palabras clave: área metropolitana, planificación urbana, planificación urbanística, competencias.

INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo cada vez más urbano. Por primera vez en la historia, 54% de la población mundial vive en ciudades con una marcada tendencia a la concentración de la población urbana en conurbaciones (ONU, 2014). Según A. Almandoz (1991), la ciudad, lo urbano y lo metropolitano constituye tal vez la más compleja organización que ha inventado la sociedad, por lo que hoy enfrentamos una exigente y complicada realidad, no exenta de contradicciones, que demanda profundas transformaciones de nuestra estructura tradicional de gobierno y gestión del territorio.

Es un hecho demostrable que cada vez más los límites del municipio como ente local territorial son superados por la ciudad real. Ciudades que generalmente son producto de la integración de los territorios urbanos de varios municipios, unas veces conurbados, otras veces separados por áreas naturales, que funcionalmente constituyen áreas metropolitanas, regiones metropolitanas y/o megalópolis (Vallmitjana, 2001; ONU, 2014) y, según Tomàs (2016), aportan el 60% del producto interno bruto (PIB) a escala mundial.

Se trata de una nueva realidad urbana que requiere de formas de gobierno inéditas, capaces de conectar entre sí a los gobiernos locales que la integran y a estos con niveles superiores de gobierno, a fin de coordinar los esfuerzos necesarios para alcanzar el desarrollo armónico de un continuo urbano capaz de “crear un sentir metropolitano-regional de corresponsabilidad, que logre compensar los efectos limitantes de los intereses propios locales” (Vallmitjana, 2001).

Simultáneamente a la aparición físico-espacial de este tipo de formación metropolitana, surge la necesidad de discutir su gobernabilidad, la cual tiene como reto desarrollar sus competencias. En este sentido, la Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas (2015) señala que no hay un reconocimiento político de estas a escala global, así como la necesidad de analizar su rol en la ordenación territorial y la planificación urbana y urbanística, destacando la importancia de evaluar el carácter vinculante de sus actuaciones.

La gestión pública con base en la planificación se inicia en Venezuela en 1958 con la creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República; y se reafirma su importancia como función fundamental del Estado al consagrarse en el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela “...una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”. En tal sentido, el Estado venezolano ha realizado numerosas actuaciones que han tenido como materia fundamental la planificación como tecnología del Estado y la sociedad, en función de lograr su cambio estructural —en particular a través de la gestión del territorio— y que han tenido como norte transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones presentes, las necesidades de las generaciones futuras.

En el caso de la ciudad de Caracas, la administración de la función urbana, incluida su planificación territorial, ha sido considerada “una necesidad urgente” desde los estudios de la Copre, donde Vallmitjana (1993) insistió en la conformación de un “sistema político capaz de producir la coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno y de crear un orden político distinto (...) con nuevas definiciones político-territoriales y administrativas, así como formas de gobierno y participación ciudadana” (p. 275).

Por ello, el reconocimiento integral del hecho metropolitano, en el caso de la ciudad de Caracas, debe ser abordado desde el punto de vista político, espacial y de gestión administrativa, a los fines de lograr la democratización de la vida urbana como requisito para afianzar los lazos de solidaridad entre los diferentes actores y sectores sociales, a través de

la adecuación de un sistema normativo que prevea claridad de competencias y sistematización de los procesos de este nuevo ámbito territorial.

En tal sentido, la presente investigación aborda el análisis y determinación de la competencia en materia de coordinación y planificación urbana y urbanística del área metropolitana de Caracas, en virtud de su precario desarrollo dentro del régimen legal urbano vigente.

El estudio asume un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo, utilizando como técnica de investigación la observación indirecta del objeto de investigación tratada por diversos autores, valiéndonos de dos métodos: el comparativo cualitativo, que permite conocer las experiencias relativas a la competencia en planificación urbana en áreas metropolitanas de otros países; y el deductivo, por medio del cual, partiendo de premisas y conceptos generales, se caracteriza el objeto de estudio.

1. ANTECEDENTES DE LA METROPOLIZACIÓN DE CARACAS

Desde la fundación de Caracas en 1567 hasta mediados del siglo xx, el crecimiento de la ciudad ocupó progresivamente la totalidad del valle del río Guaire, sobrepasando los límites de la ciudad tradicional, que para 1864 se constituían en el entonces Distrito Federal.

Entre 1920 y 1930 se desarrollaron las urbanizaciones de El Conde, Los Caobos, Nueva Caracas (Catia) y Las Flores, iniciando un proceso de expansión de la trama urbana tradicional de la ciudad. Con el desarrollo de La Florida, del Caracas Country Club, Las Delicias y Campo Alegre, se inicia el desarrollo urbano hacia el este del valle de San Francisco, donde las grandes haciendas liberan vastas extensiones para urbanizar, sin duda posibilitada e impulsada por la introducción del automóvil al país. Se da inicio al proceso de metropolización de la ciudad (Caraballo, s/f; Vallmitjana y Morales, 1990) (Negrón, 1995).

