

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO EN MATERIA
URBANÍSTICA**

Por: Haydée Yanire Araujo Matos

Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Administrativo, aprobado en nombre de la Universidad Católica “Andrés Bello”, por el Jurado abajo firmante, en la ciudad de Caracas, a los _____ días del mes de _____ de 2006.

Nombres y Apellidos
Cl.

Nombres y Apellidos
Cl.

UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ÁREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana abogada **HAYDÉE YANIRE ARAUJO MATOS**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO EN MATERIA URBANÍSTICA**; Considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los veinte días del mes de Abril de 2006.

Iván Pérez Rueda
Cl. 4.454.602

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO EN MATERIA
URBANÍSTICA**

Trabajo Especial de Grado, presentado
como requisito parcial para optar al
Grado de Especialista, en Derecho
Administrativo

Autor: Haydée Araujo Matos

Tutor: Iván Pérez Rueda

Valencia, Abril de 2006

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO EN MATERIA
URBANÍSTICA**

Haydée Yanire Araujo Matos

INDICE GENERAL

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR	iii
CARTA DE APROBACIÓN DEL JURADO	iv
RESUMEN.....	v
INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	
LA RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO. ASPECTOS GENERALES	
- De la Responsabilidad. Generalidades.	
Evolución	11
Definición	15
Características	19
CAPÍTULO II	
LA RESPONSABILIDAD DEL MUNICIPIO	
- Del Municipio	
Evolución	24
Fundamento Normativo	28
CAPÍTULO III.	
PRESUPUESTOS O REQUISITOS DE LA RESPONSABILIDAD	
Existencia de un daño	33
Daño sea atribuible a la administración	
La relación de Causalidad	
Excepciones a la responsabilidad patrimonial de la administración ...	37
Supuestos de Responsabilidad	38
CAPÍTULO IV.	
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO, EL URBANISMO Y EL DERECHO DE PROPIEDAD	
- Definición	40
- Urbanismo y Derecho de Propiedad	42
- Vinculaciones Urbanísticas	46
- Regulación	49
- Características	50

Referencias Jurisprudenciales	52
Derecho de Propiedad	53

CAPÍTULO V. CLASIFICACION DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL MUNICIPIO EN MATERIA URBANÍSTICA

Responsabilidad por falta o funcionamiento anormal.....	57
Responsabilidad sin falta o por sacrificio particular.....	62
Referencias Jurisprudenciales	69

CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, se desarrolla una parte general de la Responsabilidad del Estado para luego referirnos al tema central del mismo siendo este la Responsabilidad Patrimonial del Municipio en Materia Urbanística.

La responsabilidad patrimonial del Estado, reconocida como figura jurídica tanto en el derecho comparado como en nuestro derecho interno, es principio y valor característico de todo Estado de Derecho y de Justicia, probablemente sea la institución más importante en la materialización del mismo; es el medio idóneo, eficaz y fundamental en todo Estado de Derecho para garantizar a los particulares que pueden reclamar y obtener indemnizaciones por los daños que afectan su integridad patrimonial, que le sean ocasionados por los entes públicos, proveniente de las constantes imperfecciones administrativas como de sus comportamientos normales, es la posibilidad real de civilizar a la Administración y de verla realmente sometida a la Ley

Dentro de los derechos tutelados y reconocidos por el ordenamiento jurídico venezolano, encontramos a la responsabilidad del Estado, establecida en el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, concatenada con los artículos 26, 49 y 259 ejusdem, que versan sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, siendo estos principios constitucionales la base a un sistema de responsabilidad basado en normas de derecho público cuyo objetivo es proteger a la víctima de lesiones o daños producidos por autoridades legítimas, competentes o incompetentes y por las actividades administrativas que en general emanen de las mismas.

Sin embargo, cuando es el Estado, en nuestro caso el Municipio el causante de una lesión al derecho del particular, el ordenamiento jurídico debe tutelar los derechos de este ciudadano, por cuanto se le han vulnerado a través de actuaciones emanadas por este ente público.

En nuestro régimen actual, la Constitución de 1999, ha reconocido a los municipios como la unidad política primaria de la organización nacional otorgándoles el derecho de gozar de autonomía y personalidad jurídica propia.

El Municipio, es la persona jurídica del Estado que vela por los intereses locales, teniendo la responsabilidad de satisfacer en su ámbito de competencia de servicios públicos fundamentales requeridos por la comunidad, sin lugar a dudas, es este, el más cercano e influyente órgano de la Administración Pública que tiene cualquier ciudadano.

En consecuencia, y en cumplimiento de sus funciones exige del Municipio una constante y enérgica actuación en sus diversas ocupaciones, que puede eventualmente causar algún tipo de daños a los particulares, quienes no deben ni están dispuestos a soportarlos sin ninguna retribución, aún cuando entiendan que la actuación del Municipio traiga a la comunidad más beneficios que el perjuicio ocasionado.

Por otra parte, y tomando en cuenta que las normas que regulan la responsabilidad de los entes públicos en nuestro ordenamiento jurídico, están destinadas para el Estado y no para los Municipios, vemos desde el punto de vista del derecho interno que el Estado esta compuesto por todas sus divisiones jurídico-políticas que en ejercicio de su soberanía ha decidido hacer, y en el caso Venezolano, se encuentra compuesta por las distintas

personas jurídicas conformada por la República, los Estados y los Municipios, por lo cual aplicamos a los Municipios las normas sobre responsabilidad concebidas para el Estado en nuestro derecho positivo, pues debe entenderse como el conjunto de órganos de todos los niveles que en nuestro país, pertenecen a la Administración Pública o ejercen Función pública.

En nuestro país, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado ha encontrado la consagración constitucional. La Constitución Venezolana de 1999, superando a la Constitución de 1961 y tal vez a todas nuestras Constituciones pasadas, ha dedicado un lugar especial al tema de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, estableciendo un sistema resarcitorio amplio a favor de los particulares para la reparación integral de los daños y perjuicios imputables al funcionamiento de los servicios públicos o a cualquier actividad de los poderes públicos.

Así mismo, en este trabajo se aborda las generalidades sobre la responsabilidad del Municipio y el derecho urbanístico frente a los particulares profundizando más específicamente en la responsabilidad patrimonial del municipio en materia urbanística aplicando los dos regímenes de responsabilidad patrimonial que constituyen un sistema mixto.

Siendo entonces, la responsabilidad patrimonial un sistema mixto, en el cual coexisten y se complementan el régimen de responsabilidad sin falta o por funcionamiento normal y el régimen de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, los cuales en su conjunto configuran un sistema global e integral de responsabilidad por todas las actividades públicas.

Cuando la Administración específicamente en materia urbanística, con su conducta sin falta o por funcionamiento normal y, por falta o funcionamiento anormal, causa un daño al particular, la misma esta en la obligación de indemnizar o repararlo, fortaleciendo de esta manera el derecho de los particulares de la lesión antijurídica en el entendido de que el particular no tiene la obligación de soportar sin indemnización el daño sufrido.

El derecho del particular de lograr una justa indemnización proviene de la demostración de varios requisitos ya que sin estos no podría hacerse efectiva (daño, actuación u omisión imputable a la administración, relación de causalidad) y al no concurrir uno cualquiera de estos requisitos y formalidades aun causándose un daño, no se puede determinar y al no probarse conforme a la ley, no se podrá condenar a indemnización alguna por parte del Municipio.

Otra de las situaciones que se presentan en la actualidad es que aún cuando la responsabilidad en materia urbanística a la administración Municipal es demostrada y consecuentemente condenada a la indemnización o reparación del daño, sucede al momento de la ejecución de la sentencia que la administración alega prerrogativas legales y falta de disponibilidad presupuestaria, entre otras formalidades que imposibilita a la víctima a hacer efectiva la justa indemnización por el daño causado.

Así mismo, como lo señala Jacques Monreau, es una utopía imaginar unas administraciones públicas que no causen por su funcionamiento daños a los administrados. Esto pues, conforme a la práctica como a la naturaleza de las cosas, que accidentes mas o menos graves sean causados cotidianamente por la administración.

Por último, es importante resaltar que el hecho de que la Administración Pública cause daños a los particulares, es una situación que se debe asumir como algo no extraño, porque por su naturaleza y sus funciones propias en la regulación, control y de servicios y actividades del colectivo, produce casi necesariamente que la actividad que realiza ocasione algún tipo de daño, con intención o sin ella, en los particulares, pero lo que no debe asumirse como normal, es que tales daños no sean reparados por la Administración.

Para finalizar, voy a citar al profesor Ortiz, quien señala que la noción de Democracia resulta hoy inconcebible sin la garantía real de la integridad patrimonial de los particulares en sus relaciones con el Estado.

CAPÍTULO I

La Responsabilidad Patrimonial en el Derecho Urbanístico. Aspectos Generales

De La Responsabilidad. Generalidades

Evolución

Antes de entrar al estudio del tema objeto de nuestro trabajo, es oportuno detenernos un momento con la finalidad de realizar un breve repaso, una síntesis, sobre la evolución que en materia de responsabilidad del Estado se ha ido desarrollando hasta la actualidad, tomando en consideración lo estudiado por varios autores dentro de los cuales destacamos a continuación:

Señala Gaby Arlet Díaz Rodríguez, (2003), que en el mundo, la responsabilidad patrimonial es una figura de reciente data, en principio los Estados se consideraban irresponsables, situación de la cual se originó en la época absolutista el principio del derecho anglosajón, “El Rey no comete errores” y se hacía responsable únicamente al funcionario por los daños que causaba el servicio, principio, que con el transcurrir del tiempo se fue flexibilizando. (p. 330).

Según Eduardo García de Enterría, (1977); en la esfera del Derecho Público la afirmación de una responsabilidad patrimonial del soberano por los daños resultantes de la actuación de sus agentes pugnaba frontalmente con una tradición multiseccular, que a través de una combinación de la *potestas* imperial romana y de la concepción teocéntrica del poder del monarca, característica del mundo medieval, encontró su expresión clásica en el

principio formulado por los juristas ingleses, pero común a todo Occidente, según el cual *el rey no puede hacer ilícito*. (p. 357).

Siguiendo con el maestro García de Enterría, (1977); mantiene que todavía a finales del pasado siglo, que es cuando empieza a vislumbrarse la ruptura, un autor tan caracterizado como Laferrière podría afirmar que “lo propio de la soberanía es imponerse a todos sin compensación”. Se entra pues, en pleno siglo XX, arrastrando aún los viejos prejuicios medievales, cuya liquidación y definitiva crisis exigirán notables esfuerzos en todos los ambientes, a pesar de que esas ideas repugnan posiblemente al espíritu de la época y están en manifiesta contradicción con las necesidades de una sociedad en la que la presencia de la Administración, antes lejana y neutral y por eso escasamente conflictiva, es cada vez mayor, especialmente a partir de la primera gran guerra.(p 358)

Por otra parte Gaby Arlet Díaz Rodríguez, (2003), nos indica que en el Derecho Francés, a principios del siglo XIX se consagraron supuestos de responsabilidad por daños causados por obras públicas y disturbios, pero fue en 1873, con la famosa sentencia Blanco que se reconoce en Francia el origen de la responsabilidad del Estado. En esta sentencia, el tribunal de conflictos, estableció que la competencia para conocer de daños y perjuicios, se regía por normas de derecho público y no por los principios del Código Civil. El sistema de responsabilidad en Francia es consecuencia de la jurisprudencia del concejo de Estado Francés.

En España, la legislación se encargó de los orígenes de la responsabilidad, en 1954 se dictó la Ley de Expropiación Forzosa, desarrollando sus principios en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del estado en 1957 y, finalmente elevados al rango constitucional en 1978, desarrollados

en la ley sobre régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley en 1999 (p 331)

En la legislación Italiana, la responsabilidad tiene consagración constitucional, y en sus orígenes se fundamentaba en normas civilistas, con ciertos rasgos diferentes.

En Colombia, la responsabilidad, igual que en Francia, tiene sus orígenes y desarrollo en la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema y el Concejo de Estado, en aplicación directa de principios constitucionales. A partir de 1991, estos principios se consagraron constitucionalmente.

En Venezuela, es similar como en Colombia y Francia, tomando en cuenta los principios constitucionales, la jurisprudencia ha ido desarrollando un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. Los antecedentes se encuentran en la época Colonial, en las leyes de Indias, se establece que ante la intendencia, dando similitud a la jurisdicción contenciosa, se reclamaban los perjuicios causados por los funcionarios de la colonia a los particulares, privando el principio absolutista de que la responsabilidad es del funcionario y no de la corona.

Según lo planteado por José Ignacio Hernández (2004), Venezuela no ha conocido al menos, desde 1811, un sistema absoluto de irresponsabilidad del Estado. El propio artículo 165 de esa primera Constitución contemplaba que, como condición necesaria para privar la propiedad privada o destinar ésta a usos públicos, el ciudadano afectado “*deberá recibir por ella una justa indemnización*”. (...) sin embargo, el estudio de la evolución constitucional de la responsabilidad del Estado en Venezuela suele ubicarse en el artículo 14.1 de la constitución de 1901, que consagro la conocida expresión según la cual

“en ningún caso podrán pretender, tanto los venezolanos como los extranjeros, que la Nación ni los Estados les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas”.

Fue sobre la base de esa norma recogida invariablemente en los Textos constitucionales posteriores, pero suprimida en la vigente Constitución que doctrina y jurisprudencia anclaron todo el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. (p. 7).

