

# *El procedimiento para la defensa de la zonificación en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*

Jorge Andrés Neher A.  
*Abogado*

## SUMARIO

### INTRODUCCION

#### I. CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO.

1. *Carácter no contencioso administrativo.* A. Por los tribunales competentes. B. Por el carácter intersubjetivo del procedimiento. C. Por la naturaleza de las partes involucradas. 2. *Naturaleza cautelar.* 3. *Carácter autónomo y pararelo.* 4. *Efectos del procedimiento.* 5. *Comparación con la institución interdictal.*

#### II. AMBITO DE LA COMPETENCIA DEL JUEZ ORDINARIO.

1. *Supuestos de procedencia de la acción.* A. Usos no conformes con el plan. B. Construcciones ilegales. 2. *Límites generales de actuación de la jurisdicción ordinaria.* 3. *Capacidad de verificación del Título de la Legalidad.* A. Aspectos formales. a) Competencia del órgano emisor. b) Vigencia del acto. B. Conformidad de la actividad denunciada con lo permitido. C. Verificación de la legalidad en caso de "silencio positivo". D. Casos de inexistencia del Título de la Legalidad.

#### III. REGIMEN PROCESAL.

1. *Competencia judicial.* 2. *Legitimación activa.* 3. *Requisitos de la solicitud.* 4. *Citación personal.* 5. *Medidas preventivas.* 6. *Defensas del demandado.* 7. *Carga de la prueba.* 8. *Intervención de la Fiscalía General de la República.* 9. *Apelación.* 10. *Aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil.*

## CONCLUSIONES.

### INTRODUCCION

Como una de las verdaderas innovaciones (ya que algunas son sólo aparentes) contenidas en la recientemente promulgada Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, (G.O. N° 33.868 del 16-12-87) destaca el denominado "Procedimiento para la Defensa de la Zonificación", establecido en los artículos 102 y 103 del citado cuerpo legal. Se trata, en efecto, de un régimen procesal especial que se pone al alcance de los particulares con el objeto de obtener la detención, en forma rápida y eficaz, de las actividades urbanísticas de uso o construcción presuntamente ilegales, que se realicen en desmedro de sus derechos.

Bajo el régimen anterior a la vigencia del procedimiento en estudio, no existía ninguna vía judicial de cautela contra actividades urbanísticas sujetas a autorización administrativa en razón del incumplimiento de la normativa especial sobre la materia. A lo sumo, por vía interdictal y bajo fundamento de peligros o daños, generalmente físicos, se podía pretender tal cautela.

Por otra parte los procedimientos administrativos a los que el particular puede dar inicio por denuncia o solicitud<sup>1</sup>, en la práctica no ofrecen las garantías de

1. Art. 48 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

eficacia y celeridad adecuadas, ya que la Administración materialmente se "adueña" del procedimiento y los lapsos de sustanciación y decisión legalmente establecidos son demasiado extensos<sup>2</sup>, dejando muchas veces desprotegido el derecho de los solicitantes.

El Legislador, previendo la posibilidad de ulterior consolidación de situaciones fácticas<sup>3</sup> que pudiesen derivar en la imposible o ilegal ejecución de posteriores decisiones firmes, administrativas o judiciales, sobre el fondo de los asuntos urbanísticos, estableció, con el procedimiento objeto de este estudio, un régimen cautelar autónomo para la efectiva tutela de la legalidad urbanística.

Cabe señalar que, dadas las novedosas características de este procedimiento, su eventual evolución dependerá de la cabal interpretación jurisprudencial que se dé a sus postulados, y sobre todo, del uso responsable que del mismo hagan los particulares y las asociaciones de vecinos —quienes han sido legitimadas *ad-hoc* para su intervención en los mismos—, las cuales emergen como sólidas y cada vez más poderosas sociedades intermedias<sup>4</sup> y quienes deben entender como el verdadero fundamento de existencia de este procedimiento, la racional armonía de los eventuales intereses en conflicto para crear parámetros definidos y seguros para el desarrollo de la actividad urbanística en cada comunidad.

Para analizar el sujeto propuesto, trataremos primero de establecer la naturaleza y principales características del procedimiento en su aspecto material. De seguidas abordaremos el problema de la definición del ámbito de competencia del juez ordinario en materia urbanística, y por último, estudiaremos el régimen adjetivo para la tramitación del procedimiento objeto de este trabajo.

## I. CARACTERES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO:

### 1. *Carácter no contencioso administrativo:*

Debemos afirmar, al contrario de lo que pudiese parecer a primera vista, que el procedimiento en estudio no es de ninguna manera un procedimiento contencioso-administrativo; ello por las siguientes razones:

#### A. *Por los tribunales competentes:*

El artículo 102 de la Ley Orgánica, atribuye competencia para el conocimiento del procedimiento para la defensa de la zonificación a los jueces de distrito, departamento o de equivalente jerarquía de la circunscripción judicial donde se encuentre situado el inmueble en el cual se realizan el uso o construcción presuntamente ilegales. Estos tribunales forman parte de la jurisdicción ordinaria y no tienen atribuida ninguna competencia contencioso-administrativa, salvo en algunos supuestos en materia contencioso-inquilinaria<sup>5</sup>. En todo caso, la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística no confiere a estos tribunales competencia alguna para la revisión de la legitimidad de la actividad administrativa.

#### B. *Por la naturaleza intersubjetiva del procedimiento:*

Encontramos en el mismo controvertidos intereses de naturaleza estrictamente privada. Por una parte la pretensión de un particular accionante de lograr la detención

2. Art. 60 LOPA.

3. Parejo Alfonso, Luciano: *Derecho Urbanístico. Instituciones Básicas*. Madrid 1986; p. 594.

4. Escarrá Malavé, Carlos: *Las Asociaciones de Vecinos como instrumento de participación ciudadana. Naturaleza Política, Sociológica y Jurídica*. Dirección de Estudios de Posgrado. UCAB 1987. Multigr., pp. 12-14.