La primera manifestación concreta de los esfuerzos por controlar y racionalizar los procesos de ocupación del territorio fue a través del Plan Monumental de Caracas, elaborado por un grupo de urbanistas franceses presidido por Maurice Rotival en 1939, por encargo de la Dirección de Urbanismo del Distrito Federal, creada en 1938 (Vallmitjana y Morales, 1990).

Entre 1945 y 1960, con la creación de la Comisión Nacional de Urbanismo (1946), se inicia la elaboración de planes reguladores en las principales ciudades, con un método de planificación basado en la definición de una imagen-objetivo deseada, sobre la base de los criterios fundamentales de la Carta de Atenas: dormir, trabajar, descansar y habitar (Martín, 2007). Ya para este momento la irrupción del Estado nacional en materia urbanística, competencia tradicional de los municipios, es un hecho.

El área metropolitana de Caracas viene a ser reconocida por primera vez por el Decreto N° 647 de 13 de octubre de 1950, con fines estadísticos y censales, comprendiendo en ella lo que entonces era el departamento Libertador del Distrito Federal y el distrito Sucre del estado Miranda. Seguidamente, en 1952 se aprueba el primer plan metropolitano, conocido como Plano Regulador de Caracas, el cual abarcaba dos instancias municipales, Libertador y Sucre (Martín, 2007, 2004, 1991).

Las políticas territoriales entre 1960 y 1980 reconocen la particularidad y dinamismo de la capital de la República, estableciéndose como principal objetivo de la nación, atenuar el crecimiento de Caracas. Con la misión de atender la inmensa diversidad de problemas de la ciudad y orientar sus primeros esfuerzos en la consolidación de los asentamientos de población de bajos recursos, se crea la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano de Caracas en 1960, quien para 1970 entrega el Plan General Urbano 1970-1990, con alcance metropolitano, que da origen a la Oficina Metropolitana de Planificación Urbana de Caracas (OMPU). A partir el 1° de enero de 1973 la OMPU se constituye como una mancomunidad

entre los entonces distritos Federal y Sucre del estado Miranda en materia de ordenamiento urbanístico, con carácter asesor y no vinculante (Vallmitjana y Morales, 1990).

Si bien la extinta Constitución de 1961, en su artículo 11, asoma la posibilidad de crear una ley especial para “coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas”, no es sino hasta 1978 cuando la Ley Orgánica del Régimen Municipal regula la figura de los distritos metropolitanos y, aun cuando no se llega a crear ninguno bajo el amparo de esa ley, su articulado sirve de base al texto de la Constitución de 1999, que establece la necesidad de coordinar las jurisdicciones en el área metropolitana de Caracas.

Con la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (1989), la base jurídica y actuación de la mancomunidad creada con la OMPU se complica. El Distrito Federal se había dividido en dos municipios (Libertador y Vargas) y, con la promulgación de dicha Ley, el distrito Sucre se divide en tres (Baruta, El Hatillo y Sucre); la diversidad de actores se incrementa y aun cuando los planes y proyectos del AMC debían ser presentados y aprobados de forma oportuna y eficiente por ante la Comisión Metropolitana de Urbanismo de la OMPU, el proceso de descentralización promueve la municipalización de esta competencia.

Adicionalmente, la OMPU pierde gradualmente fuerza y legitimidad, ya que la potestad de los planes de ordenación urbanística (POU), categoría que le correspondería al AMC dentro del Sistema Jerarquizado de Planes, le es asignada a la administración central, de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987).

Luego de los esfuerzos de la Constituyente de 1999, la nueva Constitución reconoce el hecho metropolitano al establecer la unidad político-territorial de la ciudad de Caracas, integrada en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, con los municipios del Distrito Capital y los correspondientes del estado Miranda, señalando que su funcionamiento se regulará a través de una ley especial; sin embargo, para Brewer-Carías (2009) la metropolitandad de Caracas se relaciona con factores políticos, de seguridad, sede de los poderes públicos y manejo de la economía nacional. Adicionalmente, ese autor señala que la Constitución vigente utiliza nociones ambivalentes y hace afirmaciones poco precisas, dejando poco claro la existencia de una o dos instancias en ese nivel territorial, y generando confusión al no precisar si el Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Capital cumplen la misma función, refiriéndose indistintamente a uno u otro en el artículo 18 en su Disposición Transitoria Primera.