Continuando con José Ignacio Hernández (2004), señala que la conocida norma del artículo 47 de la Constitución de 1961 es, ciertamente tributaria del artículo 14.1 de la Constitución de 1901. El principio asentado en ésta, sin embargo, data de mucho tiempo atrás: sus fundamentos son, así, los fundamentos mismos de la responsabilidad del Estado de Venezuela. (p 8)

En este sentido, ha expresado Rafael Badell Madrid (2001) que el artículo 47 de la Constitución de 1961 establecía en forma expresa la responsabilidad patrimonial del estado en términos muy particulares, pues se reconocía la responsabilidad señalando que ella no podía en ningún caso ser pretendida si los daños no hubiesen sido causados por autoridades legítimas de la República o las demás entidades locales (p. 55).

Y llegamos a la vigente Constitución de 1999, que de acuerdo al profesor Luis Ortiz Álvarez (2001) el texto final de la nueva Constitución de 1999, ha dedicado, superando quizás a todas las Constituciones pasadas de nuestro país, un lugar especial al tema de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, estableciendo un amplio sistema resarcitorio a favor de los particulares para la reparación integral de los daños y perjuicios imputables

al funcionamiento de los servicios públicos o cualquier actividad de los poderes públicos. (p.149)

Podemos evidenciar en la Constitución de 1999, una serie de artículos que analizaremos mas adelante, en donde se observa mayor amplitud a los principios que rigen el sistema mixto de responsabilidad del Estado, siendo la norma rectora y pilar fundamental del sistema de responsabilidad integral el artículo 140 constitucional en concordancia con los artículos 26, 49 y 259.

En dicha norma rectora se observa tal como lo señala Álvaro Garrido Lingg (2003); que todas las autoridades del poder público, bien sea en su división vertical (República, Estado y Municipio) u horizontal (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano, Electoral), así como los órganos que conforman la Administración Pública Descentralizada, responden patrimonialmente por los daños que causen en ejercicio de sus funciones. (p. 88).

En este mismo orden de ideas y continuando con Gaby Arlet Díaz Rodríguez, (2003) Estos principios constitucionales sirven de base a un sistema de responsabilidad mixto basado en normas de derecho público y no en una perspectiva privatista del Código civil, en la cual son indemnizables toda clase de daños. (p. 332)

Definición

Es preciso que al ir adentrándonos al tema de la Responsabilidad en el Derecho Urbanístico, tengamos claro una serie de definiciones generales que giran en su entorno y que nos facilitará una mejor comprensión al tema central de estudio, comenzando de esta manera:

Primeramente es importante definir el Estado de derecho, por cuanto esta estrechamente relacionado al tema de responsabilidad de acuerdo a lo planteado por el Profesor Araujo Juárez, (2001) este lo define como aquel: “que preserva, los derechos subjetivos de sus ciudadanos, oponiéndose al ejercicio del Poder Público garantías esenciales que permiten aquellos poseer remedios jurídicos suficientes para defenderlos” (p. 24).

Por otra parte, para el autor Montoso Chiner, quien sostiene en autores varios (1999):

“que hay que reconocer que no puede en el Estado de Derecho regularse una institución como las responsabilidades presupuestarias. No puede regularse una institución como responsabilidad con una amplitud atentatoria del equilibrio económico entre lo que el Estado dispone para sus atenciones positivas y lo que ha de disponer para hacer frente a sus actuaciones negativas (p. 436).

Seguidamente es importante definir qué se entiende por responsabilidad; según el Dr. Guillermo Cabanellas de Torres (1981) es la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado.

Continúa el autor definiendo la Responsabilidad del Estado; indicando que como persona de Derecho público, sólo es posible hablar de responsabilidad civil; y ello corresponde a concepto relativamente moderno, ya que en tiempos antiguos el Estado, como soberano, o el soberano como Estado, eran irresponsables (p. 283).

Igualmente, la responsabilidad patrimonial de la administración es tal como lo señala el Profesor Ortiz, L (1995 b) “el sistema por medio del cual los

particulares pueden reclamar y obtener indemnizaciones por los daños patrimoniales, que le sean ocasionados por los entes públicos”(p. 13).

En este mismo orden de ideas, entendemos claramente que el Estado responde patrimonialmente por los daños causados por los órganos que lo integran, en ejercicio de sus funciones tal como lo señala el autor Gordillo, A (2001):

“la responsabilidad del estado es en consecuencia, en estos casos, siempre directa; pues no tiene el Estado agentes, esto es personas humanas, que no sean órganos suyos. No altera esta conclusión en que la actividad del órgano se manifieste a través de actos o de hechos, legítima o ilegítimamente (p. 320).

Cuando la Administración en sentido lato, con su conducta lícita o ilícita, de hacer o de no hacer, causa daño al particular esta obligada a repararlo, a los fines de lograr la eficacia de la justicia. Este derecho a solicitar indemnización por el daño causado, en opinión del profesor Ortiz, L (1995 a), es un derecho inherente a la persona humana integrante de cualquier sociedad democrática y de justicia, que tiene tal fuerza, que incluso puede alcanzar un rango supraconstitucional, pues lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, obligatoriamente esta consagrado y garantizado en la propia constitución (p. 105).

Por su parte, el profesor Larez Martínez, (1988), plantea con relación a la responsabilidad del estado que el problema de saber si para que surja el hecho dañoso o prejudicial debe presentar un carácter reprehensible o si basta que exista una relación de causa o efecto entre el daño sufrido y la actividad desplegada, aunque esta haya sido correcta. En el primer caso se trataría de una responsabilidad por falta; en el segundo, de una responsabilidad sin falta o por riesgo (p. 482).

La autora venezolana Díaz Rodríguez, G (2003), concluye que:

“el sistema de responsabilidad del Estado es general, porque abarca todos sus órganos y toda su actividad; es un sistema de responsabilidad directa y objetiva porque basta que se verifique el daño, producto de una actividad lícita o ilícita de la administración, para que nazca el derecho a indemnización; es mixto porque comprende dos regímenes: responsabilidad por falta o funcionamiento anormal; tiene por fundamento el principio de la integridad patrimonial, según el cual el particular no debe soportar sin indemnización el daño sufrido. La indemnización se verifica sobre bienes o derechos, materiales o inclusive morales. (p. 351)

Señala esta misma autora Díaz Rodríguez, G (2003), que siendo el sistema de responsabilidad de naturaleza objetiva, la determinación de la culpa no resulta relevante para que proceda la indemnización, pero si deberá verificarse la existencia de un daño el cual debe ser cierto y efectivo y, el nexo causal que permita vincularlo a la actuación de la administración.

En tal sentido, para que proceda la indemnización, se debe declarar previamente la nulidad del acto ilegal que se acordó o revoco. En este caso, generalmente se acude a la nulidad del acto administrativo y, consecuentemente se solicita el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, y en algunos casos se intenta conjuntamente la acción de amparo constitucional, visto que, en muchos casos, dichos actos contienen vicios de orden constitucional como la violación al derecho a la defensa, el debido proceso, la tutela judicial efectiva o el derecho de propiedad tan vinculado al área urbanística” (p. 352)

Igualmente, Melich, J (2001), sostiene que el objetivo de la reparación:

“es colocar a la víctima en una situación equivalente a aquella en que se encontraba antes del acaecimiento del daño, es lógico que ella debe comprender, no solo la restitución de los

valores patrimoniales que ya habían ingresado en el patrimonio de la víctima en el momento de cumplirse el acto ilícito, sino también de aquellos que, aunque todavía no ingresados, puede pronosticarse con certeza que habrían entrado a engrosar el patrimonio de la víctima si el acto ilícito no hubiera venido a impedirlo” (p.128).

Para Cabanellas, G, citado por autores venezolanos (1998), el daño en, sentido amplio:

“Es toda suerte de mal, sea material o moral. Como tal proceder suele afectar a distintas cosas o personas, o de diferentes maneras, es habitual también el empleo pluralizado: daño. Mas particularmente, el deterioro, perjuicio o menoscabo que por la acción de otro se recibe en la propia persona o bienes”(p. 7).

Características

Tomando en consideración lo expuesto por Badell Madrid (2001), donde señala que el sistema de responsabilidad patrimonial tiene las siguientes características:

1. Es general, pues abarca todos sus órganos y toda su actividad, en ejercicio de la función pública.
2. Es un sistema de responsabilidad directa y objetiva en el que la noción de culpa no resulta determinante, basta que se verifique el daño por actividad lícita o ilícita imputable a la Administración para que nazca en el particular el derecho a ser indemnizado.
3. Es un sistema mixto que comprende la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio y la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular.
4. Es un sistema que tiene fundamento en el principio de la integridad patrimonial, conforme al cual el particular tiene derecho a no soportar sin indemnización el daño sufrido. Carecerá de relevancia que el autor de la

lesión haya actuado en forma lícita o ilícita, lo que realmente importa es que la víctima que la sufre no tiene el deber jurídico de soportarla sin compensación. La responsabilidad cubre cualquier tipo de bienes o derechos y el daño o la lesión susceptible de reparación podrá ser material o moral. (p. 37-38).

Por otra parte y en nuestro criterio:

1.- La responsabilidad de la administración en materia urbanística se manifiesta en dos regímenes de responsabilidad administrativa, las cuales son sin falta o por sacrificio particular y por falta o funcionamiento anormal, produciéndose por lo general y comúnmente las indemnizaciones en esta materia por la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal.

En cuanto al sistema de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular se encuentran los daños accidentales, privaciones de disfrute provenientes de obras públicas, también encontramos las limitaciones causadas a la propiedad mediante actos lícitos.

Otros supuestos para indemnizar por responsabilidad sin falta, son la ejecución de los planes de urbanismo establecidos en el artículo 15 de la Ley Orgánica Para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, dictados estos por las distintas autoridades en materia urbanística de la planificación y gestión de la ordenación del territorio; que se establecía en la derogada Ley de Ordenación Urbanística en su artículo 16.

Siendo las autoridades de la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 ejusdem, ejercidas como Suprema Autoridad: Por el Presidente o la Presidenta de la República,

en Concejo de Ministros; Autoridad Nacional: Por el o los ministerios, cada uno dentro del ámbito de sus competencias; Autoridad Estatal: Por el gobernador o gobernadora, en el seno de la Comisión Estatal de Ordenación del Territorio; Autoridad Municipal: Por las alcaldías y los concejos municipales.

Cuando las decisiones adoptadas por la administración específicamente en materia urbanística, aún siendo estas ajustadas a derecho, al causar un perjuicio al particular, esta en la obligación de repararlo y debe ser resarcido, por cuanto esta rompiendo con el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas y al producirse ese daño debe ser indemnizado.

2.- Otra característica que observamos, es que cuando se origina la Denegación, la suspensión y la revocatoria ilegal de permisos y licencias por parte de la Administración, ésta tiene la obligación de otorgar los permisos o las licencias luego que el administrado o solicitante ha cumplido con todos los requisitos legales para este fin.

3.- Igualmente, debemos señalar que cuando un permiso urbanístico ha sido indebidamente otorgado por error o ilegalmente concedido, este puede ser revocado por la Administración, pero aquí procede la indemnización de los daños y perjuicios que hayan sufrido los particulares afectados.

4.- El Silencio Positivo en materia de Urbanismo; la Ley Orgánica Para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio (Gaceta Oficial N° 38.279 del 25/09/2005), que derogó a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio(Gaceta Oficial N° 3.238 del 11/08/1983) y a la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística(Gaceta Oficial N° 33.868 del 16/12/1989), mantiene vigente una de las innovaciones de la derogada Ley Orgánica para la

Ordenación del Territorio que fue la de conceder efectos positivos o afirmativos al silencio de los organismos administrativos, en dar respuesta sobre las solicitudes de los particulares para obtener permisos de urbanización, construcción o de uso, previsto en sus artículos 49, 50 y 55.

La vigente Ley mantiene en el Capítulo VII. De la Constancia de Uso Conforme, en el artículo 30, este efecto positivo o afirmativo al silencio de las autoridades respectivas obligadas a otorgar la respectiva certificación, (Constancia de Uso Conforme), dicha norma es aplicable a los Estados y Municipios.

En virtud de este silencio de la administración, este genera un acto tácito estimatorio de las variables urbanas fundamentales, lo que faculta o habilita al particular para realizar la actividad para la cual solicito el permiso.

La derogada Ley de Ordenación Urbanística al desarrollar la planificación del territorio a nivel urbano local, sustituyó la figura de los permisos por Constancia de Variables urbanas Fundamentales, figura que se mantiene en la vigente Ley Orgánica Para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio.

Como comentarios Jurisprudenciales con relación al Silencio Positivo en Materia Urbanística tenemos:

1. Caso de la Asociación Civil Los Pinos contra el acto administrativo de efectos particulares emanado de la Dirección de Catastro del municipio El Hatillo del Estado Miranda, en sentencia del 27 de Abril de 2.002, el Juzgado Superior primero en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Capital declaro con lugar la demanda de nulidad interpuesta por esa Asociación, condenando a la

Administración municipal al pago de los daños y perjuicios ocasionados a la recurrente.

2. Caso Plaza las Américas, Sentencia de fecha 02 de Octubre de 2.001, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, Ratifico la decisión dictada por el Juzgado Superior Primero de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital en fecha 14 de Mayo de 2.001, que había declarado con lugar la solicitud de amparo incoada por la empresa recurrente y ordenó a la Dirección de Ingeniería Municipal a expedir la Constancia de culminación de obra correspondiente a la referida edificación.