5. Art. 17 de la Ley de Regulación de Alquileres, que confiere competencia a los jueces de Distrito para conocer ciertos asuntos inquilinarios.

de una actividad urbanística emprendida por otro particular, que él considera ilegal y que viola sus derechos. De otra parte, la posición del responsable de la actividad denunciada que afirma el carácter legítimo de la misma. Se observa fácilmente que la pretensión del actor no ataca la legitimidad de ninguna actuación administrativa o de algún otro órgano en ejercicio del poder público. Muy por el contrario, se trata sólo de un pleito entre particulares en razón del ejercicio de actividades privadas. El hecho de la existencia o no de un acto administrativo que legitime la actividad denunciada y del cual dependa la suerte del procedimiento, es una cuestión meramente tangencial a los efectos tratados en este punto, ya que dicho acto no es susceptible de ser revisado por esta vía.

### C. Por la naturaleza de las partes involucradas:

Aunque, como se ha dicho, los protagonistas de este tipo de proceso son generalmente personas no estatales de derecho privado, también pueden ser partes en el mismo personas jurídicas estatales o de derecho público, pero nunca actuando revestidas de su atribución de *imperium*, pues consideramos que en el ejercicio de actividades urbanísticas de edificación o de uso del suelo en las cuales no está involucrado directamente el interés general, las personas jurídicas estatales y de derecho público están obligadas, como cualquier particular, a respetar la normativa vigente sobre el aprovechamiento del suelo urbano. En este sentido no deben existir prerrogativas procesales en estos juicios y la administración no puede intervenir en ellos, ni siquiera para producir el acto que legitima la actividad denunciada o para emitir su opinión respecto del caso. Corresponde a los litigantes hacer sus alegaciones y probanzas, y sólo en vista de ellas debe el juez decidir.

#### 2. Naturaleza cautelar:

La potestad de control atribuida por la Ley Orgánica a los jueces ordinarios, como veremos más adelante, está claramente limitada a la verificación de la legalidad del uso o de la edificación que se pretende paralizar, hasta el punto de constatar la existencia o no del título jurídico que avala la legitimidad de la actividad denunciada y, a lo sumo, a la evaluación de la concordancia entre lo autorizado y la actividad realmente desplegada.

Dado este estrecho marco de competencias en cabeza del juez de distrito o de departamento, el procedimiento que ante él se desarrolla no puede tener más que una naturaleza preventiva, es decir, de mantenimiento del *statu quo* mientras se decide sobre el fondo del asunto en las instancias competentes, sean administrativas o judiciales<sup>6</sup>. Se deduce entonces que los efectos de su decisión no serán definitivos, y sólo subsistirán mientras no sea acreditado en autos el título que legitime la actividad denunciada o mientras se decide el fondo de la controversia. En este sentido señala el autor Luciano Parejo Alfonso: "La comprobación de la no legitimación de los actos materiales por una licencia u orden de ejecución que precisa a la adopción de la suspensión (de la actividad denunciada) es sólo formal. Se circunscribe estrictamente a comprobar bien que el titular del acto material en curso de realización no le es posible acreditar la obtención de licencia o la existencia de una previa orden de ejecución para el mismo, bien que —aun efectuada tal acreditación— la totalidad o parte al menos del acto en cuestión excede o no se ajusta a lo autorizado o lo ordenado. Por tanto, es radicalmente ajena a esta comprobación toda valoración de la legalidad urbanística de las obras en curso"<sup>7</sup>.

6. Parejo Alfonso, Luciano: *op. cit.*, p. 594.

7. *Idem* p. 595. Esta apreciación es hecha en comentario a la posibilidad de suspensión de la ejecución de construcciones presuntamente ilegales.

### 3. *Carácter autónomo y paralelo:*

La naturaleza eminentemente cautelar de esta institución procesal no menoscaba la independencia o autonomía de la misma, en el sentido de que no es necesaria la existencia, ni aun la inminencia de un procedimiento principal que tenga por objeto la revisión de la legalidad de las actuaciones urbanísticas que se pretenden paralizar, para que sea ejercida con éxito la acción de defensa de la zonificación. La finalidad de este procedimiento, una vez decretada la paralización de la actividad denunciada, es poner en cabeza del ejecutor u ocupante del inmueble, la probanza o la acreditación de la legitimación de su actuación por un título jurídico adecuado (este título jurídico, que como veremos puede adoptar diversas formas, será denominado en lo adelante el Título de la Legalidad).

La validez o la eficacia de dicho título, una vez producido en autos, escapan del poder de revisión del juez de distrito o de departamento, y sólo puede ser controlada por una autoridad con competencia expresa para ello.

Como ha quedado evidenciado, aunque no es necesario el ejercicio de una acción principal para la procedencia de la acción en comentario, ésta puede ser ejercida en forma paralela al procedimiento administrativo que se abra al respecto, y aun al procedimiento contencioso-administrativo a que haya lugar, según lo dispone el párrafo último del artículo 103 de la Ley Orgánica. De esta forma se garantiza el mantenimiento del estado de las cosas al momento del inicio del procedimiento de revisión de la legalidad de la actuación impugnada, de forma de no hacer nugatoria una eventual decisión en favor del accionante.

Por otro lado, al no poder ser evidenciada la legitimidad de la actividad denunciada ante el juez de distrito o de departamento por ser de imposible obtención el Título de la Legalidad dada la disconformidad de la misma con la normativa vigente, la paralización o cierre decretado operará en forma indefinida, no siendo necesaria la apertura de otros procesos administrativos o judiciales para la defensa de la legalidad urbanística en el caso concreto.

### 4. *Efectos del procedimiento:*

La sentencia que decreta la paralización de las actividades de uso o de construcción en un inmueble conforme al procedimiento establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, es de naturaleza definitiva, puesto que pone fin a un juicio autónomo e independiente, por lo cual el juez que la ha dictado pierde toda aptitud para revocarla o modificarla, tal como lo dispone el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, la referida decisión sólo produce cosa juzgada formal en los términos establecidos en el artículo 272 *eiusdem*, por lo cual la prohibición a que hacíamos referencia anteriormente sólo subsiste en tanto y en cuanto no sean modificadas las circunstancias bajo las cuales dicha sentencia fue dictada. Si eventualmente el ejecutante de la actividad paralizada adecuare ésta a las disposiciones legales sobre la materia y pudiese obtener el Título de la Legalidad y acreditarlo en autos, la medida paralizadora deberá ser de inmediato revocada por el juez<sup>8</sup>. En sentido contrario, si luego de la declaratoria sin lugar de una solicitud de paralización, la actividad que había sido denunciada sobrepasa los límites de la autorización administrativa que sirvió de fundamento a aquella decisión, el accionante puede instar de nuevo al órgano judicial para que se pronuncie sobre las nuevas condiciones existentes.