La Ley Especial a que hace referencia la Constitución ha sido promulgada en dos ocasiones. La primera, del año 2000, se denominó Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, la cual crea las figuras de la alcaldía y cabildo metropolitanos. Con esta Ley Especial se dio cumplimiento al artículo 18 de la Constitución de la República y se conformó una unidad político-territorial con personalidad jurídica y autonomía, integrada por los municipios Libertador del Distrito Capital y Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre del estado Miranda, a los fines de establecer una política integral que permitiera la planificación y coordinación de acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En 2009 esta Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas fue derogada y sustituida por la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, actualmente vigente. Esta nueva Ley crea una nueva figura, el área metropolitana de Caracas y le asigna, entre sus competencias, la planificación y coordinación en materia de ordenación urbana y urbanística al tiempo que, por otro lado, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística establece roles para las administraciones públicas nacional y municipal en la misma materia. Adicionalmente, en el mismo año se aprueban la Ley Especial sobre la Organización y Régimen del Distrito Capital y la Ley Especial de Transferencia de los Recursos y Bienes Administrados Transitoriamente por el Distrito Metropolitano de Caracas.

2. LA INVESTIGACIÓN. ÁMBITO DE ACTUACIÓN

La competencia de planificación y coordinación en materia de ordenación urbana y urbanística atribuida al área metropolitana de Caracas por la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas requiere ser analizada. En este sentido, se formulan las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es el alcance de la competencia en materia de planificación y coordinación de la ordenación urbana y urbanística en el nivel metropolitano? ¿Cuáles segmentos de esta competencia son municipales, cuáles metropolitanos y cuáles nacionales? ¿Qué elementos mínimos deben ser considerados para desarrollar la competencia del nivel metropolitano en cuestión?

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo general

Analizar y determinar la competencia en materia de coordinación y planificación urbana y urbanística del área metropolitana de Caracas.

3.2. Objetivos específicos

- Analizar la escala metropolitana dentro del régimen legal urbano vigente.
- Determinar el alcance de la competencia metropolitana en materia de coordinación y planificación urbana y urbanística.
- Identificar elementos que permitan desarrollar la competencia en la materia objeto de estudio.

4. REFERENTES. ÁREAS METROPOLITANAS EN EL MUNDO

En la literatura contemporánea no existe (Rondón, 2012) una definición unánime de metrópoli, ciudad-región o área metropolitana; sin embargo, su conceptualización se basa en territorios donde se ubica una ciudad central, que suele dar nombre al área, y un conjunto de ciudades satélites integradas funcionalmente a través de los usos del suelo y principales vías de comunicación, de manera que el conjunto conforma una auténtica red urbana con evidentes relaciones de complementariedad en la distribución de equipamientos (educación, salud, recreación) y servicios, zonas residenciales y empleadoras (Cideu, 2015; Vallmitjana, 2001; Rondón, 2012; Tomàs, 2016).

El Cideu (2015) propone tres modelos para dar forma institucional a un área metropolitana:

- El *modelo centralizado*, que implica la cesión de poder de todos los municipios hacia el área metropolitana y que se constituye en la práctica en el gobierno del municipio-metrópoli: París, Toronto, Madrid y Kuala Lumpur.
- El *modelo multinivel*, que contempla un gobierno metropolitano que se complementa con los gobiernos municipales, ejerciendo determinadas competencias que atañen claramente al conjunto, mientras que otras continúan debidamente descentralizadas y a cargo de cada municipio: Barcelona, Quito.

- El *modelo de coordinación*, que nos muestra al área metropolitana como un espacio de acuerdo entre los municipios que la componen, a menudo bajo la figura de un foro de alcaldes o similar. Ello supone que tanto las funciones como los recursos del área metropolitana dependerán en cada momento de la voluntad e interés de las partes. Es un modelo más inestable que el anterior, pero también más flexible: Málaga, con el área metropolitana de Málaga, o en San Salvador con el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador.

Tomàs (2016) agrega un cuarto modelo, consistente en la *conformación de agencias metropolitanas sectoriales*.

A los fines de posicionar el estatus de la ciudad de Caracas como hecho metropolitano en el entorno latinoamericano, se efectuó un análisis comparativo de las ciudades capitales latinoamericanas que han creado figuras territoriales de ámbito metropolitano (distritos, áreas o regiones). En esta región del planeta solo hay tres ciudades capitales, además de Caracas, que han definido figuras político-administrativas que pretenden responder a la realidad de la conurbación: el Distrito Capital (Bogotá, Colombia), el Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador) y la Municipalidad Metropolitana de Lima (Perú).

Lima y Bogotá muestran características que permiten identificarlas con el modelo multinivel, pero al interior de sus respectivas administraciones; sin embargo, estas figuras administrativas no tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la ciudad-región, por lo cual también se utiliza en alguna medida el modelo de coordinación. Quito se asemeja más al modelo centralizado, llegando a gestionar incluso el aeropuerto internacional de esa ciudad. Por su parte, el área metropolitana de Caracas, como ha sido definida en la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas, se comporta formalmente como un híbrido entre el modelo multinivel (con los municipios que la integran), mientras que con el Ejecutivo nacional se pueden identificar características del modelo de coordinación.