Sentencia sobre Medidas Cautelares especiales en materia Urbanística. Mediante sentencia de fecha 21 de Julio de 2.000, Caso: Asociación Venezolana de la Iglesia de Jesucristo de los últimos días, dictada por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción judicial de los Andes, se sentó jurisprudencia sobre el régimen especial de suspensión de efectos de los actos administrativos que imponen sanciones en materia urbanística previsto en el artículo 94 de la ley orgánica de ordenación Urbanística.

CAPÍTULO II

Del Municipio

Evolución

En este tema comenzaremos esbozando un resumen del inicio de los municipios en América y específicamente en Venezuela; por lo que comenzamos citando a Nelson Geigel Lope-Bello (1993) que según expone; la fundación de las ciudades coloniales estaba inmediatamente seguida por la integración de sus correspondientes Cabildos. Esta forma de constituir los gobiernos locales se diferenciaba netamente de lo ocurrido en Europa, donde “ninguna Municipalidad resultó creación directa del Estado Nacional, en toda América, por el contrario, resulta que el Poder Central o a sus representantes se debe la existencia de las Municipalidades, las cuales son obra del Estado.

Sobre esta base, el Municipio americano, en general, es una creación forzada y no natural. Es la antítesis sociológica de las municipalidades europeas. (p. 27).

Continuando con Lope-Bello (1993) nos señala que volviendo a observar de cerca el caso venezolano, su poder Municipal adquirió una fortaleza e independencia de actuación con matices aún mas acentuados que en otros países, llegando nuestros Ayuntamientos a ejercer mayores y más importantes privilegios políticos; así, durante el período desde 1560 hasta 1736, en los casos de muerte del Gobernador, los Alcaldes de Caracas

gozaban de facultad de administrar toda la Provincia hasta tanto fuese designado su legítimo sucesor.

Fue también el Cabildo de Caracas quien, el 19 de abril de 1810, desconociendo la Regencia Española implantada a partir de la invasión napoleónica, se transforma en Suprema Junta Conservadora de los derechos de Fernando VII y, pocos días después, el 27 de abril, dio el primer paso independentista. (p. 29).

Continuando con este autor, el cual cita a Ots Capdequí que indica que frente a los bríos con que se implantó la institución municipal en América, la lenta pero continua progresión del poder real sobre las colonias se realizó en la misma edad media en que los monarcas lograban recuperar para sí las atribuciones que las Municipalidades se habían apropiado.

Por su parte, Brewer-Carías (2005) afirma que la expresión “Poder Municipal” apareció por primera vez en la constitución de 1858, al distribuirse el Poder público en dos niveles, el Nacional y el Municipal.

La fórmula constitucional de “distribución vertical” del poder, sin embargo, después de 1858 desapareció de los textos constitucionales durante toda la segunda mitad del Siglo XIX, precisamente a partir de la estructuración formal del estado federal en 1863, en el cual los asuntos municipales se atribuyeron a los estados, y que fueron regulados en consecuencia, en las constituciones estatales.

La división fue posteriormente retomada en forma expresa en la constitución de 1901, en la cual se expresó que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados”. Ello se repitió en todas las

Constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual a pesar de ser la Constitución paradigmática del centralismo gomecista, la división del Poder Público paso a ser regulada en tres niveles, agregándose al “Poder Municipal” pero sin sustituirse al nivel intermedio, así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio”.

Esta norma se repitió en las Constituciones posteriores, invirtiéndose el orden de la enumeración en la Constitución de 1947, así: “Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...”, lo que se repitió en la Constitución de 1953; formula que, fue la que recogió la Constitución de 1999.

La Constitución de 1961, en cambio, no utilizó la formula tradicional y se limitó a señalar que “ Cada una de las ramas del Poder público tiene sus funciones propias...”, aludiendo sin duda a las ramas Nacional, Estatal y Municipal, pero sin enumerarlas (p. 14-15).

El profesor Larez Martínez (1988) señala que; “muchos autores sostienen que el Municipio es anterior al Estado y que tiene existencia real, independientemente de su reconocimiento por parte de éste.”

En nuestro régimen actual, la Constitución de 1999, ha reconocido a los municipios como la unidad política primaria de la organización nacional otorgándoles el derecho de gozar de autonomía y personalidad jurídica propia.

El Municipio, es la persona jurídica del Estado que vela por los intereses locales, teniendo la responsabilidad de satisfacer una gama importante de servicios públicos fundamentales requeridos por la comunidad, sin lugar a

dudas, es el gobierno local, el más cercano e influyente órgano de la Administración Pública que tiene cualquier ciudadano.

En consecuencia, y en cumplimiento de sus funciones exige del Municipio una constante y enérgica actuación en sus diversas ocupaciones, que puede eventualmente causar algún tipo de daños a los particulares, quienes no deben ni están dispuestos a soportarlos sin ninguna retribución, aún cuando entiendan que la actuación del municipio traiga a la comunidad más beneficios que el perjuicio ocasionado.

Es importante resaltar que el hecho de que la Administración Pública cause daños a los particulares, es una situación que se debe asumir como algo no extraño, porque por su naturaleza y sus funciones propias en la regulación, control y de servicios y actividades del colectivo, produce casi necesariamente que la actividad que realiza ocasione algún tipo de daño, con intención o sin ella, en los particulares, pero lo que no debe asumirse como normal, es que tales daños no sean reparados por la Administración.

Así mismo, como lo señala Jacques Monreau, citado por el profesor Ortiz, es una utopía imaginar unas administraciones públicas que no causen por su funcionamiento daños a los administrados. Esto pues, conforme a la práctica como a la naturaleza de las cosas, que accidentes mas o menos graves sean causados cotidianamente por la administración (p. 30).

Por otra parte, y entrando en materia de Responsabilidad patrimonial del municipio en materia urbanística y tomando en cuenta que las normas que regulan la responsabilidad de los entes públicos en nuestro ordenamiento jurídico, están destinadas para el Estado y no para los Municipios, vemos desde el punto de vista del derecho interno que el Estado esta compuesto

por todas sus divisiones jurídico-políticas que en ejercicio de su soberanía ha decidido hacer, y en el caso Venezolano, se encuentra compuesta por las distintas personas jurídicas conformada por la República, los Estados y los Municipios, por lo cual aplicamos a los Municipios las normas sobre responsabilidad concebidas para el Estado en nuestro derecho positivo, pues debe entenderse como el conjunto de órganos de todos los niveles que en nuestro país, pertenecen a la Administración Pública o ejercen Función pública, en función de ello analizaremos a continuación los fundamentos normativos de la Responsabilidad Patrimonial de la administración.

Fundamento Normativo

Los fundamentos legales de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración en materia Urbanística y especialmente en atención a las bases normativas, estas se distinguen en normas constitucionales, normas de rango legal y normas de rango sublegal; en cuanto a las normas de rango constitucional, el tema de la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular tiene su fundamento general en los artículos 6, 25, 26, 30, 49.8, 140 y 259, de la Constitución de 1999, los cuales son analizamos brevemente:

En el artículo 6 podemos apreciar como en nuestra Constitución vigente existe ab initio, la posibilidad de considerar al Estado Venezolano responsable de su actitud, lo cual refleja el espíritu del Constituyente al considerar al Estado como un ente responsable, un ente capaz de indemnizar a otros por su actividad.

Tenemos dos normas que consagran de forma especial el derecho a la tutela judicial efectiva, estas son las contenidas en los artículos 26 y 49 siempre que éste último afecte derechos o intereses de los ciudadanos. para lograr

la efectividad de la tutela judicial, tiene obligatoriamente que existir la posibilidad de que todo aquel que lesione los derechos o intereses de otro debe repararlos.

En el artículo 140 esta norma constituye, según el profesor Luis Ortiz Álvarez, “la nueva norma matriz de la responsabilidad administrativa en Venezuela.” Esta norma responde a las exigencias de un sistema de responsabilidad del estado moderno, regido por los principios de derecho público, este artículo sirve para fundamentar tanto la responsabilidad por funcionamiento anormal como la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular...”(p. 259).

Esta norma constitucional le otorga competencia expresa a los tribunales contencioso administrativo para condenar a la administración al pago de sumas de dinero, reparar daños y perjuicios que originados en responsabilidad de la administración conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por el estado en el ejercicio de sus funciones, ya que existe la posibilidad de que se obligue a la administración a pagar sumas de dinero y a resarcir daños, debemos concluir que todos y cada uno de los organismos públicos u organismos privados en ejercicio de funciones públicas, son responsables de sus actos.

Finalmente, el artículo 259 de la Constitución consagra las competencias de la jurisdicción contencioso administrativa entre las que se incluyen ahora los reclamos por la prestación de servicios públicos.

Igualmente existe en la Constitución un conjunto de normas que son importantes para este tema de la responsabilidad, los cuales consagran el

principio de igualdad de todos frente a las cargas públicas, principio que, constituye el fundamento principal de este tipo de responsabilidad administrativa.

Este conjunto de normas se encuentran establecidos en los artículos 1, 2, 19, 21, 33, 311, 316 de la Constitución de 1999.

Otro conjunto de normas importantes especialmente en materia urbanística al estudiar la responsabilidad, son las que se refieren a la garantía de la propiedad y a la integridad patrimonial, desarrolladas en los artículos 55, 115, y 156 ordinal 2 de la constitución.

En cuanto a las normas de rango legal, haremos mención a las normas relacionadas con la responsabilidad indicando las contenidas en los artículos 36 y 53 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, a la ley de expropiación esta destinada a fijar la necesidad de una justa indemnización, en la Ley Orgánica Para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, en su artículo 123 nos señala casi textualmente lo dispuesto en el artículo 53 de la derogada Ley de Ordenación urbanística y 63 de la igualmente derogada Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, pero omitiendo la desnaturalización al derecho de propiedad y el que se produzca un daño cierto, directo y actual; situación que existía y se mantiene más aguda a nuestro criterio por cuanto establecen simplemente la garantía indemnizatoria, sin predeterminedar y dejando vacío en la responsabilidad a indemnizar por parte de los entes públicos.

El artículo 56. 2. a; de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, prevé lo relativo a la competencia del Municipio en la ordenación territorial y urbanística en concordancia con el artículo 61 ejusdem, que señala que el

Municipio tendrá un plan local de desarrollo urbano mediante el cual se regulará el uso y aprovechamiento del suelo según las directrices del plan nacional de ordenación urbanística (...).

En materia de responsabilidad señala los artículos 132 y 133 de la citada ley; que el Municipio responderá patrimonialmente por los daños que cause con ocasión del funcionamiento de sus servicios por acción, por falta u omisión; y por otra parte señala; al Alcalde, Concejales, Contralor, Sindico Procurador y demás funcionarios y trabajadores municipales serán responsables patrimonialmente ante el Municipio por los daños que le causaren por incumplimiento de sus deberes o por negligencia o impericia en el desempeño de sus funciones, eliminando de esta manera, al artículo 108 previsto en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal; que establecía de manera expresa que cuando con la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para cualquier uso público que implique la extinción del derecho de propiedad y señalando en la misma unos supuestos que indicaban la utilización de la técnica expropiatoria y la indemnización a los propietarios por los daños y perjuicios debidamente demostrados por las limitaciones al uso de sus propiedades.

Situación que nos lleva a concatenar los artículos 132 y 133 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal con el artículo 123 y 124 de la Ley Orgánica Para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, para establecer la garantía indemnizatoria del ente público y los casos de expropiación.

De todo lo antes expuesto, es evidente que las intervenciones de los entes municipales relacionados con la materia de urbanismo pueden tener una gran incidencia en la esfera patrimonial de los particulares.

Es preocupante las graves consecuencias económicas que sobre el particular propietario de un terreno puede acarrear una errada intervención de organismos en ejercicio sus funciones y compromisos urbanísticos que en caso de que la actividad o inactividad de los organismos genere daños que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar, es decir, lesiones patrimoniales antijurídicas provenientes de faltas o funcionamientos anormales, los particulares afectados tienen entonces derecho a demandar y obtener la responsabilidad administrativa y en conformidad ser indemnizados por los daños sufridos.

Finalmente, podemos concluir que es el bloque normativo constitucional el que prevalece en la materia urbanística, para controlar jurisdiccionalmente la actividad de los entes públicos intervinientes en esta actividad.

CAPÍTULO III

Presupuestos, Elementos O Requisitos De La Responsabilidad

Para el profesor Badell M, R (2001), la responsabilidad del Estado tiene sólo dos elementos cuando afirma que:

“al ser la responsabilidad patrimonial del estado un sistema directo y objetivo, en el que la culpa carece de importancia, su procedencia esta a la verificación de dos elementos a saber:

1. El daño imputable a la Administración entendido como toda disminución sufrida en el patrimonio de un sujeto de derecho como consecuencia de una actuación administrativa; y 2. Un nexo causal que permite vincular ese daño con la gestión administrativa”(p. 38).

El daño según el mismo autor, (2001), debe ser cierto y efectivo, es decir real y actual no eventual o futuro. También debe ser especial o personal lo que implica que el mismo esté individualizado con relación a una persona o grupo de personas, es decir, que el daño no debe constituir una carga común que todos los particulares deben soportar.

Igualmente se requiere que el daño sea jurídicamente imputable a la administración pública por su funcionamiento normal (actividad lícita) o anormal (actividad ilícita) derivado de cualquier actuación material o formal y debe estar referido a una situación jurídicamente protegida, es decir, una situación permitida por la ley.

Es necesario además que el daño sea antijurídico, esto es, que se trate de un daño que el administrado no tiene el deber jurídico de soportar, dado que excede de la común de las cargas que la gestión administrativa comporta para la colectividad. Esta antijuricidad se deriva de la inexistencia en el ordenamiento jurídico de una norma que justifique la carga impuesta al

administrado, la cual al carecer de fundamento de derecho, se erige como una lesión injusta que debe ser resarcida.