Por otra parte, el efecto procesal inmediato de una medida condenatoria de este tipo, es el traslado al ejecutante o al responsable de las actuaciones suspendidas, de

8. Art. 103, par. 3º, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU).

la carga de instar y obtener la legalización de las obras o los usos irregulares o de ajustar éstos a las condiciones de licencia u orden de ejecución infringidas<sup>9</sup>.

Desde otro punto de vista, el decreto judicial de paralización de la construcción o del uso de un inmueble determinado, coloca a la autoridad urbanística correspondiente (Concejo Municipal) en la situación, al menos potencial, de verse obligada a fiscalizar la actividad urbanística objeto de la medida judicial, para decidir sobre su ajuste o no a derecho. En otras palabras, la paralización o cierre tiene por efecto el traslado a la Corporación Municipal correspondiente a la posición de controlar dicha actividad, que es propia de la potestad de licencia, de una forma no *ex ante*, como regularmente debería ocurrir, sino *ex post*, es decir, con vistas a la legalización que no a la autorización previa<sup>10</sup>.

##### 5. Comparación con la institución interdictal:

A nuestro modo de ver, los procedimientos interdictales<sup>11</sup>, y entre ellos, el de obra nueva para el caso de las construcciones, y el de daño temido para el caso de los usos, son las instituciones procesales clásicas con mayor parecido al procedimiento en estudio. En efecto, los interdictos son procedimientos cautelares autónomos donde el juez, en vista de graves perjuicios o amenaza de ellos a los derechos del accionante, puede ordenar, en forma sumaria, la paralización de actuaciones materiales emprendidas por un particular, de forma de mantener las cosas en el estado en que se encontraban para el momento de adopción de la medida, hasta que se decida en las instancias competentes, sobre la legitimidad de las actuaciones denunciadas.

En los mencionados procedimientos interdictales, la ley permite la adopción de la medida paralizadora por parte del juez, en forma sumaria y aun sin la audiencia de su ejecutante, atendiendo al posible daño que cualquier demora pudiese causar a los derechos del querellante. En esos casos, y como condición indispensable para la adopción de una medida de tal naturaleza, la propia ley ordena al juez tomar las precauciones oportunas, es decir, hacer constituir garantías suficientes al solicitante para responder por los eventuales perjuicios que dicha medida pueda causar<sup>12</sup>.

Todas estas previsiones, muy sanas a nuestro entender, no fueron incluidas en las disposiciones que regulan el procedimiento para la defensa de la zonificación, donde si bien la paralización inaudita parte no pareciese posible, (*infra* N° III, 5) la actuación inescrupulosa del solicitante podría causar serios perjuicios al demandado. En todo caso, la posibilidad de hacer paralizar una obra o un uso urbanístico por medio de un procedimiento compulsivo, sin la existencia de un régimen de responsabilidad correlativa de fácil ejecución, es particularmente peligrosa en este tipo de procedimientos, ya que su uso indiscriminado podría acarrear nefastas consecuencias para la actividad económica relacionada con el urbanismo.

Por otra parte, con respecto a las responsabilidades derivadas del procedimiento y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, caben las siguientes consideraciones: En primer lugar, la indemnización de los perjuicios mencionados, obtenida por vía de responsabilidad civil extracontractual, derivada del abuso de derecho<sup>13</sup> con el largo trámite procesal y las dificultades probatorias que éste comporta (prueba de la mala fe o culpa grave), es siempre posible. Por otra parte, nada dice la Ley Orgánica con respecto a la condenatoria en costas, por lo cual deben aplicarse supletoriamente los artículos 274 y 281 del Código de Procedimiento Civil.

9. Parejo Alfonso, Luciano: *op. cit.*, p. 598.

10. *Idem.*

11. Arts. 782 y sig. Código Civil Venezolano (CCV).

12. Arts. 785 CCV y 714 Código de Procedimiento Civil (CPC).

13. Art. 1.185 CCV, apte. único, y 170 CPC. —Malaurie, Philippe et Aynes, Laurent: *Droit Civil, Obligations*; París, 1985, p. 54.

Por último, de la comparación de las instituciones procesales citadas, observamos que los supuestos de procedencia de cada una de ellas son diferentes. En efecto, mientras que la acción interdictal tiene como fundamento una amenaza de perjuicio (generalmente físico) a un inmueble, un derecho real u otro objeto poseído por el accionante, en el procedimiento para la defensa de la zonificación, el fundamento de la acción consiste en la simple presunción de usos o construcciones ilegales (situación de derecho) o en la no observancia de la permisología por parte del accionado en una zona donde el aprovechamiento del suelo está legalmente regulado.

## II. AMBITO DE LA COMPETENCIA DEL JUEZ ORDINARIO

### 1. *Supuestos de procedencia de la acción:*

Dado lo particular de este medio procesal, la Ley Orgánica ha circunscrito la posibilidad de verificación del Título de la Legalidad de las actuaciones urbanísticas denunciadas a un número taxativo de supuestos de hecho. En primer lugar, a los casos de presunta violación del uso establecido para un inmueble conforme al plan o a la ordenanza respectiva<sup>14</sup>; y en segundo lugar a la supuesta ejecución de construcciones ilegales en un inmueble<sup>15</sup>, por no estar amparadas por la constancia a que se refiere el artículo 85 de la Ley, o al menos bendecidas por la respuesta favorable a la consulta preliminar establecida en el artículo 81 *eiusdem*.

#### A. *Usos no conformes con el plan o con la ordenanza de zonificación respectiva:*

Se verifica este supuesto en los casos en que el ocupante del inmueble denunciado no ha obtenido la Patente de Industria y Comercio que legalice la actividad económica que desarrolla, por no estar permitida dicha actividad en la zona en que es realizada o en el tipo de inmueble en el que se lleva a cabo.

Puede también operar este supuesto en los casos en que, aun existiendo la Patente de Industria y Comercio y la Conformidad de Uso respectivas, la actividad comercial o industrial realmente desplegada no corresponda con lo establecido en las mencionadas autorizaciones administrativas.