Adicionalmente, se procedió a determinar la competencia en materia de planificación del territorio urbano en esas figuras metropolitanas latinoamericanas. Los resultados del análisis comparado de las competencias se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1: Análisis comparativo de competencias urbanísticas en áreas metropolitanas en Latinoamérica

Área metropolitana	Nº de municipios que la integran	Forma de gobierno	Competencia en materia de coordinación y planificación urbanística y urbana
Municipalidad Metropolitana de Lima, Perú	1 Municipalidad Metropolitana 42 Municipalidades Distritales (Distritos)	Coincide con la provincia de Lima, tiene los mismos poderes y competencias que las demás regiones del país, pero tiene potestad en materia de ejecución y planificación de proyectos de implantación suprametropolitana que involucran inversión nacional	La zonificación y urbanismo corresponde a la municipalidad provincial de Lima (y Callao) en forma exclusiva, según Ley Orgánica de Municipalidades (Art. 11)
Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador	1 Municipio 9 Administraciones zonales	Ejercido por el Concejo o Cabildo, integrado por los concejales o ediles y presidido por el Alcalde Metropolitano (electo), quien además dirige la administración distrital como su más alta autoridad jerárquica y es responsable de su gestión (Ley 46, 1998). Los directores, Los administradores zonales son designados por el Alcalde Metropolitano.	El destino del suelo y la forma de su aprovechamiento es competencia exclusiva del Distrito Metropolitano de Quito (Art. 26 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito)
Distrito Capital Bogotá, Colombia	1 Municipio Localidades	El Gobierno del Distrito Capital es ejercido por un Alcalde Mayor y un Concejo Metropolitano; a su vez, el Distrito Capital se divide en localidades, que son unidades desconcentradas administradas por alcaldes locales designados por el Alcalde Mayor. (Constitución de la República de Colombia, 2015)	Competencia compartida entre nivel nacional, departamental, distrital y municipal (Artículo 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial)

Fuentes: <http://www.munlima.gob.pe/>; <http://www.bogota.gov.co/>; <http://www.quito.gob.ec/>.
(Elaboración propia).

Del cuadro 1 se concluye que a la figura novedosa como lo es un distrito o área metropolitana, en relación con la administración pública tradicional local, originado en el municipio español, le es atribuida competencias en materia de planificación urbana, aunque de manera diferencial: exclusiva o compartida.

5. DISCUSIÓN

5.1. La escala metropolitana dentro del régimen legal vigente

Las dos leyes principales de organización del territorio vigentes en Venezuela, las leyes Orgánicas de Ordenación del Territorio (1983) y de Ordenación Urbanística (1987) son anteriores a la Constitución vigente, por lo cual el régimen legal-urbano venezolano solo considera el ámbito metropolitano como resultado de las conurbaciones (Urdaneta, 2009). Expresión de lo anterior lo constituye el sistema jerarquizado de planes del territorio urbano en Venezuela, definido por ambas leyes, el cual no contempla el nivel metropolitano.

En la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas se puede identificar una moderna concepción del órgano de la administración pública en el sentido que le da Peña (2005), así como también la tesis del órgano-individuo y del órgano-institución en la administración pública. Bajo esta concepción, la persona jurídica en la administración pública se encuentra integrada por una o varias unidades, denominadas órganos –alcaldía, cabildo; estos, a su vez, requieren de competencias definidas por una norma de rango legal que se las atribuya para que sus actuaciones puedan producir efectos jurídicos sin incurrir en algún tipo de vicio.

Con la aparición del área metropolitana de Caracas, el Estado venezolano modifica su organización política tradicional con la creación de nuevas formas de articulación y de gestión pública. Pero esta experiencia, de conformación de una unidad político-territorial en un gobierno municipal a dos niveles, inédita en el país, demanda también la creación de una institucionalidad sui generis, exclusiva de dicha unidad político-territorial, a los fines de garantizar el cumplimiento de las competencias atribuidas, ya que en la medida en que el área urbana se vuelve más compleja, el grado de dificultad de la administración aumenta.

Poco más de un año después de haber sido promulgada la Ley Especial que crea el Área Metropolitana de Caracas ya mencionada, con la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010) se establece que, además de los municipios, son entes locales territoriales las áreas metropolitanas (numeral 3 del artículo 19). De esta manera, aunque con posterioridad a su creación, se afirma que el área metropolitana de Caracas, figura única en el país, es un *ente local territorial*, lo cual implica que se reconoce como figura jurídica y requiere de la definición de competencias y estructura funcional.