En cuanto al alcance de los daños que deben ser indemnizados por la administración, éstos no se limitan a los perjuicios materiales producidos en la esfera económica de los administrados sino que se extienden, incluso, a aquellos que no pueden percibirse materialmente como los daños morales. También es necesario distinguir el alcance de la reparación, desde que si se trata de actuaciones ilegítimas de la administración, la reparación del daño debe ser integral. En estos casos se indemnizan todos los perjuicios causados por la actuación ilegítima de la administración, sea éstos directos o indirectos. Los administrados no están en posición de soportar las consecuencias perjudiciales de la actividad ilegítima.

No ocurre lo mismo cuando la actuación del estado es legítima, pues en tales supuestos la reparación debe limitarse al valor objetivo del derecho sacrificado y los daños directos que se producen a consecuencia de la actuación del estado. De allí que no son indemnizables las ganancias hipotéticas, el lucro cesante y elementos subjetivos que podrían incidir en la valoración del derecho ilimitado.

De Grazia, C (2003) señala como requisitos esenciales para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado:

“es necesaria la coexistencia de los siguientes requisitos; 1. Que se haya producido un daño a los particulares en la esfera de cualquiera de sus bienes y derechos. 2. Que el daño inferido sea imputable a la administración, con motivo de su funcionamiento y 3. La relación de causalidad que obligatoriamente debe existir entre el hecho imputado y el daño producido”(p. 79).

En nuestro criterio, los presupuestos, elementos o requisitos de la Responsabilidad debe contener:

1- Existencia de un daño constituido por una afección de un bien o derecho tutelado por el ordenamiento jurídico o disminución patrimonial. El hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituir una afección cierta al patrimonio de bienes y derechos del administrado.

Con respecto del daño o lesión, la Sala Político administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido los siguientes lineamientos:

Sentencia del 02 de Mayo de 2000; Caso Cesar Ramón Cheremos y otros vs ELECENTRO:

“El alcance de la responsabilidad de la administración, por lo que a este asunto respecta, debe entenderse referido a los bienes y derechos jurídicamente protegidos, sea cual fuere su naturaleza. Así, siendo la esfera afectiva o espiritual de un individuo un derecho jurídicamente protegido por el ordenamiento jurídico (...) el daño moral de los particulares producto de la actividad de la Administración encuentra protección en los mismos presupuestos en que ha sido enunciada la responsabilidad extra-contractual de la Administración”.

2.- Una actuación, daño u omisión atribuible a la administración con motivo de su funcionamiento. / Que el daño inferido sea imputable a la administración con motivo de su funcionamiento.

Con respecto de la actuación, daño u omisión atribuible a la administración con motivo de su funcionamiento; la Sala Político administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido los siguientes lineamientos:

Sentencia del 26 de Septiembre de 2002; Caso Complejo Industrial del Vidrio
C.A. vs ELECENTRO:

“el hecho perjudicial debe ser directamente imputable a la Administración y debe constituido por una afección cierta al patrimonio de bienes y derechos del Administrado”.

No es resarcible “el daño cuyo objeto indemnizatorio comporte una actividad de naturaleza ilícita por parte de los afectados, pues resultaría un contrasentido que el Estado estuviera obligado a resarcir a un administrado que se ha comprometido contractualmente con cualquiera de los entes públicos prestatarios de servicios y no ha cumplido con las obligaciones derivadas de esa relación contractual, pues tal resarcimiento supondría una actividad contraria a la noción misma del deber resarcitorio que la Constitución consagra”.

No todo daño causado “por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, cuya eventual indemnización recaiga sobre un objeto lícito en su naturaleza está sujeto a reparación, pues el perjuicio debe realmente constar y ser procedente, esto es, debe constituir una verdadera afección a los bienes y derechos jurídicamente protegidos de quien los reclama”

3.- La relación de causalidad entre tales elementos que obligatoriamente debe existir entre el hecho imputado y el daño producido, es decir el daño debe ser consecuencia de la conducta de la administración.

Para que surja la obligación de indemnizar, no basta que se pruebe el daño y la existencia de una actuación imputable a la Administración, sino que se requiere también que se acredite el nexo o relación de causalidad entre la conducta y el daño. El daño debe ser consecuencia de la conducta de la administración.

Con respecto a la relación de causalidad entre la actuación de la administración y el daño o lesión; la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido los siguientes lineamientos:

Sentencia del Caso Eunice Betanmcourt Zerpa vs La República:

“Al respecto observa la sala que si bien en la producción del daño intervino un tercero, no es menos cierto que en el presente caso hay una relación de causalidad clara y precisa entre la conducta omisiva del servicio de policía nacional y los daños producidos al accionante, por no tomar las precauciones mínimas necesarias ante el riesgo manifiesto que corría el Máximo Tribunal, que justifica la imputación de los daños producidos a la administración, en razón de la concurrencia de ese nexo causal entre el daño cuya reparación se pretende y el funcionamiento defectuoso del servicio público. En consecuencia, se desecha tal alegato”.

Excepciones A La Responsabilidad Patrimonial Tanto De La Administración Como Del Contratante.

Se aplican las causas eximentes de la responsabilidad contractual propias del derecho privado. En virtud de ello, ninguna de las partes se encuentran obligadas a pagar daños y perjuicios cuando el incumplimiento tiene su causa en un caso fortuito o fuerza mayor, de conformidad con el artículo

1.271 del Código Civil. A quien alegue la causa extraña no imputable toca la carga de la prueba, según dispone el artículo 1.354 eiusdem.

Supuestos De Responsabilidad

La doctrina y la jurisprudencia venezolana han indicado con relación al funcionamiento de la administración la cual es susceptible de originar Responsabilidad, que esta tiene cobertura constitucional, tanto aquellos casos en los que la lesión se origina o deriva de un funcionamiento anormal o ilícito de la Administración, como los supuestos en los cuales el perjuicio resulta de una actuación normal o lícita. Se trata, pues, de un régimen de responsabilidad que comprende ambos sistemas y así lo han reconocido la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Por otra parte es importante señalar que la relación de causalidad se desvirtúa por la ocurrencia de las siguientes causas:

1. Fuerza Mayor: es el elemento externo al patrimonio del afectado que causa un daño, que si bien pudo ser conocido era irremediable.
2. El Hecho de un Tercero: se verifica cuando el daño deriva de una persona distinta al afectado y al autor del daño.
Para que el hecho del tercero opere como causa exoneratoria, será necesario que éste sea la única causa del perjuicio.
Si el hecho del tercero concurre con la conducta desplegada por la administración, ésta será igualmente responsable y no podrá evadir su responsabilidad.

3. Culpa de la Víctima: es otra de las causas de exoneración de la responsabilidad patrimonial de la administración, para ello será necesario que la intervención culpable de la víctima haya sido la única y exclusiva causa del daño.

En este caso, la responsabilidad de la administración se verá atenuada en la medida en que la víctima haya contribuido en mayor grado a la producción del daño.

CAPITULO IV

La Responsabilidad Patrimonial Del Municipio Y El Urbanismo

Definición

El concepto de la responsabilidad patrimonial del municipio esta íntimamente relacionada al concepto de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La responsabilidad patrimonial del municipio podemos definirla; como la obligación que tiene la administración municipal de reparar el daño causado al particular el cual tiene derecho a obtener una justa indemnización por el daño patrimonial causado por este ente público.

La responsabilidad patrimonial del municipio tiene su fundamento constitucional y su fundamento legal como ya lo hemos señalado en el Capitulo II de este trabajo, además de aplicarse en esta materia dos regímenes de responsabilidad que van a constituir el llamado sistema mixto, siendo éstos la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular y la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal; que estudiaremos y desarrollaremos en el Capítulo VI.

Sin embargo, es importante destacar tal como lo expresa Díaz Rodríguez (2003) En cuanto al sistema de responsabilidad sin falta o por sacrificio del particular se encuentran los daños no accidentales, privaciones de disfrute provenientes de obras públicas, las limitaciones causadas a la propiedad mediante actos lícitos.

Igualmente pueden constituir supuestos para indemnizar por responsabilidad sin falta, la puesta en marcha de cualquiera de los planes de urbanismo, establecidos en la Ley y dictados por las distintas autoridades en materia urbanística, así como las decisiones adoptadas por el municipio de manera particular, las cuales aunque ajustadas a derecho, causan un perjuicio al particular, el cual debe ser resarcido, al romper con el principio de igualdad ante las cargas públicas, se produce el daño que debe ser indemnizado.

En materia de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, podemos señalar que las faltas que cometen las autoridades urbanísticas son susceptibles de indemnización, los más comunes suelen ser la producción de actos administrativos ilegales que revocan o conceden permisos urbanísticos a nivel nacional como municipal, producen actos o generan actuaciones que, igualmente inciden en el derecho de propiedad de los particulares y dan derecho a indemnización.

Es así como las autoridades en ejercicio de su poder controlador del urbanismo pueden generar daños al expedir variables fundamentales urbanas en forma ilegal, revocar las mismas en forma también ilegal o mediante la práctica de inspecciones fundamentadas en su facultad de control, que puedan afectar la integridad patrimonial y dan derecho a indemnización.

En algunos casos el municipio procede a indemnizar por vía expropiatoria, cuando se despoja al particular de su derecho de propiedad, sin embargo, cuando se produce una limitación o restricción al derecho que supere los límites de tolerancia, recurrimos al campo de la responsabilidad administrativa. (p. 337-339).

Urbanismo Y Derecho De Propiedad

Tal como lo señala el Profesor Allan Brewer Carías (1980) vamos a referirnos brevemente a la Venezuela contemporánea, donde el país ha experimentado un proceso de transformación urbana, que como tantos otros cambios, no ha sido previsto, canalizado ni orientado.

Sin duda alguna para que un proceso de cambio en un país, tanto en el orden físico., como en lo social o económico, contribuya eficazmente a la transformación de la sociedad con el objeto de lograr un mayor beneficio colectivo en donde todos por igual, requieren de un marco jurídico-político que sirva de guía y motorice. (p. 33)

En Venezuela, como en muchos otros países, lo normal ha sido que primero se sufren las transformaciones y el derecho y las instituciones políticas van a la zaga de las mismas o están ausentes.

Esta contradicción se plantea en el campo del desarrollo urbano; por el crecimiento de Las ciudades y el proceso de concentración urbana que sin lugar a dudas no han estado sustentadas con un marco legal y político adecuado.

Por su parte, Fortunato González Cruz (2005) en Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, nos expone que: “ Una de las competencias propias municipales más antiguas es el urbanismo, que esta relacionada de manera inmediata con otras como la arquitectura civil, la nomenclatura y el ornato público. Es el urbanismo la concreción en el espacio urbano de la ordenación del territorio, pero hoy en día hay que

considerar como propio del urbanismo el ordenamiento de las áreas y la ocupación del suelo rural para actividades no rurales.

El objeto del urbanismo es en definitiva la calidad de vida en los centros poblados, mediante la regulación de los usos del suelo, de las densidades máximas de la población, las alturas y los retiros de las construcciones, del equipamiento, los espacios públicos, la vialidad y demás elementos físico y de ordenación de las ciudades, así como de la policía urbanística.

El mecanismo idóneo para establecer un orden determinado en los centros poblados es el Plan de Desarrollo Urbano local, que debe contener la definición precisa y lo más detallada posible de las llamadas variables urbanas fundamentales, es decir, las reglas del juego que deben someterse los habitantes en el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad. (p. 226-227).

Desde el punto de vista jurídico, la ordenación urbanística es una potestad del Estado para restringir y limitar el derecho de propiedad sobre el suelo urbano.

Siguiendo con el autor, (2005) nos señala que el urbanismo es una competencia concurrente, reservándose generalmente al poder nacional la unificación de normas y criterios técnicos de urbanismo, de ingeniería y de construcciones, y extendiéndose en forma abusiva al urbanismo.

De acuerdo con el grado de autonomía que gocen los municipios, estos tendrán mayor o menor espacio para el ejercicio de esta competencia.

El Municipio elabora y aprueba el plan de desarrollo local, pero respetando las normas y los procedimientos técnicos y las demás disposiciones de la legislación nacional. Luego, el Municipio ejercerá las funciones propias de policía urbanística para lo cual debe disponer del equipo técnico y administrativo que le permita atender estas funciones y mantener el orden en el crecimiento de los centros poblados. (p. 227).

Por su parte, y con relación a la competencia municipal en materia urbanística el autor Geigel Lope-Bello (1993) sostiene que los municipios disfrutaban de una competencia urbanística genérica, extensiva, por tanto, a la elaboración, ejecución y control de instrumentos de planificación urbana, y de otras materias más específicas, quedando así facultados para intervenir en prácticamente todos y cada uno de los múltiples aspectos que atañen al urbanismo. (p. 69).

Definición

Para el autor español Garrido, J (2001), el urbanismo.

“es una ciencia que proclama la necesidad de prever y planificar con suficiente antelación la creación, renovación y ensanche de las poblaciones, a fin de asegurar a quienes la habitan, mediante el buen uso de la tierra, de la ciencia y la tecnología, el mas alto grado de seguridad y bienestar” (p. 38).

El autor Badell, R (2000), define:

“como Administración Urbanística el conjunto de órganos encargados de ejercer la función administrativa con miras a la regulación de la propiedad urbana, debemos distinguir, en primer lugar; al Concejo Municipal, quien es competente para aprobar el plan de desarrollo urbano local. Así mismo, será Administración Urbanística la Alcaldía. De este modo, la

Administración Urbanística Municipal presenta la peculiaridad de estar integrada por dos tipos de órganos: el Concejo, que aprueba el plan, y la Administración Municipal orgánicamente considerada” (p. 77).

El Derecho urbanístico, nace como una herramienta que se encarga de desarrollar a través de instrumentos legales, los requerimientos necesarios para llevar a cabo el fin de procurar el crecimiento armónico, conservación y renovación de los centros poblados, así las cosas; para el maestro español Ramón Parada (1999):

“ el Derecho urbanístico comprende el conjunto de normas reguladoras, grosso modo, de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la intervención administrativa en el ius aedificandi, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para la vivienda, industria u otras propiedades, así mismo, el maestro señala que “ el Derecho urbanístico aparece en nuestro tiempo como limitador del derecho a urbanizar, con el fin de impedir que desde una concepción todopoderosa del derecho de propiedad se pretende erigir o fundar nuevas ciudades, crear nuevos núcleos habitados, lo que ya es otra dimensión, otra facultad cuya naturaleza pública ha sido incuestionable a lo largo de la historia”(p. 2-3).

El derecho urbanístico controla y vigila los procesos de urbanismo y construcción.

La administración Pública a través de vinculaciones urbanísticas, pueden generar varios escenarios dentro del campo de la legalidad y de la garantía indemnizatoria, Existiendo en algunos casos, limitaciones al ejercicio de la misma, lo que puede generar la ilegalidad o inconstitucionalidad de esta por la violación a los requisitos legales o por la violación del principio de igualdad ante las cargas públicas.

En otros casos, la actuación en materia urbanística esta orientada a producir un despojo patrimonial, que puede ser impuesto, pero a través de un procedimiento expropiatorio con antelación.

Existen supuestos en los que la vinculación urbanística, siendo lícita y necesaria, causa daños no determinados previamente, pero ocasionan un derecho a indemnización, sea esta por vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración o por vía de expropiación, en este mismo orden de ideas, también se puede dar el caso de que tales vinculaciones urbanísticas no se adecuen a la normativa establecida constitucional y legal, ocasionando una conducta ilícita y anormal, originando además, de las reparaciones materiales que deberá realizar la administración con motivo de este funcionamiento anormal, procede la declaratoria de. inconstitucionalidad e ilegalidad de las mismas, así como el ejercicio de las acciones pertinentes al restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Igualmente, aún cuando las actuaciones urbanísticas por parte de la Administración pública sean lícitas, tiene la obligación al pago de una indemnización, siendo en algunos casos, determinable la misma patrimonialmente a través de un procedimiento expropiatorio de la propiedad que no signifique un efecto transmisivo de la misma, pero sí una desnaturalización a la esencia del derecho, lícitamente impuesta, lo que procederá será una indemnización bajo el régimen de responsabilidad sin falta o por sacrificio particular.

Vinculaciones Urbanísticas

La indemnización por vía de responsabilidad podría servir de solución reparadora en aquellos casos en los que si bien se ha debido acudir desde el

principio al procedimiento expropiatorio, esto no se realizó. Sin embargo, el impacto de una declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad sería contrario a los resultados de una ponderación de principios e intereses que permitirían un equilibrio entre el debido desarrollo urbanístico y los derechos patrimoniales de los particulares, desde el momento en que éstos quedarían igualmente indemnizados de manera justa.

Por otra parte, tanto doctrinariamente como jurisprudencialmente están la expropiación y la responsabilidad diferenciadas, Como bien lo describe J. González Pérez, “en la institución expropiatoria, la indemnización no es un efecto anormal, sino normal, en cuanto se configura como un negocio jurídico dirigido directamente al despojo patrimonial.

El efecto normal de la función expropiatoria es, precisamente, imponer el sacrificio patrimonial exigido para la posible realización de otras funciones. La responsabilidad, por el contrario, se produce como consecuencia del ejercicio de cualquier función administrativa, que determina un daño no directamente procurado”.

La jurisprudencia patria a través de sentencia dictada el 27 de enero de 1994, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, recaída sobre el caso: Promociones Terra Cardón C.A, con ponencia del magistrado Alfredo Ducharne donde se impugnaba un acto administrativo a través del cual se demarcaba los linderos del Parque Nacional medanos de Coro en terrenos propiedad de la empresa recurrente, privando a ésta de explotar legalmente un yacimiento de arena que se encontraba en dentro de su propiedad y que había venido explotando con anterioridad.

La Corte acuerda en la sentencia la indemnización del recurrente, pero no por considerar que hubo expropiación, sino sobre la base de que se produjo una limitación al derecho de propiedad señalando: (sic) Ahora bien, establecido que el acto de creación de un Parque Nacional sobre fundos de propiedad privada no tiene carácter transmitivo o expropiatorio sino, limitativos de los tributos de la propiedad, cabe precisar aún, si en nuestro sistema constitucional sólo la pérdida de la propiedad a favor de la Administración, determina un derecho a la indemnización o si también, con fundamento en el régimen de responsabilidad del estado contemplado en la Constitución, éste debe indemnizar las lesiones que hubieren causado su actividad aún legítima (...).

Este régimen de responsabilidad de Estado por sus actos lícitos, aparece en la legislación en el artículo 63 de la Ley orgánica para la Ordenación del Territorio, que establece: "... (1. Artículo 63 de la ley Orgánica para la ordenación del territorio:"La ejecución del desarrollo urbanístico incluye entre otras, las siguientes formas: 1.- La ejecución directa o indirecta por los organismos de la administración pública. 2.- La ejecución mediante la constitución de empresas mixtas. 3.- a ejecución mediante la constitución de asociaciones de propietarios. 4.- a ejecución por parte del sector privado en cooperación con las autoridades urbanísticas.- 5. La ejecución por personas o entes particulares).

"Por otro lado observa la Sala que los fundamentos Constitucionales del régimen de responsabilidad antes señalados, se encuentran en los artículos 206 y 46 de la constitución que contempla el deber de indemnizar por parte de la Administración, derivados de su responsabilidad general, o por la actuación de sus funcionarios competentes, en donde se desprende su obligación de indemnizar los daños causados a los particulares, aún por sus

actos lícitos, como serían los emanados de dichos funcionarios.”

“...en la expropiación la garantía de la indemnización, tiene su causa en el despojo patrimonial, por lo que tal indemnización es una carga tal que condiciona la procedencia misma de la expropiación. Por en contrario, la responsabilidad por la lesión causada por la actuación administrativa, descansa sobre el hecho de que, dada la posición del administrado, este recibe una lesión no procurada”.

Cabe destacar, el carácter objetivo de la comentada decisión, además de reconocer que la creación de parques nacionales constituye una privación de facultades inherentes al derecho de propiedad, de aquellos propietarios de terrenos declarados como tales y que los particulares no tienen porque soportar un sacrificio sin una justa indemnización.

Regulación

En este orden de ideas, los fundamentos constitucionales y legales del derecho urbanístico en Venezuela se encuentran previstos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley Orgánica Para La Planificación Y Gestión De La Ordenación del Territorio, la Ley del Poder Público Municipal, las Ordenanzas Municipales, así como una serie de leyes conexas, tales como la Ley de Ambiente, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, porque contiene las normas generales en materia de procedimientos, y, en fin, todos aquellos actos de carácter sublegal como Reglamentos; Decretos y Resoluciones dictados con el fin de reglar la actividad urbanística.

Las principales autoridades en materia urbanísticas se encuentran en el ámbito nacional, el Ministerio de Infraestructura y, en el ámbito local, los Municipios.

Como un elemento importante del urbanismo tenemos al derecho de propiedad, preceptuado en el Código Civil y sometido a limitaciones y restricciones de carácter legal, entendiéndose las limitaciones como aquellas que no inciden sobre la titularidad, sino que permiten saber al propietario hasta donde puede llegar su derecho con relación al uso, goce y disposición, constituyendo en consecuencia el entorno normal de la propiedad; mientras que las restricciones van mucho más allá y pueden restringir el uso de la propiedad, reduciendo el ámbito de la facultad de uso o la titularidad del derecho mediante la extinción de la propiedad sobre un determinado bien.

Características

En este orden de ideas, podemos señalar como características del daño las siguientes:

Debe ser: Individualizado; Cierto; Directo; Actual; Indemnizable; No debe haber sido reparado; Debe afectar un interés legítimo de la Víctima.

Para Melich O, J (2001) la determinación del daño que puede ser objeto de una condena o resarcimiento supone la consideración de ciertas cuestiones que siguiendo la terminología de los hermanos Mazeaud, podríamos anunciar así: 1.- El daño debe ser cierto; 2.- El daño no debe haber sido reparado; 3.- El daño debe afectar contra el interés legítimo de la víctima; y 4.- El daño debe ser personal a quien lo reclama (p. 124).

Sobre el particular Ortiz, Luis (1995 b) señala que las características del daño pueden ser de existencia o de reparabilidad y antijuricidad. Las características de existencia del daño, son que sea cierto y personal, y la característica de reparabilidad y antijuricidad es que el daño deba ser indemnizable. Señala que el carácter directo. No formaría parte de las características o condiciones de existencia del daño por cuanto no es una condición propia de éste sino de la responsabilidad, y que tiene que ver con la relación de causalidad (P. 23).

Continuando con el autor Ortiz, Luis (1995 b), para este el daño será personal cuando exista identidad entre la persona del recurrente y la persona que hace valer sus intereses o derechos en el proceso” (p. 28).

Y en palabras de Loreto L, citado por Ortiz, Luis (1995 b), se trata de “una relación de identidad lógica entre la persona del actor, concretamente considerada y la persona abstracta a quien la ley concede la acción” (p. 30). Mantiene Navia f. (1978), que el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece como evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial en el demandante (p. 22).

Con relación a la característica de certeza del daño como condición de existencia del mismo, Ortiz Luis, (1995 a), lo sub clasifica a su vez en daño cierto futuro y daño cierto por pérdida de oportunidades, y desecha el daño eventual, como él limite del daño cierto, por cuanto ambos términos son excluyentes; o es cierto o es eventual (p. 31).

Para concluir, señalamos el criterio clásico del daño, es para Gordillo, A. (2001), “todo daño que no reconoce por origen una conducta u omisión antijurídica no debe ser indemnizado porque se trata de un daño fatal e

inevitable, poco menos que asimilable al caso fortuito o la fuerza mayor; todo daño económico o moral no es necesariamente un daño jurídico, esto es, indemnizable. Por tal razón, si el daño no es antijurídico, o desconocido por el ordenamiento jurídico, no podrá ser indemnizable, y en consecuencia, reparable (p. 240).

Para Gordillo, A. (2001), la carga de la prueba esta en este caso en el que provoca el daño. Es cierto que a veces el daño material es una carga que debe soportar en primera instancia cada individuo. A lo sumo podría llamársela así para señalar que es un tipo de responsabilidad que se traduce en una reparación pecuniaria (p. 242).

Referencias Jurisprudenciales

Esta Sentencia del Tribunal Supremo Sala Político Administrativa, de fecha 01 de Octubre de 2002, caso Civca vs Elecentro, establece los tres requisitos concurrentes de acuerdo a lo pautado en el artículo 140 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con relación a la obligación del estado de reparar la lesión causada a la víctima, esta Sala Observa:

“ lo anterior no significa que toda actividad administrativa de la administración que cause un daño a un particular debe ser resarcido por el Estado por cuanto, es necesario que se trate de una afección cierta al patrimonio de los bienes y derechos del administrado, o en el caso de que en el objeto indemnizatorio del daño a resarcir, comparte una actividad de naturaleza ilícita por parte de los afectados; razón por la cual se dirá que, en principio la administración deberá responder e indemnizar, ante la presencia de estos tres elementos de forma concurrente”.

Derecho De Propiedad

Según Badell Madrid (2000) El urbanismo se ha presentado, contemporáneamente, como el fenómeno que en mayor grado ha incidido en las diversas limitaciones al derecho de propiedad. En efecto la necesidad de coordinar armónicamente el crecimiento económico y poblacional en el marco de un desarrollo sustentable, ha generado la necesidad de la planificación del ordenamiento territorial y del régimen de urbanismo (p. 28).

Por su parte el profesor Brewer Carías (1980) nos señala que 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. 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 la propiedad privada, que la haga cumplir urbana función urbanística y que por tanto, permita ir hacia un proceso de urbanismo y no sólo de urbanización.

Continúa el autor indicando que; si se habla de la necesidad de un adecuado régimen del suelo urbano, esto incide directamente sobre el régimen de la propiedad (...) 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 suelo urbano; con motivo de la disminución en los derechos que resulten de un cambio en el sistema de planificación urbana. (p. 47).

Cita el autor Badell Madrid (2000) a Garrido de Falla, indicando que; Como enseña Garrido de Falla, el régimen del suelo propiedad urbana es consecuencia de la evolución que ha presentado el derecho de propiedad, de un derecho absoluto a la concepción de un derecho en el que el ejercicio de sus facultades “esta condicionado por su función social”. (p. 29).

Igualmente, Badell Madrid (2000), cita a los profesores Armando Rodríguez García; el cual hace referencia al urbanismo como función pública “... que se traduce en la consideración de la facultad de urbanizar. De hacer ciudad como un poder derivado de la función 45, 46, 47,48, 49, 50, 51, 52, 53 pública identificadora de un área como urbanizable (plan), y no como manifestación inherente al derecho de propiedad. Es decir, que la sola propiedad no conlleva la facultad de urbanizar, la cual proviene de una decisión de Estado.

Igualmente cita al profesor Brewer Carías, quien por su parte ha sostenido que; uno de los puntos característicos de la propiedad urbana es que esta “sometida a restricciones y obligaciones, pero con una peculiaridad distinta ... en la propiedad urbana, esta se encuentra regulada y sometida a obligaciones como las de parcelar, reparcelar, vender edificar, conservar o cercar. Por otra parte, muchos de sus atributos, con relación a estas actividades están sometidos a regulaciones por el estado, que imponen obligaciones ...”. (p. 31).

En Venezuela, el régimen de la propiedad privada en la ordenación urbanística, esta regulado principalmente por la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.279 del 23 de Septiembre de 2005, en el Título II, Capítulo XVII. De los Planes de

Ordenación del Territorio Urbanísticos, definiendo el ámbito de aplicación en el artículo 63, mientras que el Régimen de la propiedad Privada en la ordenación Urbanística esta contemplada en el Título V de la citada ley, estableciendo en su artículo 118; que los Planes de Ordenación Urbanísticos delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando este derecho vinculado al destino fijado por los planes, conforme al ordenamiento constitucional y legal.

Por otra parte, la ley ejusden, nos establece la función social de la propiedad urbana en el artículo 121; sometiendo a la propiedad urbana a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en la constitución venezolana, a esa ley y a cualquiera otras disposiciones que se refieren a la materia urbanística, y en los reglamentos, planes y normas complementarias que dicten las autoridades urbanísticas competentes.

En este mismo orden de ideas, la afectación al derecho de propiedad queda sometido a los planes de ordenación urbanísticos, planes municipales de ordenación del territorio y planes especiales que afectan el contenido del derecho de propiedad, quedando este derecho vinculado al destino fijado por dichos planes, conforme al ordenamiento constitucional, las disposiciones contempladas en esta ley y demás normas aplicables a la materia, así lo dispone el artículo 122 de la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio.

Para concluir, tomando en consideración lo antes expuesto señalamos que la propiedad urbana comprende el conjunto de cargas, limitaciones y restricciones a la propiedad privada, tal como lo afirma el profesor Badell Madrid (2000) en aras del interés general que subyace tras la ordenación urbanística, la cual a su vez, persigue un desarrollo socio económico, y un

desarrollo de centros poblados, en armonía con los recursos ambientales y la calidad de vida de esos centros urbanísticos. Debemos entonces especificar la naturaleza de esas limitaciones.

CAPITULO V

Clasificación De La Responsabilidad Patrimonial Del Municipio En Materia Urbanística

El profesor Ortiz, L (1999), señala: “como una derivación de la naturaleza del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, así como desde una concepción adecuada de la noción de daño antijurídico, todo con el apoyo de la amplitud de las normas y principios constitucionales, dicho sistema debe ser completo y efectivo, es decir, debe configurarse como un sistema mixto, el cual se divide en dos regímenes coexistentes y complementarios, a saber: por una parte, un régimen de responsabilidad por sacrificio particular o sin falta, en el cual el criterio específico decisivo para la responsabilidad es la imputación de la actividad administrativa de un daño anormal y especial, siendo el fundamento específico el principio de igualdad ante las cargas públicas; por otra parte, un régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal o por falta de servicio, en el cual el criterio específico o decisivo para los fines de la responsabilidad es ese funcionamiento anormal” (p.305).

Siguiendo con el profesor Ortiz, L (2006), el cual expone que; En lo que respecta a la naturaleza y amplitud del sistema de responsabilidad, el contexto constitucional ha ratificado su carácter mixto, en el sentido de que el mismo, para ser completo y efectivo y para responder a la naturaleza real de la responsabilidad del estado, debe ser entendido como un sistema indemnizatorio que se divide en dos regímenes coexistentes y complementarios como son, por una parte, el régimen de responsabilidad por funcionamiento normal (también llamado por sacrificio particular o sin falta o riesgo), en el cual el criterio específico decisivo para la responsabilidad es la imputación a la actividad administrativa de un daño anormal y especial, entrando dentro de este régimen especialmente las actividades lícitas o

producto de un funcionamiento normal de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal o de interés general, donde el fundamento principal va a encontrarse en el principio de igualdad ante las cargas públicas, en ciertos casos apoyado por la doctrina del riesgo; y, por otra parte, un régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal (o por falta de servicio), en el cual el criterio específico o decisivo para a los fines de la responsabilidad es ese funcionamiento anormal de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal. Se trata de un necesario y equilibrado sistema mixto de responsabilidad estatal el cual no es absolutamente objetivo, sino solamente objetivo de manera relativa, pues en el mismo coexisten los dos regímenes de responsabilidad. (p. 340-341).

De lo antes expuesto debemos precisar que el sistema de responsabilidad administrativa debe ventilarse como un sistema mixto y no absolutamente objetivo, dividido en dos regímenes siendo en este orden de ideas la responsabilidad por sacrificio particular o sin falta y la responsabilidad por funcionamiento anormal o por falta de servicio las cuales explicaremos a continuación:

Responsabilidad Por Falta O Funcionamiento Anormal

En este sistema de responsabilidad se evidencia que son causadas por la violación de funciones, es decir, las obligaciones que tienen los entes públicos, tanto administrativa como la de interés general.

La responsabilidad por funcionamiento anormal o falta de servicio; se fundamenta en el derecho que tienen los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos, cuando la administración actúa ilícitamente incumpliendo esta obligación, debe

indemnizar al particular, siendo requisito fundamental la demostración del funcionamiento anormal para establecerse la responsabilidad de la Administración y sea condenada.

Los casos típicos de responsabilidad por falta o funcionamiento anormal son las negaciones, suspensiones o revocatorias ilegales de licencias o permisos urbanísticos; el otorgamiento ilegal de licencias o permisos urbanísticos; las informaciones erradas; entre otros.

El Profesor Badell (2003), sostiene que la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal del servicio encuentra justificación en el derecho que tienen todos los particulares de obtener un funcionamiento normal y adecuado de los servicios públicos; cuando la administración no cumple con esta obligación y actúa ilícitamente, debe indemnizar al particular (p. 71).

Carmelo De Grazia (2003), por su parte señala que: El funcionamiento anormal que hace responsable a la administración esta representado por el incumplimiento de esta obligación preexistente. Por tanto si la administración comete una falta es porque no se ha sujetado a las obligaciones que le imponen las leyes en la prestación de su actividad y por tanto, debe indemnizar los daños causados).

En lo que respecta al régimen de responsabilidad por funcionamiento anormal, por su parte, el profesor Ortiz, L (2006), señala que la antijuricidad o insoportabilidad del daño puede venir por la presencia de daños, inclusive suaves o de poca intensidad causados por ese funcionamiento anormal o por las llamadas faltas de servicio (*faute de service*), las cuales pueden definirse como la violación a las obligaciones a cargo de los entes públicos en sus funciones estatales o de los entes privados en función estatal, administrativa

o de interés general. En estos casos, el fundamento de la responsabilidad es la violación del derecho correcto, eficaz o normal funcionamiento del Estado (tal como por ejemplo, se impone en el artículo 141 de la Constitución para la Administración), siendo la falta de servicio una condición necesaria para declarar responsable al Estado, debiendo el demandante probar tal funcionamiento anormal, salvo en el caso de las presunciones de falta en los cuales, vista la dificultad probatoria y la necesidad de proteger a las víctimas, debe invertirse la carga de la prueba.

La noción de falta de servicio o funcionamiento anormal, es como la doctrina lo ha destacado, una noción multiforme y variable, cuya apreciación es esencialmente tópica y, por tanto, íntimamente relacionada con las características y entorno de cada caso in concreto (sic).

De manera que si bien la falta o funcionamiento anormal, puede definirse trasladando al campo público las ideas de Planiol, como la violación de una obligación preexistente a cargo del Estado, resulta que la determinación de la misma se realiza a posteriori al momento del estudio de los casos concretos, ello en función de textos expresos, con referencia a la técnica funcional genérica y con vista a los estándares o parámetros aplicables según las circunstancias de cada caso concreto. (p. 351-352).

Un ejemplo de responsabilidad por funcionamiento anormal es la decisión dictada por el Juzgado Primero en lo civil y Contencioso Administrativo, en fecha 30 de Octubre de 2002: Caso: Fospuca Libertador y Otros vs Municipio Libertador: Con pretensión de condena, incoado por una empresa concesionaria de aseo Urbano.

Para Larez Martínez (1988) Por regla general, para que la administración sea condenada a la reparación del daño, es necesario que se compruebe una falta administrativa. La falta administrativa puede consistir, ya en una falta individual, cometida por un funcionario que es posible identificar, o en una falta anónima cuyo autor no aparezca de manera clara bajo la forma de un funcionario identificado, caso en el cual puede decirse que es el servicio en su conjunto el que ha funcionado mal, o ha dejado de funcionar, o ha funcionado tardíamente. (p. 483).

Así mismo cita el profesor Ortiz, L (2006), a Leguina Villa, quien explica que la Administración responderá del hecho dañoso no tanto porque necesariamente se pueda argumentar que ella es la autora del daño o porque el hecho generador del mismo puede atribuírsele directamente, sino porque el Derecho positivo ha dispuesto la atribución del deber de reparación a un ente público. Todo se pasa como dice Moreau, “ como, si en un proceso de responsabilidad administrativa, la victima ignorando al autor de la falta debiera solamente probar los elementos objetivos y constatables de un funcionamiento defectuoso de tal o tal rueda de la máquina administrativa”.

El Estado, en suma, responde directamente y las faltas se atribuyen, a través de una “ficción”, a la “organización” al sistema”, concretamente al ente público a cuyas misiones se relaciona la falta. Esto no quiere decir, por su puesto, que los funcionarios no sean responsables en ningún caso, pues cuando a la par de la determinación de una “falta de servicio” en los términos antes expuestos, pueda efectivamente detectarse, conectarse e identificarse una “falta personal”, los funcionarios podrán quedar comprometidos patrimonialmente sea frente a las víctimas si éstas optan por demandarlos judicialmente, sea frente al Estado por vía de las acciones de regreso, en

caso que el Estado sea demandado directamente y condenado a indemnizar.
(p. 353)

Responsabilidad Sin Falta, Por Sacrificio Particular O Por Funcionamiento normal

El régimen de la responsabilidad sin falta o por sacrificio particular en Venezuela ha sido definido por la doctrina mas autorizada como “ el régimen resarcitorio de daños, anormales y especiales, producto de la actividad administrativa en el cual el carácter normal o anormal (o si se quiere, el carácter lícito o ilícito) del funcionamiento de dicha actividad es irrelevante a los fines de declarar la responsabilidad, es decir, que una vez probado solamente el daño caracterizado y su relación con la función administrativa, la administración debe responder económicamente para restablecer la integridad patrimonial antijurídica lesionada.”

La responsabilidad por sacrificio particular o sin falta; es aquella en la cual el Estado actúa de manera lícita pero aún así causa un daño produciéndose fractura del principio de igualdad ante las cargas públicas, debiendo entonces la Administración indemnizar el daño anormal causado por ese sacrificio particular que el administrado no tiene el deber o la obligación jurídica de soportar sin que sea indemnizado de la lesión antijurídica sufrida.

Por otra parte, Carmelo De Gracia (2003) señala, que el Juez Contencioso Administrativo fundamentado en el principio iura novit curia debe darle aplicación de oficio a este sistema de responsabilidad patrimonial en los casos en que la obligación de indemnizar pueda establecerse sin necesidad de demostrar una falta o funcionamiento anormal de servicio, incluso cuando

el particular hubiere intentado su demanda alegando la existencia de una falta o funcionamiento anormal. (p. 68).

Ejemplo de lo antes expuesto lo encontramos en la decisión de fecha 09 de Abril de 2002, de la Sala Político Administrativa: Caso Augusto Nunes Reverendo vs. CADAPE, en la cual la Sala Político Administrativa advierte que Los daños que ha reclamado el actor en su libelo de demanda se fundamentan por una parte, en una actividad ilícita por parte de CADAPE, al afirmar que la colocación del cableado o tendido eléctrico de alta tensión, es precisamente el hecho desencadenante de la presente reclamación resarsoria.....Por tal circunstancia, es decir, por la reducida distancia de la línea eléctrica con respecto al suelo, el actor afirma haber sido atraído por el campo energizado que provocan los tendidos eléctricos. Sin embargo considero la Sala que no era necesario demostrar la ilicitud de la conducta desplegada por CADAPE, ya que atendiendo al caso concreto resulta suficiente, para que sea declarada la responsabilidad sin falta, demostrar en tales casos la existencia de la cosa que produjo el daño; que ella esta bajo la guarda de la persona a quien se le atribuye la responsabilidad y la relación de causalidad. De ahí que resulte innecesario determinar que CADAPE hubiera incumplido con la citada norma Covenin o con las normas internas de la propia empresa demandada, esto es, de la existencia de la actividad ilícita).

Según el profesor Ortiz, L (2006), En la responsabilidad por funcionamiento normal (sin falta o por sacrificio particular y/o por riesgo), la antijuricidad o insoportabilidad de un daño viene “especiales” individualizados los cuales producen una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas, lo cual también puede darse por la generación de daños producto de actividades peligrosas o de riesgo, haciéndose en todos estos casos necesaria una

indemnización compensatoria. En este régimen de responsabilidad, la actividad estatal que genera daños puede haber sido realmente lícita o perfecta (responsabilidad por funcionamiento normal, real o puro), pero también entran dentro de este régimen de responsabilidad los daños causados por actividades que hayan incurrido en faltas de servicio o funcionamiento anormales, pero en los cuales tal anormalidad funcional es jurídicamente irrelevante, pues aún habiendo perfecta la actividad habría que haber indemnizado (responsabilidad por funcionamiento normal, ficticio o relativo). (p. 350).

Continuando con el citado profesor, este manifiesta que; en otras palabras, en principio todo daño anormal y especial (aquel que por su singularidad y gravedad sobrepasa el “nivel de tolerancia o exigibilidad” die Grenze des Zumutbaren) que sea imputable a la Administración puede originar la responsabilidad patrimonial administrativa por sacrificio particular. Por debajo de ese nivel, salvo falta o funcionamiento anormal, los daños si se quiere, los daños no graves y los generales deben ser soportados. Asimismo, dentro del régimen de responsabilidad por funcionamiento normal, la idea o doctrina del riesgo por ayudar a explicar la procedencia de responsabilidad, por lo que en ocasiones la figura del riesgo se conjuga o combina con la del sacrificio particular para fundamentar la responsabilidad del Estado de manera objetiva (p. 351).

En otro orden de ideas, podemos señalar que en la responsabilidad objetiva el surgimiento del sistema de responsabilidad extracontractual de la administración nace con la responsabilidad por falta de servicio de ésta, en la cual se debía indemnizar por los daños causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos (entendidos en la noción Francesa), lo cual

constituía una violación al derecho que tienen los administradores al correcto funcionamiento de dichos servicios.

Así, la base de esta institución es la actuación anormal de la administración y por lo tanto una visión subjetiva, en la cual lo determinante para la procedencia de la indemnización, además del daño causado, es la falta de servicio o actuación culposa de aquella.

Para cubrir dichos daños, y al lado de la responsabilidad por falta o subjetiva, se le da una nueva orientación a la responsabilidad extracontractual de la Administración basada en la visión objetiva de la lesión, es decir, que lo determinante en ella es el daño sufrido individualmente por un particular en virtud de una actividad administrativa propia de su funcionamiento normal.

La doctrina venezolana ha sido conteste en aceptar el sistema doble de la responsabilidad extracontractual de la administración, integrado por la responsabilidad subjetiva o falta y la responsabilidad objetiva o por sacrificio particular, aunque algunos todavía afirman que sólo en ciertos casos debe ser aceptado el sistema de responsabilidad objetiva, es decir, que sólo en algunas situaciones la administración debe indemnizar por daños a los particulares provenientes de actividades en donde no se verifica un funcionamiento anormal.

A este régimen de responsabilidad objetiva se le da el nombre de responsabilidad sin falta, en el cual predomina la visión objetiva de la lesión por el lado de la víctima y el daño sufrido en su patrimonio, quedando obligada la Administración a reparar los daños causados con la demostración de éstos y de su relación de causalidad con la actuación administrativa.

Se incluyen aquí en principio, los casos en que la administración en ejercicio de sus actividades lícitas y normales, las cuales pueden constituir acciones o abstenciones, causa daños a ciertos particulares.

Para Linares Benzo (2003) En Venezuela puede hablarse de un sistema de responsabilidad objetiva de la administración. A delinear sus características básicas: la responsabilidad objetiva y directa, la lesión resarcible, la imputación y la relación de causalidad (pp. 228-230).

Sin embargo, la doctrina Venezolana inspirada siempre en los principios del derecho comparado, ha hecho énfasis en resaltar que el término de responsabilidad sin falta no debe ser entendido como un régimen de responsabilidad limitado al funcionamiento normal o lícito de la administración, sino que debe extenderse a ciertos casos en que el daño causado proviene de una actividad de la administración en que, aún cuando se podría observar una falta de funcionamiento normal, la misma es irrelevante para la procedencia de la responsabilidad.

Nos referimos a casos en los que se producen daños individuales a los particulares en situaciones riesgosas, explicados por la Teorías civiles del Riesgo, consientes en él deber de indemnizar que tiene aquel que introduce en la comunidad una cosa peligrosa a la cual se le saca provecho, por los daños que ocasione a los demás.

Elementos Constitutivos De La Responsabilidad Sin Falta De La Administración, Según Carlos Escarra En Sentencia De 15 de Junio 2000, recaída caso Germán Avilés vs Eleoriente:

- 1.- La existencia de un daño constituido por una afección o un bien o derecho tutelado por el ordenamiento jurídico o disminución patrimonial,
- 2.- Una actuación u omisión que la cause atribuible a la administración
- 3.- la relación de causalidad entre tales elementos.

Por otra parte, es importante citar la parte final de esta sentencia por considerarla de importancia para el tema en estudio:

“Conforme a lo anterior, la Constitución vigente establece un régimen de responsabilidad administrativa de carácter objetivo (basado según explica antes el fallo en el principio de Igualdad o Equilibrio ante las Cargas Públicas) que comporta tanto la llamada **Responsabilidad por Sacrificio Particular** o sin falta, como el régimen **responsabilidad administrativa derivada del funcionamiento anormal del servicio público**, según el cual los usuarios de los servicios públicos deben ser indemnizados por los daños que puedan surgir del mal funcionamiento de éstos...(omissis)...

Al respecto observa esta Sala que la Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al referirse al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, señala expresamente que en ella se consagra” ... la obligación directa del Estado de responder patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento **normal o anormal** de los servicios públicos y **cualesquiera** actividades públicas, administrativas, judiciales, legislativas, ciudadanas o electorales de los entes públicos o incluso de personas privadas en ejercicio de tales funciones” (resaltado de la Sala).

Es decir, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado dispuesto en el artículo 140 de la Constitución, al referirse a la responsabilidad derivada del “funcionamiento” de la administración, lo hace respecto al funcionamiento normal o como anormal, es decir, lo determinante, como se ha expuesto, es que los particulares no están obligados a soportar sin indemnización el daño sufrido, indistintamente si el daño ha sido causado por el funcionamiento normal o anormal como se ha indicado”

En materia de responsabilidad también encontramos a la:

1.-Responsabilidad Contractual; si la obligación de indemnización se origina del incumplimiento de la relación jurídica singular. Esta responsabilidad contractual se rige por los principios indemnizatorios previstos en el Código Civil; por lo cual el Estado responde por la falta de cumplimiento de sus obligaciones, el cumplimiento inexacto de éstas o el retardo en ejecutar la obligación, igualmente responde por los daños y perjuicios ocasionados por su incumplimiento, en virtud de con lo pautado en los artículos 1.167, 1.264, 1.271 del Código Civil Venezolano.

2.-Responsabilidad Extracontractual por hecho ilícito; la cual se origina por falta de servicio, una acción u omisión, negligencia, la falta de servicio y riesgo objetivo. La Jurisprudencia patria la ha acogido rigiéndose por el principio establecido en el artículo 1.185 del código Civil con relación al daño causado al patrimonio del particular por la conducta ilegal sea esta formal, es decir derivada de actos o material, es decir, derivada de omisiones o hechos.-

3.-Responsabilidad Extracontractual por hecho lícito: esta referida a actos que carecen de vicios desde su emisión, cumpliendo con los requisitos legales e indicando la propia ley que los regula la responsabilidad del Estado por el daño producido. Con relación a esta responsabilidad incide notablemente la actividad normativa del derecho de propiedad.

Referencias Jurisprudenciales

Trataremos lo referente a la Sentencia dictada por la extinta Corte Suprema de Justicia, en la Sala Político Administrativa de fecha 27 de Enero de 1994, caso Promociones Terra Cardón, con ponencia del Magistrado Alfredo Ducharne en la cual, la declaratoria de Parque Nacional aún estando ajustado a derecho el acto administrativo que lo declaró, genero un sacrificio particular que fue indemnizado no por vía de expropiación, sino mediante el sistema de responsabilidad sin falta. Ya que sin ser despojado de su derecho de propiedad, el mismo fue lesionado en su uso y disfrute. A este respecto la sala observa:

“.....Sin embargo, el derecho de la indemnización, nace también cuando se afectan en forma ostensible los atributos fundamentales de la propiedad, que signifique una lesión actual y cuantificable para el titular del dominio. Así, en la expropiación la garantía de la indemnización es una carga tal que condiciona la procedencia misma de la expropiación. Por el contrario, la responsabilidad por la lesión causada por la actuación administrativa, descansa, sobre el hecho de que, dada la posición del administrado, éste recibe una lesión no procurada. Este régimen de responsabilidad del estado por sus actos lícitos, aparece en la legislación venezolana en el artículo 63 de la ley orgánica para la Ordenación del Territorio”.

Respecto a la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal, constituye un ejemplo claro la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 21 de Diciembre de 2000, sobre el caso de la Asociación Los Pinos vs Municipio El Hatillo del Estado Miranda, en el cual se conjugaron una serie de vicios en el actuar de la administración que, concluyeron con la declaratoria de nulidad de un acto totalmente ilícito, que, obviamente causo considerables daños a la integridad patrimonial de la Asociación y le produjo una lesión en su derecho de propiedad, debiendo ser

indemnizada por el Municipio, por cuanto así lo dispuso un mandato judicial, apelado y, ratificado por el supervisor. Se resalta en la sentencia que:

“En definitiva considera este Juzgador, que tal y como quedaron demostrados en el presente caso los vicio que hace procedente declarar la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares impugnados, y por cuanto dichos vicios no son meramente formales, sino que trastocan los fundamentos sustantivos del acto recurrido, se ha configurado entonces, el requisito exigido para que proceda la responsabilidad por parte del Municipio, y además le han ocasionado los daños directos que alega la representación de esa Asociación Civil, sin que resulte procedente la excusa de insuficiencia presupuestaria por parte del municipio, para evitar cancelara la suma que por tal concepto se establezca”.

Otra sentencia importante, en cuanto a la responsabilidad el Estado en materia urbanística, por falta de funcionamiento anormal fue la dictada en fecha 14 de diciembre de 1989, por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y se trata del caso Desarrollos Tercera Avenida, también llamado el Monstruo de los Palos Grandes, en este caso, el juez dictó la nulidad del acto administrativo que ordenó la revocatoria del permiso de construcción de la Empresa recurrente, sin embargo, desecho la condenatoria por concepto de daños morales, por considerar que aún cuando la empresa pudo estar sometida a situaciones de descrédito, no se comprobó que éstos estuviesen originados por la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

En su Sentencia la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, señala lo siguiente:

“El daño moral según los apelantes, obedece a una mera reputación de su representada, como consecuencia del proceder el proceso de toma de decisión de revocación de permisos de construcción. Al respecto se observa que es necesario distinguir entre el daño Patrimonial que hubiere

podido acarrear a la recurrente la revocación del permiso de construcción, que es cuantificable con relación al daño emergente, al lucro cesante y a otros elementos evidentes, del daño moral producido por el descrédito que sobre la misma hubiese podido recaer como consecuencia del acto mismo. (...) Estas manifestaciones que la misma recurrente ha individualizado no debe imputársela a la persona moral constituida por la Municipalidad, sino, que son propias de sus autores. Es válida la diferencia que la doctrina francesa estableciera, acogida por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, entre la falta de servicio y la falta personal. La primera es la que crea la responsabilidad de la administración porque implica una actuación de ella como ente: la segunda, permanecerá en la esfera exclusiva del agente. En el caso presente ha de considerarse que las faltas imputadas tienen el carácter de faltas personales y no de servicio. La responsabilidad de la Administración Municipal no ha sido en forma alguna demostrada, en razón de lo cual se declara sin lugar la apelación de la accionante por las razones que anteceden”

CONCLUSIONES

Es importante destacar que todo Estado de Derecho tiene como pilares fundamentales el principio de la legalidad, la división de los poderes, seguridad jurídica y la responsabilidad administrativa, este estado de Derecho es concebido como el que preserva los derechos subjetivos de los ciudadanos y de que estos soliciten del Estado justicia efectiva por cuanto sería absurdo pensar lo contrario, es decir, que los ciudadanos tengan derecho a una justicia ineficaz o inoperante. Confirmando así los valores y principios generales del Derecho per se superiores e inherentes a la persona humana.

La Constitución vigente ha establecido un sistema completo, amplio e integral de responsabilidad del Estado, el cual, tal como las normas y la naturaleza del sistema lo impone, deberá ser articulado a fondo por la jurisprudencia desde una perspectiva moderna del Derecho Público, pudiendo los particulares demandar y obtener, en términos de efectividad jurisdiccional, la reparación de todo tipo de daños que estos sufran como consecuencia de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos o de cualquier actividad de los entes públicos o, incluso, de particulares en ejercicio de funciones públicas o administrativas.

La responsabilidad del Estado y en nuestro tema de estudio el Municipio, es una institución que ha ido evolucionando con el correr del tiempo, desde una primera etapa desde que el estado no se consideraba responsable, según lo citado por varios autores en el presente trabajo, hasta llegar al presente, donde tanto jurisprudencialmente como constitucional y legalmente, se ha avanzado en el tema de la responsabilidad patrimonial de la administración y

por ende los particulares no están obligados a soportar sin indemnización el daño que sufran frente a las actuaciones por parte del Municipio en nuestro caso, en virtud de que se trata de garantizar la integridad patrimonial de los particulares.

Sin lugar a dudas, esperamos que en Venezuela el desarrollo de la responsabilidad patrimonial del Estado y muy especialmente del Municipio traiga consigo un mejoramiento en los servicios públicos y seguridad jurídica para todos los ciudadanos y por tanto concientización para ambos (ente público y ciudadano); ya que la idea no es imputar al estado la reparación de todos los males victimizándose inadecuadamente al ciudadano, igualmente, hay que tener cuidado en que la jurisprudencia de nuestro país no se llegue a desbordar de forma peligrosa en el tema de responsabilidad de la forma en que ha sucedido en otros países como España y Colombia por ejemplo, que han tenido que corregir algunos excesos, es decir que un inadecuado uso de la institución patrimonial tal como lo señala el profesor Ortiz en lugar de generar un efecto moralizador deseado sobre los servicios públicos, mas bien podría generar en ciertos supuestos ineficacia administrativa y consecuencias colaterales no deseables. Sin embargo, siempre habrá algún exceso pues ningún sistema jurídico es perfecto.

Tal como lo expone el profesor Ortiz, que es posible verificar con satisfacción que la nueva Constitución de Venezuela de 1999, sin dudas ni titubeos, como ninguna Constitución lo había hecho en el pasado de nuestro país, ha consagrado la responsabilidad patrimonial del Estado de manera más amplia y moderna posibles. La contundencia implacable de las normas constitucionales es convincente y no deja lugar dudas sobre la fuerza y amplitud del sistema.

Aunado a todo lo antes expuesto y llevándolo al tema central del trabajo realizado el cual se enfocó y desarrolló la responsabilidad en materia urbanística y tal como nos ha señalado Díaz Rodríguez, el derecho urbanístico se presenta como una rama rica en supuesto de responsabilidad patrimonial, tanto sin falta o por sacrificio particular, como por falta o funcionamiento anormal, siendo este régimen el que mas casos presenta.

Encontrándose el derecho de propiedad muy vinculado al área urbanística cualquier limitación o desnaturalización del derecho de propiedad muy vinculado al área urbanística, cualquier limitación o desnaturalización de derecho de propiedad puede ocasionar acciones judiciales por parte del particular.

La responsabilidad del Municipio en materia urbanística se traduce en la búsqueda de soluciones destinadas a conferir a los ciudadanos una adecuada tutela judicial efectiva frente a los daños sufridos en su persona o propiedad, derivados de la actividad judicial y material de la Administración Pública y del Estado en general.

Los alcances de los daños que, pueda causar en nuestro caso el Municipio debe obligatoriamente precisarse cuales se pueden enmarcar en su actividad y cuales, en cambio, son ajenos y/o impredecibles en el marco del actuar de este. La imputabilidad o no de los efectos dañosos a este especial sujeto es una cuestión relativa de la evolución de lo jurídico en la sociedad.

El Estado, y en nuestro caso el Municipio, con su autoridad, con su actuar lícito y debido, impone a los ciudadanos cargas en un ámbito más o menos amplio. Algunas de esas cargas imponen tareas y disminuyen las libertades

personales, y otras, afectan el patrimonio del ciudadano, causando en lo personal daño en sentido lato, sin por ello pasar a ser actuaciones antijurídicas o ilícitas del Estado.

En esa óptica y bajo ciertas circunstancias, obviamente, una actuación lícita del Municipio en el ámbito urbanístico se puede considerar abusiva, negligente e inadecuada. Lo difícil, entonces, es determinar la línea divisoria que define lo que debe y no debe hacer el Municipio para cumplir sus tareas propias, esto es, aquellas para las que coexiste. En relación con este parámetro se puede esclarecer, con suficiente objetividad, qué cargas deben gravar al ciudadano y qué en cambio, excede esas cargas, generando él deber de reparar y/o indemnizar.

Pareciera que la pregunta fundamental es cuál es la frontera en que las cargas que impone, por su naturaleza y misión el Municipio, se transforman en daños no susceptibles de ser soportados por los particulares, para cumplir con ese fin o misión, y deben por tanto, ser indemnizados.

Estamos de acuerdo que el objeto del urbanismo es en definitiva la calidad de vida en los centros poblados, mediante la regulación de todo lo concerniente a esta materia, pero ello no implica que se desvirtúe el espíritu de las normas para evadir la responsabilidad que sea generada por el ente municipal.

Para último, es evidente que en Venezuela esta comenzando el desarrollo de la institución de la responsabilidad se hace necesario un firme desarrollo de esta, a través de concepciones favorables a los ciudadanos. Es importante señalar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido con relación al tema de la responsabilidad del Estado;

que la misma no debe ser considerada como una prerrogativa a favor del ente público, sino, que de ser considerada como una autentica garantía patrimonial del administrado frente a las actuaciones de la administración generadoras de daños, enfoque de base constitucional, que exige que la misma sea interpretada por los jueces en sentido amplio y progresista a favor de los ciudadanos.

Para finalizar, cito al profesor Ortiz, quien señala, que el peorriesgo, es no atreverse a desarrollar resueltamente la responsabilidad del Estado y terminar minimizando y atrofiando una de las garantías más vitales de nuestra sociedad. Toda sociedad que pretenda ser moderna civilizada y democrática postula por si misma el desarrollo plenario y efectivo, no mutilado o refrenado, de un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado. El instituto resarcitorio estatal, esta ciertamente unido al fortalecimiento de la Democracia y del Estado de Derecho y de Justicia, por lo que el futuro y mejor vivir de los venezolanos tiene una esperanza en el desarrollo efectivo de esta institución.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Araujo Juárez, José (2001) **Principios Generales Del Derecho Procesal Administrativo**. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Autores Varios (1999) **La Responsabilidad Patrimonial De Los Poderes Públicos**. Madrid: Editorial Marcial Pons.
- Autores Varios (2001) **La Responsabilidad Patrimonial Del Estado Y De Los Funcionarios Públicos En La Constitución de 1999**. Tomo II. Caracas: Imprenta Nacional.
- Autores Varios (2003) **El Derecho Público A Comienzos Del Siglo XXI**. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.
- Autores Venezolanos (1999) **Indemnización De Daños Y Perjuicios**. Caracas: Ediciones Fabreton.
- Badell Madrid, Rafael (2001) **Responsabilidad Del Estado En Venezuela**. Caracas: Autor.
- Badell Madrid, Rafael (2000) **Régimen Jurídico Del Urbanismo**. Caracas: Autor.
- Brewer-Carias, Allan (1980) **Urbanismo Y Propiedad Privada**. Colección Estudios Jurídicos Nro 7. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Casal, Jesús María (2001) **Constitución Y Justicia Constitucional**. Primera Edición. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Cabanellas De Torres, Guillermo (1981) **Diccionario Jurídico Elemental**. Quinta Edición. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L.
- Código Civil Venezolano (1982) **Gaceta Oficial De La República De Venezuela**. Nro. 3.982, 15 de Mayo de 1982.
- Constitución De La República Bolivariana de Venezuela (2000) **Gaceta Oficial De la República De Venezuela**. Nro. 5.453. Extraordinario de 24 de Marzo de 2000.
- De Grazia Suárez, Carmelo (2003) **La Responsabilidad Extracontractual Del Estado En El Ordenamiento Jurídico Venezolano**. Evolución Jurisprudencial 1193-2003. Avances Jurisprudenciales Del Contencioso

Administrativo. Barquisimeto Instituto de Estudios Jurídicos Del Estado Lara.

Díaz Rodríguez, Gaby (2003) **La Falta De Servicio Como Hecho De Generador de Responsabilidad Patrimonial**. Revista De Derecho Administrativo Nro. 16 Enero-Junio 2003. Caracas: Editorial Sherwood.

Fernández, Tomas-Ramón (2000) **Manual De Derecho Urbanístico**. Décima Quinta Edición. Madrid: Editorial Anabellaton.

García de Enterría, Eduardo. Fernández Tomas-Ramón (1977) **Curso De Derecho Administrativo**. Tomo II. Madrid: Civitas Ediciones, S.L.

Garrido, Juan (2001) **Ordenación Urbanística**. Undécima Edición. España: Editorial Tecnos.

Garrido Lingg, Alvaro (2003) **Consideraciones Relativas A La Ejecución De Las Sentencias Sobre La Responsabilidad Patrimonial Del Estado En Venezuela**. Revista De Derecho Administrativo Nro. 16 Enero-Junio 2003. Caracas: Editorial Sherwood

Geigel Lope - Bello, Nelson (1993) **Urbanismo, Poder Público Y Participación Ciudadana**. Caracas: Equinoccio Ediciones De La Universidad Simón Bolívar.

Geigel Lope - Bello, Nelson (1993) **Introducción Al Urbanismo Y Al Derecho Urbanístico**. Caracas: Equinoccio Ediciones De La Universidad Simón Bolívar.

Geigel Lope - Bello, Nelson (1994) **Planificación Y Urbanismo**. Caracas: Equinoccio Ediciones De La Universidad Simón Bolívar.

Geigel Lope - Bello, Nelson (1994) **La Ejecución Y Control Del Urbanismo**. Caracas: Equinoccio Ediciones De La Universidad Simón Bolívar.

Gordillo, Agustín (2001) **Tratado De Derecho Administrativo. La Defensa Del Usuario Y Del Administrado**. Tomo 2, Primera Edición Venezolana. Caracas: Funeda.

Hernández, José Ignacio (2004) **Reflexiones Criticas Sobre Las Bases Constitucionales de La Responsabilidad Patrimonial De La Administración En Venezuela**. Lito-Formas. San Cristóbal: Funeda.

Iribarren Monteverde, Henrique (2006) **Derecho Contencioso Administrativo**. Primera Edición. Barquisimeto: Tipografía y litografía Horizonte C.A.

Jurisprudencia De La Corte Primera de Lo Contencioso Administrativo. (2002). Vol II. Caracas: Editorial Melvin C.A..

Lares Martínez, Eloy (1988) **Manual De Derecho Administrativo**. Séptima Edición. Caracas.

Ley Orgánica De Ordenación Urbanística. **Gaceta Oficial De La República De Venezuela**. Nro. 33.868, 16 de Diciembre de 1987.

Ley Orgánica Para La Ordenación Del Territorio. **Gaceta Oficial De La República De Venezuela**. Nro. 3.238 Extraordinario del 11 de Agosto de 1983.

Ley Orgánica De Régimen Municipal. **Gaceta Oficial De La República De Venezuela**. Nro. 4.109 Extraordinario del 15 de Junio de 1989.

Ley Orgánica De Procedimientos Administrativos. **Gaceta Oficial De La República De Venezuela**. Nro. 2.818 Extraordinario del 01 de Julio de 1981.

Ley Orgánica Del Poder Público Municipal. **Gaceta Oficial De La República De Venezuela**. Nro. 38.204 del 08 de Junio de 2005.

Ley Orgánica Para La Planificación Y Gestión De La Ordenación Del Territorio. **Gaceta Oficial De La República Bolivariana De Venezuela**. Nro. 38.279 del 23 de Septiembre de 2005.

Linares Benzo, Gustavo (2003) **La Responsabilidad De La Administración**. Avances Jurisprudenciales Del Contencioso Administrativo. Barquisimeto Instituto de Estudios Jurídicos Del Estado Lara.

Melich Orsini, José (2001) **La Responsabilidad Civil Por Hechos Ilícitos**. Academia De Ciencias Políticas y Sociales. Segunda Edición. Caracas: Anauco Ediciones, C.A.

Naime, Alirio. Diniz, Ana Paula (2000) **Estados Y Municipios En La Constitución De 1999**. Caracas. Paredes Editores S.R.L.

- Ortiz Álvarez, Luis (1995 a) **El Daño Cierto En La Responsabilidad Patrimonial De La Administración Pública**. Cuadernos De La Cátedra Fundación Allan.
- Ortiz Álvarez, Luis (1995 b) **La Responsabilidad Patrimonial De La Administración Pública**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Ortiz Álvarez, Luis (1997) **Jurisprudencia De Responsabilidad Extracontractual Del Estado. (1961.1997)** Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA) Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Ortiz Álvarez, Luis (1999) **Hacia La Consolidación De La Responsabilidad Patrimonial Del Estado En Venezuela**. Revista De Derecho Administrativo. Nro. 5 Enero-Abril 1999. Caracas: Editorial Scherwood.
- Ortiz Álvarez, Luis (2006) **La Responsabilidad Patrimonial Del Estado En Venezuela En La Constitución De 1999**. Congreso Internacional De Derecho Administrativo En Homenaje Al Prof. Luis Farías Mata. Tomo I Primera Edición. Caracas: Editorial Texto C.A.
- Ortiz Álvarez, Luis (2000) **Cinco Nuevas Grandes Decisiones De La Jurisprudencia Contencioso-Administrativa**. (Breves Notas y Extractos) Revista De Derecho Administrativo. Nro. 9 Mayo-Agosto 2000. Caracas: Editorial Scherwood.
- Parada, Ramón (1999) **Derecho Urbanístico**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Parada, Ramón (2000) **Derecho Administrativo. Bienes Públicos y Derecho Urbanístico**. Tomo III. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.
- Rodríguez Pacanins, Oscar (1999) **El Derecho Común De La Responsabilidad Extracontractual De La Administración Pública En Venezuela**. Revista De Derecho Administrativo. Nro. 6 Mayo-Agosto 1999. Caracas: Editorial Scherwood.
- Rondón De Sansó, Hidelgard (2001) **Las Peculiaridades Del Contencioso Administrativo**. Caracas: Ediciones Funeda.
- Rondón De Sansó, Hidelgard (2002) **Análisis De La Constitución Venezolana De 1999**. Caracas: Editorial Ex Libiros.

Saghy Cadenas, Pedro (2002) **La Responsabilidad Patrimonial De Los Municipios En El Derecho Venezolano**. Revista De Derecho Administrativo Nro. 14 Enero-Abril 2002. Caracas: Editorial Sherwood.

Tamayo Jaramillo, Javier (2000) **La Responsabilidad Del Estado**. Bogota: Editorial Temis, S.A.

Turuhpial Carillo, Héctor (1995) **La Responsabilidad Extracontractual Del Estado Por Actuaciones Conforme a La Ley**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.