#### B. *Construcciones ilegales:*

Como en el numeral anterior, los supuestos de procedencia de la acción prevista en el artículo 102 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística por ilegalidad en la ejecución de una construcción, pueden subdividirse en la inexistencia de autorización administrativa alguna en relación a la obra ejecutada, por una parte, y por la otra en el caso que, aun existiendo autorización administrativa, lo construido no se adecue a lo previsto en la respectiva constancia.

Es de hacer notar que la legalidad de la actividad de construcción impugnada no solamente puede acreditarse con la presentación de la constancia a que se refiere el artículo 85 de la Ley Orgánica, sino que a dichos fines también es oponible la resolución favorable al proyecto de construcción producto de la respuesta de la autoridad urbanística a la consulta preliminar facultativa prevista en el artículo 81 de la Ley.

En efecto, dada la posibilidad prevista en el artículo 84 de la Ley Orgánica que autoriza al constructor a iniciar las obras aun antes de haber obtenido la constancia respectiva, haciendo una participación escrita a la autoridad urbanística sobre el par-

14. Art. 102 LOOU.

15. *Idem*.

ticular, en el ínterin que se extiende desde el momento de la iniciación de las obras hasta la fecha de otorgamiento de la constancia o de la presunción *iuris et de iure* de otorgamiento conforme a lo previsto en el artículo 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (silencio positivo), el constructor no cuenta con ningún acto autorizador que evidencie la legitimidad de su actividad, por lo cual, aun actuando conforme a la ley, podrá ser objeto de una medida paralizadora dictada conforme al procedimiento en estudio. Esta posibilidad desaparece cuando el constructor ha hecho evacuar la consulta preliminar prevista en el artículo 81 de la Ley Orgánica y la misma ha sido resuelta en forma favorable al proyecto presentado. En estos casos, si la obra en ejecución se adecua efectivamente al proyecto bendecido por la autoridad urbanística, la respuesta citada acreditada en el lapso descrito ante el juez competente, debe ser suficiente para evidenciar la legitimidad de la actividad denunciada.

## 2. Límites a la actuación de la jurisdicción ordinaria:

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, la jurisdicción contencioso-administrativa es la única rama del Poder Judicial que tiene atribuida competencia para anular actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. De otra parte dicha jurisdicción, según lo dispone la norma constitucional citada, está compuesta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que determine la ley. De todo ello se deduce que lo atinente a la asignación de competencias judiciales es de estricta reserva legal. El Legislador, en diversas ocasiones ha conferido competencia para el conocimiento de asuntos contencioso-administrativos a tribunales de la jurisdicción ordinaria<sup>16</sup>, y en todos esos casos tal asignación ha sido expresa, inequívoca y bien delimitada.

En el caso del procedimiento para la defensa de la zonificación previsto en los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, no ha habido, por parte del citado cuerpo normativo, ninguna asignación de competencia a los tribunales de distrito, de departamento o de equivalente jerarquía, para conocer y decidir sobre la legalidad o legitimidad de actuación administrativa alguna; muy por el contrario, las potestades a ellos conferidas dentro del marco del procedimiento en estudio se limitan única y exclusivamente a constatar la existencia o no del Título de la Legalidad de la actividad urbanística denunciada, ya sea éste una patente de industria y comercio, una conformidad de uso, una constancia de cumplimiento de las variables fundamentales, una respuesta favorable a la consulta preliminar facultativa acompañada de la notificación de inicio de las obras, o cualquier título jurídico expedido por la autoridad urbanística competente que autorice la ejecución de la actividad denunciada. El juez de distrito o de departamento o el juez de primera instancia en lo civil conociendo de una acción de esta naturaleza, al verificar la existencia del título referido, debe de inmediato dar por terminado el procedimiento o revocar la medida paralizadora dictada sin hacer consideraciones de otra índole.

Así las cosas, es claro que los jueces ordinarios que conozcan de estos asuntos no son competentes para revisar la legalidad de actuación administrativa alguna, facultad esta exclusiva de la autoridad urbanística competente o de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Al comentar el alcance de la actividad jurisdiccional en los procesos que tienen como objeto la suspensión de construcciones presuntamente ilegales en curso de ejecución, el tratadista español Luciano Parejo Alfonso observa que la actividad del órgano competente debe limitarse a la suspensión de la obra cuando se encuentren

16. Art. 181 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. (LOCSJ). Aunque en la práctica se han creado tribunales con competencia regional para conocer de estas materias; y art. 17 de la Ley de Regulación de Alquileres.

precisados en el expediente los presupuestos de hecho habilitantes de tal medida, a saber: a) la constatación de la realidad de los actos materiales de edificación o uso del suelo y de su situación "en curso de realización" y b) la comprobación de su no legitimación por una licencia u orden de ejecución. Declara enfáticamente el autor citado que es radicalmente ajena a esta comprobación toda valoración de la legalidad urbanística de las actividades en curso<sup>17</sup>.

En el mismo sentido, comentando el alcance del procedimiento en estudio, el Dr. Brewer-Carías lo define como un mecanismo de control de la legalidad urbanística destinado a instar la acreditación ante el juez, de los actos administrativos o normativos que respaldan la legalidad de la actividad denunciada, y que sólo en caso de inexistencia de éstos, el juez debe paralizar dicha actividad, estándole vedado todo pronunciamiento sobre la legitimidad de los actos autorizadores acreditados en autos<sup>18</sup>.

### 3. *Capacidad de verificación del Título de la Legalidad por parte del juez ordinario*

Como ha quedado asentado, el juez competente para conocer del procedimiento en comentario, no puede pronunciarse sobre la legalidad del acto autorizador de la actividad urbanística denunciada. Sin embargo, a nuestro entender, dicho juez sí debe estar en capacidad de verificar algunos de los aspectos formales del Título de la Legalidad que ha sido producido en autos por el demandado. Asimismo, visto el contenido del citado documento autorizador, el tribunal puede constatar la adecuación de los actos materiales denunciados en relación a lo efectivamente autorizado<sup>19</sup>.