5.2. La competencia en materia de planificación y coordinación de la planificación urbana y urbanística

En relación con la competencia estudiada, se procedió a analizar los elementos de la misma. Así, la *coordinación* de la gestión pública, el vigente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública prevé en su artículo 23, que las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deberán efectuarse de manera coordinada, y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

La competencia en materia de planificación urbana y urbanística en Venezuela se encuentra establecida en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y su expresión más acabada la constituye el sistema jerarquizado de planes del territorio urbano, a saber: Plan Nacional de Ordenación del Territorio, Plan Regional de Ordenación del Territorio, Plan de Ordenación Urbanística, Plan de Desarrollo Urbano Local, Plan Especial y Plan Particular. Pero, por otro lado, debemos preguntarnos en qué consiste la planificación urbana y la planificación urbanística y cuál es la diferencia existente entre ellas. En tal sentido, se procedió a revisar la

normativa legal existente y se pudo determinar la existencia de instrumentos normativos que se refieren a este tema.

Para responder lo anteriormente planteado, encontramos que la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, cuando establece normas de nivel nacional, se refiere a la competencia urbanística y urbana, cuando hace lo propio con el nivel municipal. En este mismo sentido, las guías de elaboración de planes del extinto Ministerio de Infraestructura (Minfra, 2004), establecen lo siguiente:

“Urbano: es aquello perteneciente a la ciudad, que le es propio y está identificado con ella. Corresponde al nivel local.

Urbanístico: es la expresión territorial de todas las actividades que están vinculadas de una u otra forma a la ciudad o a los sistemas urbanos. Puede verse como el espacio donde se localizan los equipamientos públicos de carácter supraurbano, los distintos canales de comunicación (carretero, ferroviario, aéreo, marítimo, fluvial y lacustre), sistemas de dotación de agua potable, de energía eléctrica, gasoductos, oleoductos, disposición de aguas servidas y de desechos sólidos, así como los elementos de infraestructura tales como: plantas de tratamiento, rellenos sanitarios, estaciones y subestaciones eléctricas, complejos criogénicos, refinerías, embalses, aeropuertos, puertos, interpuertos, etc., que sin formar parte del espacio donde se localizan los asentamientos humanos propiamente dichos, están ligados de manera indivisible a la estructura y funcionamiento de los mismos, y se asientan sobre el territorio. Corresponde al nivel nacional”.

Para definir y desarrollar la competencia en materia de coordinación y planificación urbana y urbanística del área metropolitana de Caracas, se procedió a realizar la revisión de los instrumentos normativos existentes –Constitución de la República, leyes orgánicas de ordenación del territorio, de ordenación urbanística y del poder público municipal y la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas– y estudios de diversos autores, tales como Brewer-Carías (1988), Lope-Bello (1993) y Urdaneta (2009), quienes señalan que en Venezuela la urbanística es una materia concurrente entre el poder nacional y el poder municipal.¹ Ahora bien, la Sentencia N° 00-2658 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (12/12/2000) establece que: “Corresponde a nivel metropolitano la planificación y ordenación urbanística...Esto presupone una ordenación legal referente a lo general del área...”. Esta afirmación es reiterada para el caso del área metropolitana de Caracas según la sentencia N° 07-0407 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (25/07/ 2012), la cual expresa:

La referida norma contenida en el artículo 19..., de la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, fue reiterada en el artículo 5, de la Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (publicada en *Gaceta Oficial* N° 39.276 del 1° de octubre de 2009) – normativa aplicable vigente. Ambos niveles de ejercicio del Poder Público han recibido potestades distintas, desde un punto de vista cualitativo, sobre una misma actividad, lo que ha dado en llamarse competencias (...) concurrentes.

¹ La Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece que “Las competencias concurrentes son aquellas que el Municipio comparte con el Poder Nacional o Estatal, las cuales serán ejercidas por éste sobre las materias que le sean asignadas por la Constitución de la República, las leyes de base y las leyes de desarrollo” (Artículo 57).

De esta manera, visto que también lo urbano conceptualmente corresponde al nivel local y lo urbanístico al nivel nacional, es que se está en presencia de una concurrencia de competencias entre el nivel nacional y el metropolitano en materia de coordinación y planificación urbanística y su competencia es concurrente entre el nivel municipal y el metropolitano en materia de coordinación y planificación urbana.

5.3. Identificación de elementos que permiten desarrollar la competencia metropolitana en materia de planificación, incluyendo la urbana y urbanística

A continuación se procede a determinar cuáles son los elementos contemplados en el ordenamiento jurídico y normativo que deben ser contemplados para fortalecer la institucionalidad metropolitana como ámbito de actuación, desde la perspectiva de la planificación, específicamente urbana y urbanística.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, que organiza el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela (2014), prevé en su ámbito de aplicación,² a los órganos y entes que conforman el poder público y demás entes locales territoriales, y siendo el área metropolitana de Caracas un ente local territorial, debe dar cumplimiento a la disposición normativa de elaboración de planes estratégicos formulados en atención a los objetivos y metas sectoriales e institucionales que le correspondan de conformidad con el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Dichos planes deben estar formulados y ejecutados en el marco del “Sistema Integrado de Planes” que establece dicha ley.³ Entre otros elementos, esta ley entonces demanda que el área metropolitana de Caracas debe proponer su propio sistema metropolitano de planificación pública y debe considerar los siguientes elementos:

- a) Realizar una planificación pública fundamentada en los siguientes elementos: prospectiva, integral, viable, continua, medible, revisable, evaluable y adaptable.
- b) Diseñar un sistema de planes integrado por planes estratégicos,⁴ esto es, aquellos que atienden a los objetivos y metas sectoriales –como lo es la planificación urbana y urbanística– e institucionales y por planes operativos, esto es, “(...) aquellos que integran los proyectos, objetivos, metas, acciones, actividades y recursos anuales (...) a los fines de concretar los resultados previstos en su correspondiente plan estratégico (...)”.⁵
- c) Tipo de planes. Debe incorporar planes espaciales, planes sectoriales, cartera de proyectos y programas asociados, así como demandas de inversión en el tiempo.
- d) Debe definir las escalas de los planes espaciales.
- e) Vigencia de los planes. Para el caso de los planes estratégicos, la que “(...) corresponda al período constitucional o legal de gestión de la máxima autoridad de la rama del Poder

² Artículo 2 y 24, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 18 /11/ 2014. *Gaceta* N° 6.148 extraordinario.

³ Artículo 19, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 18 /11/ 2014. *Gaceta* N° 6.148 extraordinario.

⁴ Artículo 24, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 18 /11/ 2014. *Gaceta* N° 6.148 extraordinario.

⁵ Artículo 54, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 18 /11/ 2014. *Gaceta* N° 6.148 extraordinario.

Público (...)",⁶ en este caso, el alcalde metropolitano de Caracas. Por su parte, los planes operativos tendrán una vigencia anual.

- f) Definir los planes de carácter metropolitano, su naturaleza, los mecanismos de formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación y órganos responsables de su formulación.
- g) Vinculación plan-presupuesto. Debe realizar la formulación del anteproyecto de presupuesto anual del área metropolitana con base en el plan operativo anual, "registrar los proyectos y acciones centralizadas en el sistema de información de proyectos públicos [que gestiona el Ejecutivo nacional] y verificar que los planes y proyectos se ajusten al logro de sus objetivos y metas y a la posible modificación de los recursos presupuestarios previamente aprobados".⁷