#### A. *Control sobre los aspectos formales del Título de la Legalidad*

##### a) *Competencia del órgano emisor*

En cuanto a la revisión de la competencia del funcionario que dictó el acto autorizador producido, el tribunal de distrito o de departamento, en principio, tiene un campo de control limitado, ya que sólo puede pronunciarse en caso de incompetencia manifiesta o grosera de dicho funcionario, pero no le es dado revisar la capacidad objetiva del mismo en razón de la distribución interna de competencias de un órgano administrativo determinado, ya que este control es privativo de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ejemplo, la validez de un acto autorizador podría ser contestada por el juez ordinario si dicho acto hubiese sido dictado por un parlamentario, sostener lo contrario sería burlar la función de dichos jueces. Pero nada podría decidir el tribunal sobre la asignación interna de competencias dentro de los órganos que conforman las autoridades urbanísticas para deducir la incompetencia del funcionario que dictó el acto autorizador producido. En efecto, todo lo atinente a la división de competencias internas dentro de la administración, así como las delegaciones, avocaciones y el ámbito temporal de dichas atribuciones, es de control exclusivo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

17. Parejo Alfonso, Luciano: *op. cit.*, pp. 595-596. Es de anotar que de acuerdo a la legislación española, esta actividad jurisdiccional se desarrolla en vía administrativa.

18. Brewer-Carías, Allan Randolph: "Introducción general al régimen legal de la ordenación urbanística", en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*. Colección Textos Legislativos Nº 6 Ed. Jurídica Venezolana 1988; pp. 66-67.

19. Según la legislación francesa el tribunal debe pronunciarse sobre los siguientes aspectos: a) existencia del permiso; b) si la actuación del particular concuerda con lo permitido; c) el campo de aplicación del permiso y d) si el permiso ha caducado. Yann et Tanguy: *Le régime des conflits en matière d'urbanisme*. LGDJ, Paris, 1979, pp. 125 y 185.

b) *Vigencia del acto autorizador*

Parece evidente que el juez ordinario debe estar en capacidad de controlar el Título de la Legalidad producido en lo referente a su validez temporal. Si el demandado acredita un acto autorizador emanado de autoridad competente, pero cuya vigencia ha expirado, su desestimación por el juez no implica desconocimiento alguno de la autorización otorgada, ni mucho menos revisión de la legalidad de la misma, sino que por el contrario es una manera de reconocimiento de disconformidad de lo permisado con lo realmente ejecutado, pero en el ámbito temporal. En estos supuestos la actividad denunciada debe ser suspendida hasta tanto el interesado actualice su documentación.

B. *Verificación de la conformidad de la actuación denunciada con lo permisado*

Este aspecto del control ejercido por el juez ordinario se limita a la constatación física de la conformidad entre la actividad realmente efectuada por el demandado y los términos del Título de la Legalidad producido en autos.

Si un permiso de construcción es otorgado para la ejecución de una vivienda unifamiliar y lo que se ha construido realmente es un edificio de departamentos, la ilegitimidad de la actividad denunciada debe ser declarada por el tribunal. En el mismo sentido, si se ha otorgado una patente de industria y comercio para una librería y la actividad desarrollada es una industria de manufacturas, el juez de distrito o de departamento es perfectamente competente para decretar el cierre. Distinto es el caso en el cual se discute el alcance de lo autorizado por una patente de industria y comercio cuando existen discrepancias de interpretación entre los diferentes regímenes de uso establecidos en una ordenanza municipal como comercio local, vecinal, etc. Dicha interpretación solo puede hacerla la administración, por lo cual el tribunal ordinario no es competente para pronunciarse sobre la ilegalidad del uso denunciado.

C. *Verificación de la legalidad en caso de "silencio administrativo positivo"*

Cabe la posibilidad que sea denunciada como ilegal una actividad de construcción o de uso amparada por una "constancia tácita", es decir, producto de la inercia de la administración ante la solicitud hecha por un particular. En efecto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, luego de cumplido el lapso legal otorgado a la administración municipal para que se pronuncie en relación a una solicitud de autorización de urbanización, construcción o uso, sin que dicha administración haya producido una respuesta a la misma, la referida solicitud se considerará como acordada, por lo cual es obligatorio para el Municipio otorgar la constancia respectiva.

Pareciera que en casos de esta naturaleza, el ocupante o el constructor responsable de la actividad urbanística denunciada, no tuviera posibilidad alguna de demostrar ante el juez la legalidad de su actuación. Pero no es así. En estos supuestos debe ser suficiente la presentación ante el juez de la causa de la notificación al Municipio del comienzo de las obras a que se refiere el artículo 84 de la Ley Orgánica más el proyecto a que se refiere el artículo 80 *ejusdem* o de la solicitud de patente de industria y comercio, todos ellos debidamente recibidos por la autoridad municipal. El Tribunal, vistos estos documentos y habiendo constatado el transcurso del lapso legal otorgado a la administración para proveer sobre los mismos, debe declarar tácitamente existente el Título de la Legalidad y, en consecuencia, desestimar la solicitud sin entrar a analizar la legitimidad de la actividad denunciada.

En todo caso, la obtención por vía del silencio administrativo positivo de una constancia o permiso tácito, no es garantía de que el uso o la construcción en cuestión cumplan con las previsiones legales respectivas, caso en el cual éstos serían nulos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y en el artículo 47 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística<sup>20</sup>. Pero este análisis escapa a la competencia del juez del procedimiento en estudio.

Es de hacer notar que, en el caso de construcción de edificaciones, aun sin que hubiese operado el "silencio positivo", el constructor está autorizado para comenzar la obra con la introducción de la notificación respectiva<sup>21</sup>, por lo cual, aun en ausencia de la constancia requerida, el constructor actúa dentro del marco de la legalidad y el juez no podría decretar la paralización de los trabajos. Esta afirmación sería contestable en caso de que el tribunal, en vista de la inexistencia de pronunciamiento administrativo —aun corriendo el lapso legal para que éste se produzca— se evocase a analizar la legalidad de la actividad cuestionada; pero ¿sería el juez competente para ello? y en caso afirmativo ¿la paralización así decretada subsistiría sólo hasta que operase el silencio positivo o entrañaría la necesidad de un pronunciamiento expreso de la administración sobre la solicitud para ratificar o hacer decaer la medida judicial? Estas interrogantes, que seguramente originarán interesantes discusiones, deberán ser respondidas por la jurisprudencia.

#### D. Casos de inexistencia del Título de la Legalidad

En el supuesto de que el responsable de la actividad urbanística denunciada no presentare título alguno que legitimase su proceder, cabe la pregunta sobre el alcance de la competencia del tribunal de distrito o de departamento para apreciar la adecuación a la legalidad de la actividad contestada.

Según el aparte primero del artículo 103 de Ley Orgánica, "si no se evidenciare la legalidad" de la actividad denunciada y *el Juez considerase que el destino dado al inmueble es contrario al plan o a la ordenanza de zonificación, deberá ordenar la paralización de las actividades o el cierre o clausura del establecimiento*" (subrayado nuestro). Del texto en cuestión podría deducirse que, a falta de Título de la Legalidad, el juez ordinario podría avocarse al análisis de la legalidad de la actividad cuestionada, a fin de decidir si decreta o no la detención de la misma.

En principio podría argüirse que el juez ordinario no es competente en ningún caso para pronunciarse sobre la legalidad administrativa o sobre la aplicación de leyes de carácter administrativo. Por otro lado, es sostenible la postura que consiente tal actuación cuando el referido juez, en ejercicio de sus competencias propias, debe enfrentarse con asuntos de derecho público y pronunciarse sobre ellos, de la misma manera que un juez contencioso-administrativo debe aplicar en ciertos casos normas de derecho privado<sup>22</sup>.

20. Para todo lo referente a este punto véase: Romero Muci, Humberto. "El efecto positivo del silencio administrativo en el derecho urbanístico venezolano", en *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística*, Colección Textos Legislativos Nº 6, Ed. Jurídica Venezolana 1988 pp. 136-184.

21. Art. 84 LOOU.

22. —Garrido Rovira, Juan: *Ordenación Urbanística*. Caracas, 1988, pp. 191-192 y 193-194.

—Einsenmann, Charles: *Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français*. Mélanges Maury, Paris, 1960, t. II, p. 379.

—Rivero, Jean: *Les Juges Administratifs: ¿Gardien de la légalité administrative ou gardien administratif de la légalité?* Mélanges Waline, Paris, 1974, t. II, p. 701.

—Por ejemplo, la jurisdicción contencioso-administrativa debe decidir, con arreglo al código de Comercio, sobre las controversias planteadas entre los particulares y las empresas del Estado.

A nuestro parecer, se puede prescindir de todas las consideraciones anteriores, ya que en caso de inexistencia del llamado Título de la Legalidad, y fuera de las circunstancias analizadas en los puntos precedentes, el juez debe paralizar *siempre* las actividades urbanísticas denunciadas dado que, independientemente del apego o no de las mismas a la legalidad urbanística, ellas están sujetas a un régimen permisológico previo al cual no se ha dado cumplimiento, lo cual configura ilegalidad suficiente para justificar su paralización.

### III. REGIMEN PROCESAL

#### 1. Competencia judicial

Como hemos visto a lo largo de este estudio, la defensa de la zonificación ha sido confiada por el Legislador a los jueces de distrito, de departamento o de equivalente jerarquía. Esta asignación de competencia trae como ventajas la eventual agilidad de los procedimientos y en algunos casos el equilibrio adecuado entre la envergadura del pleito y la jerarquía del tribunal llamado a decidir. Sin embargo habrá casos en los cuales, dada la importancia de la actividad urbanística denunciada, la cuantía involucrada o implícita será de tal magnitud que nos podría hacer pensar en una desproporción o desequilibrio grave entre la dimensión económica del procedimiento y la jerarquía del tribunal competente. Si un procedimiento de esta naturaleza gira en torno a una diferencia entre vecinos sobre la construcción de un muro o sobre la instalación de un pequeño local comercial, la competencia del tribunal de distrito o departamento, actuando como una especie de juez de paz, resulta la más adecuada. Pero en el caso en que la decisión de un juez de este rango pueda paralizar un proyecto multifamiliar o comercial de cierta importancia, no pareciera adecuada la relación cuantía-jerarquía. Con ésto no queremos subestimar la aptitud o competencia intrínseca de los juzgados de distrito o de departamento, sino solamente llamar la atención en cuanto a la especialidad que sería deseable en el organismo llamado a decidir en materias ciertamente complicadas y en constante evolución como lo es el urbanismo. En ese sentido observamos como el Código Civil otorga competencia a los tribunales civiles de primera instancia, guardianes del derecho de propiedad, para el conocimiento de los asuntos interdictales, y en Francia, donde las infracciones urbanísticas son consideradas como delictuales, la suspensión de actividades de construcción o uso son de la exclusiva competencia de los tribunales penales o correccionales<sup>23</sup>.

#### 2. Legitimación activa

El artículo 102 de la Ley Orgánica establece un criterio general de legitimación para incoar este tipo de procedimientos, en cabeza de las personas que ostenten un interés personal, legítimo y directo<sup>24</sup> en relación a la actividad denunciada. Además de dicho principio general, la Ley otorga una legitimación *ad-hoc* a las asociaciones de vecinos del lugar donde se lleva a cabo la actividad denunciada, tenga ésta o no el interés requerido<sup>25</sup>.

En el derecho comparado se han adoptado diversas fórmulas de legitimación según la concepción que en cada país se tiene del problema urbanístico. En España

23. Art. L-480-2 Loi 76. 1285 du 31. déc. 1976 en *Code de l'Urbanisme*, Dalloz, Paris, 1980, y Buysson et Hugot: *Code de l'Urbanisme, commenté et annoté*, Paris, 1979.

24. El mismo interés exigido para ejercer el recurso contencioso administrativo de anulación contra actos de efectos particulares y para ejercer recursos en vía administrativa. Arts. 121 LOCSJ y 85 LOPA.

25. Véase Brewer-Carías, Alland Randolph: *op. cit.* pp. 73-85.

por ejemplo, donde el urbanismo se considera como de interés general, los recursos de esa naturaleza ante la administración y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, son de acción pública<sup>26</sup>. En otros países como Francia<sup>27</sup> y Chile<sup>28</sup>, dicha legitimación sólo se otorga a los particulares ante la administración, y sólo es ésta y algunas otras personas morales, quienes pueden llevar solicitudes de paralización ante el orden judicial.

### 3. *Requisitos de la solicitud*

Para la debida admisión de la acción, el escrito de solicitud de paralización de una obra o de cierre de un establecimiento conforme al procedimiento en estudio, debe observar las formalidades previstas en el artículo 340 del Código de Procedimiento Civil (ver *infra* Nº 10).

Cabe destacar que en el aparte único del artículo 102 de la Ley Orgánica, se hace mención a la necesidad de una motivación suficiente y del acompañamiento de las evidencias pertinentes. En cuanto a la motivación, la precisiones del Código de Procedimiento Civil bastan. En lo referente al acompañamiento de la solicitud de las evidencias pertinentes al caso, cabe acotar que, dada la sumariedad con la cual el Legislador ha querido investir este procedimiento, la actividad probatoria se ha integrado a la etapa de alegaciones. En este sentido, además de las pruebas que haya podido preconstituir el actor, éste, en el mismo acto de iniciación del procedimiento, debe promover lo que juzgue conveniente (inspecciones judiciales, exhibición de documentos, etc.). Todo ello sin perjuicio de su posterior iniciativa probatoria a la luz de lo alegado y producido por el responsable de la actividad denunciada.

### 4. *Citación de la persona responsable de la actividad urbanística denunciada*

Según lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley Orgánica, recibida la solicitud, el juez citará al ocupante del inmueble emplazándolo para que acredite en autos el acto autorizador que legitima su actuación. En este artículo el Legislador sólo hace referencia al supuesto de usos presuntamente ilegales, pero suponemos que esto no es más que una omisión involuntaria y que debe aplicarse también al caso de las construcciones<sup>29</sup>.

Como se desprende claramente del texto legal, es necesaria la debida citación personal del responsable de la actividad denunciada en los términos previstos en el Libro Primero, Título IV, Capítulo IV del Código de Procedimiento Civil, y no basta con una simple notificación. Esta circunstancia es perfectamente explicable dada la naturaleza intersubjetiva del procedimiento. El artículo 103 citado prevé un emplazamiento para cualquiera de los tres días hábiles (de despacho) siguientes a la citación.

### 5. *Medidas preventivas*

¿Es posible la paralización precautelativa de la actividad urbanística denunciada en los términos previstos en los artículos 585 y siguientes del Código de Procedimiento

26. —Liset Borrel, S.: *La actividad urbanística de los particulares*. Madrid, 1975, pp. 333-342.  
—Parejo Alfonso, Luciano: *op. cit.*, pp. 636-638.

27. Legitimados activos: Ministerio Público por requerimiento del Alcalde o del Prefecto; Asociaciones de protección al ambiente, de la calidad de vida o de utilidad pública; de oficio por el tribunal que conoce del fondo del asunto. Yann et Tanguy: *op. cit.*, p. 152 y Cass. Crim. 28-1-86 en *Semaine Juridique*, Ed. Générale, 1986.

28. Legitimada cualquier persona para hacer la denuncia ante los organismos administrativos, pero sólo éstos ante el juez. Arts. 20 y 21 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en: Brieva, A. y Bastías, L.: LGUC. Colección Textos Legales Nº 44 Ed. Jurídica de Chile, 1985, p. 28.

29. Brewer Carías, Allan Randolph: *op. cit.*, p. 65.

Civil? En un procedimiento sumario y, al menos en el papel, muy breve, no parecería haber necesidad de apelar al poder cautelar del juez. De otra parte la naturaleza del procedimiento para la defensa de la zonificación es de por sí cautelar, por lo tanto con una medida preventiva de paralización se obtendría, por vía irregular, la pretensión de fondo.

El problema se plantea dada la imposibilidad en el procedimiento en estudio, de lograr la paralización solicitada sin haberse realizado la citación y posterior audiencia del interesado. Esta circunstancia podría dejar en situación precaria al solicitante que se ve gravemente perjudicado por la actividad denunciada y que no logra dar personalmente con el responsable de la misma para citarlo.

En el procedimiento interdictal, por ejemplo, la paralización inaudita parte, previa caución por supuesto, está expresamente permitida<sup>30</sup>.

A nuestro entender, la imposibilidad de adopción de medidas de cautela en el procedimiento para la defensa de la zonificación se encuentra justificada por la especialidad de su objeto. En efecto, en casos de construcciones o usos supuestamente ilegales que además pudiesen causar perjuicios a algún particular en los términos previstos en los artículos 785 y 786 del Código Civil, dicho particular podría optar por la vía interdictal fundamentando su pretensión en el perjuicio que se le causa (interdicto de obra nueva en el caso de construcciones e interdicto de peligro o daño temido en el caso de usos); o por la vía de la defensa de la zonificación con base en las presuntas violaciones a la legalidad urbanística de la obra o uso en cuestión.

Dados los supuestos anteriores, sólo si la actividad denunciada causa perjuicios graves actuales o inminentes es posible su paralización o clausura inaudita parte, por vía interdictal. Pero si se trata únicamente de salvaguardar la legalidad urbanística para impedir una degradación actual o eventual de las condiciones de vida del accionante, la cautela urgente no es necesaria, y los perjuicios que el denunciante podría sufrir como consecuencia de la actividad denunciada sólo deberían ser alegados y probados como evidencia de su legitimación activa.

## 6. *Defensas del demandado*

Como hemos venido sosteniendo, la única y definitiva defensa posible del particular responsable de la actividad cuestionada, es la acreditación en autos del denominado Título de la Legalidad de su actuación en los términos expuestos en el punto II, 2. Fuera de estos casos, reiteramos nuestra opinión de la inutilidad de cualquier alegato adicional sobre la conformidad a derecho de la actividad denunciada, ya que estando ésta sujeta a un régimen de control y conformidad previa por parte de la autoridad urbanística, la no observancia del mismo es suficiente evidencia de ilegalidad para justificar la paralización o clausura.

## 7. *Carga de la Prueba*

Este es un aspecto muy particular del procedimiento en estudio, ya que en el mismo el actor generalmente debe probar muy poca cosa, mientras que casi todo el volumen probatorio corre a cargo del demandado. En efecto, el solicitante debe probar, en primer lugar, su interés personal, legítimo y directo o su cualidad de asociación de vecinos del sector, y en segundo término, la existencia del uso o la construcción denunciados, y eventualmente, la disconformidad de aquellos con lo realmente permisado. Por su parte, el responsable de la actividad denunciada es quien debe probar la legalidad de la misma, la cual no se presume. Su inercia en este sentido acarrea inexorablemente la paralización o clausura solicitadas.

30. Art. 785 CCV.

De esta manera, los legitimados activos se convierten en verdaderos fiscales de la legalidad urbanística, pudiendo en todo momento conminar a constructores y comerciantes a evidenciar la legalidad de sus actividades ante el Juez.

### 8. Intervención de la Fiscalía General de la República

Según el único aparte del artículo 102 de la Ley Orgánica, el Ministerio Público podrá intervenir en los procedimientos de defensa de la zonificación a solicitud de la asociación de vecinos afectada.

Es atribución del Ministerio Público el velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales así como por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia en los procesos en que esté interesado el orden público<sup>31</sup>.

El ejercicio de estas atribuciones no debe estar condicionado por la solicitud de alguna de las partes en un litigio determinado. En tal sentido la Fiscalía General de la República puede intervenir *motu proprio* en los procesos en que crea esté interesado el orden público o el interés general. Ahora bien, en el supuesto negado que la Fiscalía General no pudiese actuar en cierto tipo de juicios sino a solicitud de algunas de las partes, no podría existir restricción alguna en lo referente a cuál de ellas sería la legitimada para hacer tal solicitud, sino que, por el contrario, cualquiera de las partes debería tener entera libertad para hacerlo.

Es por eso que nos sorprende la coetilla del artículo 102 citado que pareciera otorgar, con carácter de exclusividad a la asociación de vecinos afectada, la posibilidad de solicitar la intervención del Ministerio Público en un procedimiento de defensa de la zonificación.

¿Es que acaso las asociaciones de vecinos representan el orden público o el interés general en forma exclusiva? ¿Es que los particulares, actor o demandado no tienen derecho a solicitar tal intervención?

Es sin duda deseable que la Fiscalía General de la República cumpla con sus funciones interviniendo en los procesos en los cuales, según sus atribuciones, deba hacerlo; pero una restricción a esa iniciativa y más aún al derecho de alguna de las partes interesadas a solicitar tal intervención, nos parece poco menos que la consagración de una situación de iniquidad, contraria a los principios constitucionales.

### 9. Recursos contra la decisión

El artículo 103 d la Ley Orgánica prevé, contra la decisión del juez de distrito o de departamento, un régimen de apelación en ambos efectos para ante el tribunal de primera instancia en lo civil de la misma circunscripción judicial.

El lapso y las formalidades para ejercer dicho recurso deben regirse por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil sobre la materia.

En segunda instancia el juez tiene diez (10) días para decidir, lo que implica una revisión sumaria de las actas y la innecesidad de formalización alguna o de otra actuación de los litigantes, quienes sin embargo, pueden hacer valer en dicho lapso los alegatos y pruebas que crean convenientes.

El régimen jerárquico de apelación de estos procedimientos no permite la concurrencia de los mismos delante de un superior común, lo que impide la unificación de la jurisprudencia sobre la materia, o a lo sumo sólo la permite "circunscripcionalmente", si todos los casos de esta naturaleza son distribuidos a un mismo tribunal de primera instancia en cada circunscripción judicial.

31. Art. 220 Constitución de la República de Venezuela.

## 10. *Aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil*

Ciertamente que como previsto en una ley especial, el procedimiento establecido para la defensa de la zonificación en los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, es de aplicación preeminente para los supuestos descritos. Sin embargo, los principios básicos de los diversos estadios del proceso se rigen por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, que como ley base en materia procedimental, es aplicable supletoriamente a todos los procedimientos especiales donde no se prevean soluciones distintas. De esta manera, los requerimientos formales de la solicitud, el procedimiento de citación, las formalidades de la sentencia, el procedimiento de apelación, etc., de la institución procesal en estudio, deben adecuarse a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil so pena de nulidad o reposición de la causa.

## CONCLUSIONES

1) La defensa de la zonificación se lleva a cabo por medio de un procedimiento cautelar autónomo de carácter intersubjetivo, donde un particular, contestando la legalidad de una actividad urbanística de construcción o uso generalmente ejercida por otro particular, solicita del juez la detención de la misma.

2) El procedimiento en estudio es aplicable a dos supuestos claramente diferenciados:

A) Cuando a un inmueble se le da un uso distinto por el plan o la ordenanza respectivos.

B) Cuando se realizan construcciones de características diversas a las permitidas por la ordenanza de zonificación vigente o cuando no se ha obtenido la constancia de cumplimiento de las variables urbanas fundamentales (permiso) o no se respetan los parámetros establecidos en dicha constancia.

3) El juez ordinario (de Distrito, de Departamento o de Primera Instancia) no puede entrar a conocer sobre la legalidad del acto administrativo producido como evidencia de la legitimidad de la actividad denunciada. Su función debe limitarse a decretar la paralización o clausura, si no se acredita en autos el Título de la Legalidad, o a desestimar la acción si dicho Título le es presentado.

4) La competencia para el conocimiento del procedimiento en comentario le ha sido conferida, en primera instancia, a los tribunales de Distrito, de Departamento o de equivalente jerarquía de la circunscripción judicial donde se realice la actividad denunciada. Son legitimados activos todos aquellos que acrediten un interés personal, legítimo y directo, y la asociación de vecinos del sector aunque no ostente tal interés.

5) El procedimiento es breve; la solicitud debe ser motivada y deben acompañarse las probanzas a que haya lugar. Se requiere la citación personal y audiencia de demandado, sin la cual no hay paralización posible. La carga de la prueba se invierte ya que es el sujeto pasivo quien tiene que probar la legalidad de su actividad, la cual no se presume. El actor sólo debe probar, en principio, su cualidad y el hecho denunciado.

La Fiscalía General de la República puede intervenir en el procedimiento, según nuestra opinión, no sólo a solicitud de la asociación de vecinos afectada, sino a pedido de cualquiera de las partes y aun de oficio.

6) La decisión rendida en primera instancia es apelable libremente ante el juez de Primera Instancia en lo Civil. La misma sólo produce cosa juzgada formal y es atacable si cambian las circunstancias bajo las cuales fue dictada.

7) En todo lo relativo al procedimiento son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimiento Civil.