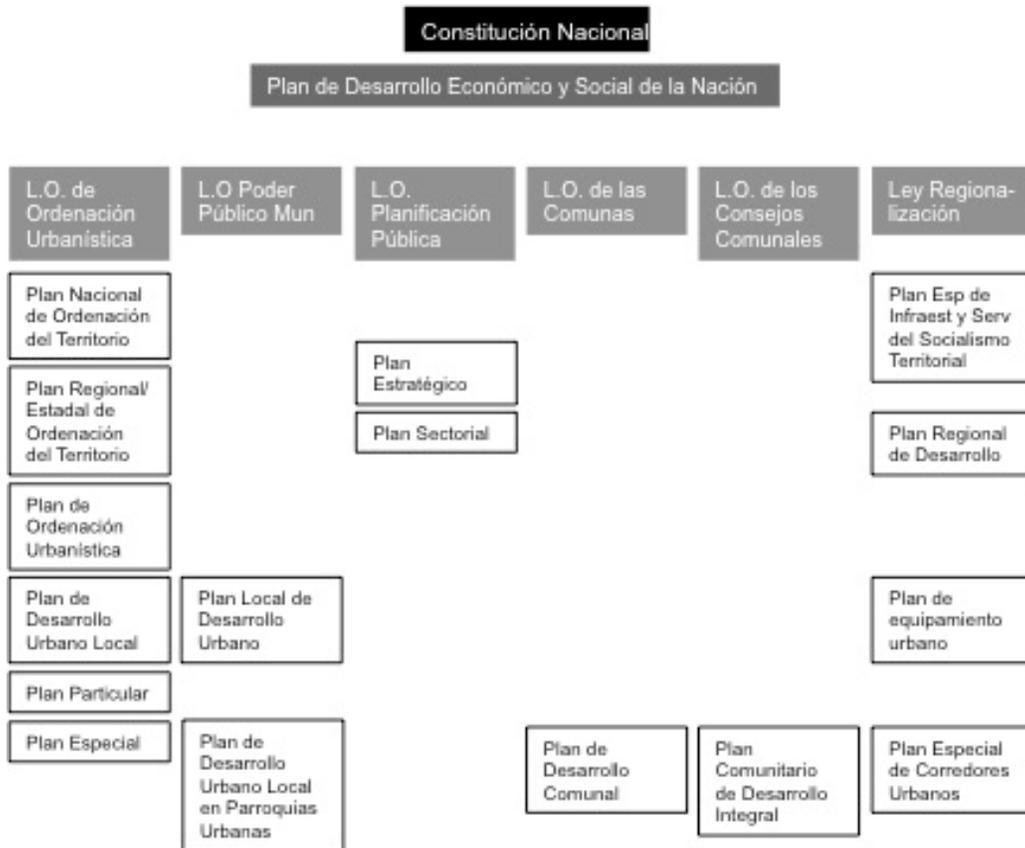


Figura 1: Venezuela. Sistema de planes con incidencia territorial, según las normas que los establecen (2017). Fuente: leyes respectivas. Elaboración propia.

Adicionalmente, debe establecer el rol que deben jugar los diversos actores que tienen definido en los procesos de planificación con incidencia territorial urbana (véase figura 1) por distintas normas de nivel nacional y de los municipios que integran el área metropolitana de Caracas, tales como el Consejo Metropolitano de Planificación y Coordinación de Políticas

⁶ Artículo 25, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, 18 /11/ 2014. *Gaceta* N° 6.148 extraordinario.

⁷ Artículo 55, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. *Gaceta* N° 6.148 extraordinario de 18 /11/ 2014.

Públicas, creado con base en la Ordenanza dictada por el Cabildo Metropolitano (31/05/2012) y sus correspondientes de nivel municipal, las alcaldías y concejos municipales, las comunas, los consejos comunales e instancias de representación popular y sectorial, en lo relativo a la planificación urbana y con el ministerio con competencia en materia de planificación urbanística.

Las consideraciones antes expuestas sugieren que el área metropolitana de Caracas requiere de un instrumento a escala metropolitana que desarrolle el marco normativo de planificación territorial urbana y promueva y administre los recursos y acciones públicas relacionados con esta, el cual, de conformidad con la norma rectora de la planificación pública y popular, debe estar organizada en forma sistémica que incluya los instrumentos de planificación propios que no colidan con los ya preexistentes, de nivel nacional y de nivel municipal. De acuerdo con la práctica administrativa, lo que se podría denominar Sistema Metropolitano de Planificación debería ser promulgado por el Cabildo Metropolitano bajo la figura de ordenanza metropolitana.

CONCLUSIONES

La existencia de un sistema de gobierno metropolitano en el texto constitucional venezolano no ha sido suficiente para cambiar paradigmas en la gestión de la ciudad, ya que sobre un mismo espacio físico-territorial se produce una fragmentación institucional, política y administrativa que da origen a serios problemas de gobierno y coordinación, los cuales hasta la fecha no han sido posible solucionar dentro del marco legal vigente, generando innumerables conflictos e impidiendo desarrollar el potencial de la ciudad. Como resultado, la falta de gobernabilidad constituye el principal obstáculo para una administración sostenible y eficiente en el ámbito metropolitano.

Una gestión para el buen desarrollo de la ciudad requiere de instrumentos normativos a escala metropolitana que desarrollen el marco normativo de planificación con visión integral, definiendo actores, roles, competencias y procedimientos con normas claras y específicas. De esta forma se logrará una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y actuaciones públicas. Se asumirá la planificación como metodología y los planes como instrumentos, a los fines de viabilizar la concreción de los objetivos políticos, sociales, culturales, urbanos y urbanísticos, ambientales y económicos, sustentados en nuestra carta magna.

La escala metropolitana ha sido reconocida en el caso del área metropolitana de Caracas como un ente local territorial, tal como ha sido demostrado en esta investigación.

La competencia metropolitana en materia de coordinación y planificación urbana y urbanística ha sido establecida en forma concurrente con el nivel nacional y municipal, a diferencia de los casos de Lima y Quito donde es exclusiva o Bogotá donde es compartida. En cualquier caso, se establecen competencias en materia de ordenación y gestión territorial –en forma diferencial, como hemos visto– para los nuevos entes territoriales metropolitanos que existen en América Latina.

Como ente local territorial le corresponde desarrollar la organización y funcionamiento del Sistema de Planificación de Políticas Públicas, instrumento que defina sus instancias, con explícitas referencias a los planes y horizontes temporales de la planificación y así fortalecer las capacidades rectoras y estratégicas del área metropolitana de Caracas.

Las ciudades de hoy en cumplimiento de los lineamientos de la Nueva Agenda Urbana ONU-Hábitat y los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben adecuar sus estructuras de administración y gestión a la dinámica urbana, la escala humana y el desarrollo sustentable, procurando formas de gestión inéditas, capaces de conectar entre sí a los gobiernos locales

que la integran y a estos con el nacional, a fin de coordinar los esfuerzos necesarios para alcanzar el desarrollo armónico de la ciudad.

Cuando se trata de conciliar esfuerzos y coordinar voluntades entre una inevitable e obligatoria relación interinstitucional, resulta imprescindible normar y sistematizar el proceso de planificación, a los fines de conciliar las distintivas visiones, armonizar fines y concertar objetivos. De otra forma, las contradicciones continuarán teniendo un abono fértil para la falta de entendimiento e ineficacia administrativa.

REFERENCIAS

Acuerdo 12. (9-9-1994). Bogotá, Colombia.

Acuerdo 13. (6-7-2000). Bogotá, Colombia.

Almandoz, A. (1991). Atributos de la ciudad. En *Filosofías de la ciudad*. Caracas: Equinoccio.

Brewer-Carías, A. (2009). *Leyes sobre Distrito Capital y del Área Metropolitana de Caracas*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. (1988). Introducción general al régimen legal de la ordenación urbanística. En Brewer-Carías, A., C. Sosa, C. Ayala, y H. Romero, *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.

Caraballo, C. (s/f). Los últimos días de aquella de los techos rojos o los "planes" antes del "plan". En Vallmitjana et al., *El Plan Rotival. La Caracas que no fue*. Caracas: Instituto de Urbanismo, FAU/UCV.

Cideu. (2015). *Unidad I Aplicar el pensamiento estratégico concurrente a las conurbaciones*. Barcelona, España: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano.

Constitución de la República de Colombia. (2015). Obtenido de:
www.corteconstitucional.gov.co

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.148 extraordinario, Caracas.

Instituto Metropolitano de Planificación Urbana. (2017). Obtenido de <http://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-comunicacion/35-municipio/257-instituto-metropolitano-de-planificacion-urbana>

Instituto Metropolitano de Planificación. (2017). Obtenido de <http://www.imp.gob.pe/index.php/smpg>

Ley 46. (10-08-1998). *Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito*. Ecuador.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (28/12/2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.015 extraordinario, Caracas.

Ley Especial del Régimen Municipal a Dos Niveles del Área Metropolitana de Caracas (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.276, Caracas.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 33.868, Caracas.

Lope-Bello, N. (1993). *Introducción al urbanismo y al derecho urbanístico*. Caracas, Venezuela: Equinoccio.

- Martín, J. (2007). Al norte y al este del El Paraíso. Urbanismo y formación disciplinar en la Universidad Central de Venezuela hasta 1975. *Urbana*, 12 (40).
- Martín, J. (2004). *Diálogos reconstruidos para una historia de la Caracas moderna*. Caracas: UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- Martín, J. (1991). Rotival desde 1939 a 1959: de la ciudad como negocio a la planificación como pretexto. En Vallmitjana et al. *El Plan Rotival: la Caracas que no fue 1939-1989*. Caracas: Instituto de Urbanismo, FAU/UCV.
- Minfra, Ministerio de Infraestructura (2003). Resoluciones 137, 138 139 y 140. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.888, Caracas.
- Negrón, M. (1995). El crecimiento metropolitano vergonzante: la expansión en la segunda mitad del siglo xx. En G. Imbesi y E. Vila, *Caracas: memoria para el futuro*. Roma, Italia: Gangemi.
- ONU. (2014). *World Urbanization Prospects [Higligts]*. New York.
- Peña, M. (2005). *Manual de Derecho Administrativo* (Colección de Estudios Jurídicos ed., Vol. 2). Caracas: Tribunal Supremo de Justicia.
- Pérez, P. (2001). Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en Argentina. En Vázquez, A.M. *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales. (2015). Declaración de Montreal sobre Áreas Metropolitanas. *Conferencia Temática de Áreas Metropolitanas de Montreal*. Montreal.
- Rondón, A. (2012). *Planificación integral de áreas metropolitanas. La ciudad como sistema urbano complejo*. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- Secretaría Distrital de Planificación. (2017). Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/>
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. (2012). Sentencia N° 07-0407. Caracas.
- Tomàs, M. (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Observatorio Metropolis. Barcelona: Metropolis, Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis.
- Urdaneta, G. (2009). *Marco jurídico del urbanismo en Venezuela*. Caracas: Funeda.
- Vallmitjana, M. (2001). Repensando el gobierno local participativo de Caracas metropolitana. *Urbana*, 6 (29).
- Vallmitjana, M. et al. (1993). *Caracas: nuevos escenarios para el poder local*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Vallmitjana, M. y Morales, A. (1990). *Estudio de Caracas. Evolución del patrón urbano desde la fundación de la ciudad hasta el período petrolero 1567/1936*. Caracas: Instituto de Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela.