

ET-03

DOC



Ministerio del Ambiente  
y de los Recursos  
Naturales Renovables

# LA LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO



MARNR	
RECIBIDO	
FECHA	.....
NUMERO	03702

CEDIAMB  
Doc  
341-482

Caracas, Enero 1980  
Serie Monografias o Estudios Tecnicos  
Especificos M.E.T. /DGSP0A/03



Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables  
Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente

**LA LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA  
DE ORDENACION DEL TERRITORIO**

**Autor:**

**Nelson Geigel Lope Bello.**



**CONGRESO DE LA REPUBLICA**  
**CAMARA DE DIPUTADOS**  
**CARACAS - VENEZUELA**

**LA LEGISLACION  
VIGENTE EN  
MATERIA DE  
ORDENACION DEL  
TERRITORIO**

**Caracas, Enero 1980**  
**Serie Monografias o Estudios Tecnicos**  
**Especificos M.E.T. /DGSP0A/03**

## I N D I C E

1. Concepto y fines de la Ordenación del Territorio en el V Plan de la Nación.
2. Criterios para la clasificación de la legislación vigente en materia de Ordenación del Territorio.
3. Normas organizativas que relacionan la Ordenación del Territorio con el Sistema Nacional de Planificación.
4. Normas organizativas atributivas de competencias de Ordenación del Territorio.
5. Normas instrumentales para la atenuación del desequilibrio regional y las desigualdades socio-económicas.
  - 5.1. Normas para la desconcentración económica mediante la orientación del desarrollo industrial.
  - 5.2. La atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas mediante instrumentos legales de un contenido esencialmente urbanístico.
  - 5.3. Instrumentos de índole presupuestaria-financiera para la atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas.
6. Normas instrumentales para la protección de las fronteras.
7. Normas instrumentales para la conservación, protección y mejoramiento del ambiente.
8. Evaluación e implicaciones para una Ley de Ordenación del Territorio.

## LA LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Para abordar el tema central a estas páginas es preciso, primero, delimitar y precisar el campo que nos toca desarrollar. En el presente caso requerimos de un concepto de Ordenación del Territorio, para entonces poder referirnos a la legislación que sobre ella trata. También nos hará falta, tanto por razón de clarificación del concepto como por el propósito de clasificación de la legislación pertinente, una idea de los objetivos -del alcance- de la Ordenación del Territorio. Como ambos puntos están siendo tratados en otro tema y por otros autores, las nociones que vamos a exponer serán simplemente introductorias y de carácter general. A este efecto y a falta de una definición legal formal, nos remitiremos al V Plan de la Nación, ciertamente el documento que más abunda sobre la Ordenación del Territorio y que nos ofrece una aproximación a su definición y fines. Este sistema que vamos a adoptar presenta como ventaja, adicional a la de su conveniencia, la de facilitar la eventual evaluación, a la luz de otras consideraciones teóricas y prácticas, del contenido, alcance y limitaciones de la política vigente en materia de Ordenación del Territorio.

### 1. Concepto y fines de la Ordenación del Territorio en el V Plan de la Nación

En el V Plan de la Nación, la Ordenación del Territorio se equipara a la

"zonificación del desarrollo en el espacio nacional". Esta identificación es evidente en numerosos lugares del V Plan. Por ejemplo, en su acápite destinado específicamente a "Ordenación Económica del Territorio y Regionalización", se dice que "para el logro de la zonificación del desarrollo en el espacio nacional, la estrategia del Estado adopta el enfoque espacial....". También en el Capítulo I del Plan, intitulado "Diagnóstico y Estrategias", la estrategia "Promoción del Desarrollo Económico" expresa que la zonificación del desarrollo en el espacio nacional contemplará, por parte del Estado, una política regionalizada de empleos e ingresos...", etc.

Recordemos que la zonificación es una técnica de planificación urbana, mediante la cual se asignan usos al suelo, al mismo tiempo que se regulan las construcciones propias a esos usos y se determinan las densidades de población para distintos sectores de la ciudad. Con la zonificación urbana se logra que hayan espacios suficientes para cada tipo de uso, se armonizan y combinan los distintos usos y se garantiza, por su control de densidad, la correcta relación de los usos con la infraestructura y servicios que necesitan.

Pues bien, la Ordenación del Territorio del Plan de la Nación, entendida como zonificación, es una extrapolación de esa técnica de planificación urbana aplicada al gran espacio nacional. Lógicamente al cambiar la escala cambia también el contenido y el nivel de detalle, aunque la esencia -la asignación espacial de usos- permanece constante. Igualmente cambian los fines. Inter -

pretando las prioridades y estrategias del V Plan de la Nación, los fines fundamentales de su zonificación del espacio se sintetizan en tres, a saber:

- a) la "atenuación" del desequilibrio regional y de las desigualdades socioeconómicas; en general, se favorece a las regiones más deprimidas y, a nivel urbano, a la población y áreas marginales;
- b) la protección y desarrollo de las fronteras, con el objeto de "defender el territorio nacional", de "atender al capital humano que se asienta en los espacios limítrofes" y de "consolidar las relaciones con los países vecinos";
- c) la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, "de acuerdo a lineamientos estratégicos basados en la conveniencia de preservar la ecología".

A su vez, para el logro de estos fines, en el Plan de la Nación y en otros documentos legales encontramos la formulación, adopción e implementación de diversas políticas e instrumentos, de las cuales trataremos en acápite siguientes.

## 2. Criterios para la clasificación de la legislación vigente en materia de Ordenación del Territorio.

La legislación vigente en materia de Ordenación del Territorio la vamos a clasificar en base a dos criterios, organizativo el primero e instrumental el segundo. Según el criterio organizativo tendremos normas que relacionan la Ordena-

ción del Territorio con el Sistema Nacional de Planificación y normas que atribuyen competencias de Ordenación Territorial. Según el criterio instrumental las normas se clasificarán en función de los fines de la Ordenación del Territorio en normas para la atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas, normas para la protección y desarrollo de las fronteras y normas para la protección, conservación y mejoramiento del ambiente.

3. Normas organizativas que relacionan la Ordenación del Territorio con el Sistema Nacional de Planificación.

Comenzamos por afirmar que no existe una definición formal del Sistema Nacional de Planificación. Por tanto la visión que de él presentamos es una interpretación personal de lo que entendemos está implícito en los textos legales pertinentes. Esos textos son: el V Plan de la Nación, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Orgánica de la Administración Central. (Aunque en sentido estricto el Plan de la Nación no es un "texto legal", hemos preferido darle tal categoría, ya que, de acuerdo con el Decreto Número 1.454, del 9 de marzo de 1976, su cumplimiento es obligatorio para el sector público).

En el Plan de la Nación, ya lo hemos visto, la Ordenación del Territorio equivale a la "zonificación del desarrollo en el espacio nacional". Conforme al mismo Plan, esa Ordenación del Territorio se lleva a cabo mediante una política de Desarrollo Regional y de Desconcentración Económica, la que a su vez se materializa en acciones concretas de una naturaleza sectorial. Tenemos así,

en orden descendente: (1) Plan de la Nación, (2) Ordenación del Territorio, (3) Desarrollo Regional y Desconcentración Económica y (4) actuaciones sectoriales.

Según la Ley Orgánica del Ambiente, debe haber un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente el cual será parte del Plan de la Nación y contendrá, entre otros componentes, "la ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas" (Arts. 6 y 7, Ord. 1º).

La Ley Orgánica de la Administración Central, aunque su objeto es el de determinar el número y organización de los Ministerios, influye en el Sistema Nacional de Planificación tanto por que asigna las competencias respectivas, como porque consagra otros instrumentos de ese Sistema, como son el de la "estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo" (Art. 47, Ord. 3º) y el de la "proposición de los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional" (Art. 47, Ord. 6º). No conviene confundir este último con la Ordenación Territorial, por las siguientes razones: (1) porque la "proposición de los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional" y la Ordenación Territorial son, en la Ley Orgánica de la Administración Central, dos atribuciones distintas y (2) porque, de acuerdo con una interpretación literal y por demás lógica, el "proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial..." indica que tal pla-

nificación es una concreción a-posteriori de dichos lineamientos. De hecho, entendemos que la "proposición de los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional" no es otra cosa que el correlato espacial de la "formulación de la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo", y que ambos momentos son antecedentes del Plan de la Nación.

#### VISION ESQUEMATICA DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

Fomulación de la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo.

Proposición de los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional.

Plan de la Nación

Plan del Ambiente

Ordenación del Territorio

Desarrollo Regional

Desconcentración Económica

Proyectos Concretos

Concluimos este punto insistiendo que el Sistema de Planificación que recién presentamos es una simple interpretación personal del supuestamente implícito en los referidos textos legales y que en ningún momento significa un juicio valorativo sobre sus posibles bondades o inconvenientes.

4. Normas que atribuyen competencias de Ordenación del Territorio.

Anteriormente quedó sentado que la Ordenación del Territorio tiene un primer momento en la "proposición de los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional". Esta atribución le ha sido atribuida a Cordiplán. (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 47, Ord. 6º).

En cuanto a la atribución de la competencia de Ordenación del Territorio en sentido estricto, la situación es bastante confusa.

En primer lugar, la Ley Orgánica del Ambiente expresa que la Ordenación del Territorio es parte del Plan Nacional del Ambiente (Art. 7, Ord. 1º), el cual será elaborado por el Consejo Nacional del Ambiente, en consulta con Cordiplán (Art. 11, Ord. 4º). Según esta Ley del Ambiente, por tanto, la competencia de Ordenación del Territorio pertenecería al Consejo Nacional del Ambiente.

Pero luego vino la Ley Orgánica de la Administración Central, que atribuyó al Ministerio del Ambiente competencia sobre "la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad

de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables; ..." (Art. 36). Esta Ley, por posterior y por especial en materia de asignación de competencias, priva sobre la Ley Orgánica del Ambiente. Es decir, es al Ministerio del Ambiente a quien le corresponde la elaboración del Plan del Ambiente y, por ende, la Ordenación Territorial.

Sin embargo, la misma Ley Orgánica de la Administración Central, al explicitar las competencias del Ministerio del Ambiente agrega las de: (1) "Cooperar en la planificación y ordenación física del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes" (Art. 36, Ord. 6º); y (2) "la adecuación y coordinación de las actividades de la administración pública, en cuanto tengan relación con... la ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas" (Art. 36, Ord. 23). Interpretando estos enunciados tenemos que, si bien el Ministerio del Ambiente tiene competencia de Ordenación del Territorio, ella no le es exclusiva, sino que la comparte con otros Ministerios, aunque a él le competiría ser el Ministerio "cabeza del sector" ("la adecuación y coordinación de las actividades de la administración pública, en cuanto tengan relación con la... ordenación del territorio).

¿Cuáles son esos otros Ministerios que participan con el Ministerio del Ambiente en la Ordenación del Territorio y cuya actuación le corresponde adecuar y coordinar a éste último? Según el V Plan de la Nación y la Ley Orgánica de la Administración Central ellos son:

- a) el Ministerio de Agricultura y Cría en lo tocante al desarrollo agrícola y más particularmente en: 1) la administración y manejo de las tierras baldías destinadas a usos agrícolas, de acuerdo a las políticas de uso de la tierra que se establezcan en la ordenación físico-espacial de los suelos; 2) el catastro rural; 3) la zonificación de la producción agrícola ; etc. (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 31).
- b) el Ministerio de Desarrollo Urbano en cuanto a la orientación del proceso de urbanización y al equipamiento físico del país (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 36, Ord. 20 y Art. 37).
- c) el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 33). A este respecto, el Plan de la Nación dice que "para lograr los objetivos del desarrollo regional y la desconcentración económica dentro del marco del ordenamiento territorial, es indispensable el concurso de un sistema de transporte y comunicaciones coordinado, complementado e integrado de acuerdo a la política de desconcentración económica".
- d) el Ministerio de Fomento en lo relativo a la política de industrialización y desconcentración económica (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 28).
- e) el Ministerio de Energía y Minas, especialmente en lo referente al papel de la electricidad "como factor de apoyo al desarrollo industrial y agropecuario" (Plan de la Nación).

- f) el Ministerio de Relaciones Interiores, en lo que atañe a la política interior de fronteras y de desarrollo fronterizo (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 24, Ord. 18).
- g) el Ministerio de Información y Turismo en cuanto a las previsiones del Plan de la Nación de que el turismo sea un instrumento eficaz para la promoción del desarrollo (Plan de la Nación y Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 38).
- h) el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, principalmente en su atribución de dictar normas técnico-sanitarias dirigidas a evitar o reducir los riesgos para la salud que implique la realización de los procesos de industrialización, desarrollo agrícola, desarrollo urbanístico y otros (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 30, Ord. 15).
- i) la Oficina Central de Coordinación y Planificación en sus muchas atribuciones de planificación nacional y regional y en cuanto a que la Ordenación del Territorio debe ser una concreción de su proposición de "los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional" (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 47).
- j) el Ministerio de Hacienda, a quien se la asignó "la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector que comprende la formulación y aplicación de la política económica y financiera del país..." (Ley Orgánica de la Administración Central, Art. 26).

En cuanto a los demás Ministerios a través de los cuales el Estado interviene directamente en el campo social (empleo e ingresos, educación, cultura, juventud, seguridad y defensa social, seguridad jurídica, etc.), por supuesto que ellos también habrán de ajustar sus actuaciones a los objetivos generales de la Ordenación del Territorio.

Los principales Ministerios con competencias de Ordenación del Territorio fueron agrupados en un "Gabinete Sectorial de la Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico". En efecto, el Decreto Número 133, del 21 de mayo de 1979, contentivo del "Reglamento sobre Constitución y Funcionamiento de los Gabinetes Sectoriales", ordenó la constitución de dicho Gabinete, integrado por los Ministros de Transporte y Comunicaciones, quien lo coordinará; de Hacienda; de Agricultura y Cría; del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; de Estado Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República; y de Estado para el Impulso del Progreso Oriental". Llamamos la atención sobre el hecho de que sea el Ministro de Transporte y Comunicaciones quien coordine el Gabinete Sectorial de Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico, en abierta contradicción a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Central, la cual asignó la responsabilidad de dicha coordinación al Ministerio del Ambiente.

5. Normas instrumentales para la atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas.

En el V Plan de la Nación, este primer fin de la Ordenación del Territorio, el de la atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas, se ha de conseguir mediante el desarrollo regional y la desconcentración económica.

En cuanto al desarrollo regional, su instrumento legal más importante es el Decreto Número 1.331, del 16 de Diciembre de 1975, mediante el cual se promulgó el Reglamento de Regionalización Administrativa. De acuerdo con el Art. 1º de este Decreto, "Las Regiones Administrativas constituyen ámbitos espaciales dentro del Territorio Nacional, a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social e institucional del país; del proceso de ordenación territorial y de las demás actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal". Este tema de la Ordenación del Territorio y Regionalización está siendo tratado en otro capítulo y a él nos remitimos sin más comentarios.

En relación a la desconcentración económica podemos distinguir tres tipos de instrumentos, según que: (5.1.) pretendan la orientación del desarrollo industrial, (5.2.) tengan un contenido esencialmente urbanístico o (5.3.) sean de índole presupuestaria-financiera.

5.1. La desconcentración económica mediante la orientación del desarrollo industrial.

Los instrumentos legales que procuran la desconcentración económica mediante

la orientación del desarrollo industrial persiguen tres objetivos fundamentales: (a) el de establecer la política general de localización industrial, (b) el de consagrar medidas para la desconcentración del Area Metropolitana de Caracas y (c) el de dictar medidas especiales para el desarrollo industrial de determinadas regiones.

a) Entre los principales instrumentos que tratan de la política general de desarrollo industrial tenemos:

- El Decreto Número 134, del 4 de junio de 1974, conforme al cual "El Ejecutivo Nacional promoverá la desconcentración industrial, la instalación de nuevas industrias en áreas regionales mediante la concesión de estímulos e incentivos y establecerá las zonas del país donde se localizarán determinadas industrias."
- El V Plan de la Nación, siguiendo las orientaciones del Decreto anterior, dividió al país en cuatro zonas, superpuestas a las regiones administrativas, señalando para cada una de ellas la mayor o menor prioridad espacial de las inversiones públicas y de los incentivos para las actuaciones privadas.
- El Decreto Número 1.447, del 23 de marzo de 1976, recogió, aunque con ciertas diferencias y mayores precisiones, la política del V Plan de la Nación, además de prever la concesión de estímulos e incentivos de tipo fiscal y crediticio que coadyuven al cumplimiento de la deseada lo

calización industrial.

b) Entre los principales instrumentos que tratan de la desconcentración industrial del Área Metropolitana de Caracas y sus zonas adyacentes están:

- El Decreto Número 713, del 21 de enero de 1975, conforme al cual se prohíbe la instalación de nuevas industrias en el área comprendida por el Departamento Libertador y parte de la Parroquia Carayaca del Departamento Vargas del Distrito Federal, parte del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda y otras áreas adyacentes, que también se especifican. De tal prohibición quedan exceptuadas las pequeñas y medianas industrias que autorice el Ejecutivo Nacional por considerarlas necesarias para el abastecimiento o servicio regular de la población. Igualmente, el Ejecutivo Nacional podrá decidir el traslado de las industrias que causen contaminación ambiental o de aquellas que deban ser reubicadas en razón de la ordenación de áreas que se establezca.
- El Decreto Numero 1.478, del 23 de marzo de 1976, conforme al cual se señalaron que podían ser reubicadas en zonas de uso industrial dentro del área definida por el Decreto Número 713, arriba citado, se prohibió la instalación de nuevas industrias en la Zona Protectora de Caracas y otras adyacentes y se ordenó el traslado de varias industrias por peligrosas o contaminantes.

c) Entre los principales instrumentos que dictan medidas especiales para el desarrollo industrial de determinadas regiones (aparte de aquellos otros que se refieren a la política de desarrollo regional y que están siendo tratados en otro capítulo) están:

- El Decreto Número 1.709, del 5 de agosto de 1976, conforme al cual se adoptaron medidas especiales para el desarrollo industrial de La Fría, en el Estado Táchira.
- El Decreto Número 1.378, del 1 de enero de 1976, conforme al cual se ordenó la ampliación de la Zona Industrial de Maracaibo.
- El Decreto Número 1.379, del 1 de enero de 1976, ordenando la construcción de la Zona Industrial de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo.
- El Decreto Número 1.447, del 23 de marzo de 1976, que recoge aunque con ciertas diferencias y mayores precisiones, la política del V Plan de la Nación, conforme al cual se divide al país en cuatro áreas de desconcentración industrial, se identifican los centros poblados prioritarios para la instalación de Industrias y se prevé la concesión de estímulos e incentivos de tipo fiscal y crediticio que apoyen la política de localización industrial.
- El Decreto Número 1.307, del 6 de junio de 1973, y el Decreto Número 327, del 13 de agosto de 1974, ambos relativos a la creación de la Zona Franca de Paraguaná.

## 5.2. La atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas mediante instrumentos legales de un contenido esencialmente urbanístico.

Hemos dicho que la Ordenación del Territorio adoptó como uno de sus fines el de la atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas, a través del desarrollo regional y de la desconcentración económica. Esta desconcentración económica se persigue, no sólo por la orientación del desarrollo industrial, algunos de cuyos principales instrumentos acabamos de identificar, sino también por normas de un contenido esencialmente urbanístico. Aquí volvemos a encontrarnos con un abundante arsenal jurídico, del que apenas vamos a identificar las piezas más relevantes, omitiendo aquellas que se refieren a ciudades específicas.

- Las normas relativas a la desconcentración industrial del Area Metropolitana de Caracas, ya estudiadas en el acápite precedente.
- El Decreto Número 332, del 13 de agosto de 1974, por el cual, entre otras acciones, se estableció un Programa para el Ordenamiento de las Areas ocupadas por los Barrios Pobres de las Ciudades del País y se creó el Consejo Nacional de Reubicación. La reubicación, cuando proceda, deberá ajustarse a varios criterios de Ordenación del Territorio: (1) se orientará, en lo posible, hacia zonas rurales en las cuales se realicen actividades de desarrollo agrícola o pecuario; (2) se evitará el traslado de poblaciones a ciudades de mayor jerarquía urbana que las de origen, salvo cuando casos excepcionales lo justifiquen.

- El Decreto Número 506, del 30 de octubre de 1974, por el cual se crea el Programa para el Equipamiento y Consolidación de los Pequeños Centros Poblados (aquellos con poblaciones de entre un mil (1.000) y quince mil (15.000) habitantes) y que tiene por objeto: (1) que los pequeños centros poblados formen sistemas económico-sociales que estimulen la coordinación de asentamientos humanos y constituyan núcleos de atracción capaces de contribuir a neutralizar las tendencias migratorias hacia las grandes ciudades; (2) que los pequeños centros poblados cuenten con las obras y servicios necesarios para recibir adecuadamente a los grupos poblacionales provenientes de las acciones de reubicación que se realicen de acuerdo con el Programa para el Ordenamiento de las áreas Ocupadas por los Barrios Pobres.
- La Instrucción N° 22 del 30 de Diciembre de 1975, mediante la cual se dictaron las Normas que regirán para la Política de Incorporación de Areas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas de acuerdo a los lineamientos y estrategias que se establezcan en el Plan de Desarrollo Económico y Social, "como parte de las Políticas de Desarrollo Urbanístico y Ordenamiento del Territorio."
- La Instrucción N° 12, del 8 de julio de 1975, mediante la cual se establecen las Acciones Administrativas para la Política Habitacional del Ejecutivo Nacional y la asignación de responsabilidades a los Organismos del sector Público involucrados en la ejecución del Programa Unico de Inversiones

en Infraestructura y Equipamiento. Se dice expresamente que la Política Habitacional es parte de la Política de Ordenamiento del Territorio y que "deberá marchar en perfecta armonía con la Política de Desconcentración Industrial."

- El V Plan de la Nación señala que "entre los elementos fundamentales para el ordenamiento territorial de la población ocupan un lugar destacado la urbanización y el equipamiento", a cuyo efecto establece una Política tendiente a "modificar los patrones que tradicionalmente han orientado la gestión del sector, en función de satisfacer prioritariamente las necesidades de equipamiento de los núcleos de desconcentración y de las nuevas ciudades, así como también de proceder al mejoramiento y acondicionamiento de las áreas ocupadas por los barrios pobres y pequeños centros poblados." De hecho, la definición de las zonas de desconcentración económica y de los incentivos que les son propios se hizo en base a la consideración de las circunstancias socio-económicas de distintas ciudades.

### 5.3. Instrumentos de índole presupuestaria-financiera para la atención del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas.

La atenuación del desequilibrio regional y de las desigualdades socio-económicas y sus políticas de desarrollo regional y desconcentración económica necesitan de un apoyo presupuestario-financiero. Dicho apoyo viene dado fundamentalmente por los presupuestos anuales que, teóricamente, deberían corresponder a

los objetivos de Ordenación del Territorio del Plan de la Nación. Al menos, una parte de esos presupuestos sí está condicionada por dichos objetivos. Nos referimos al situado constitucional.

Según el Artículo 229 de la Constitución Nacional "En la Ley de Presupuesto se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a cada una de las citadas Entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12,5%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto y este porcentaje mínimo aumentará anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento (0,5%), hasta llegar a un mínimo definitivo que alcance a un quince por ciento (15%). La ley orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado. La ley podría dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional..."

Pues bien, acogiendo la anterior posibilidad el Congreso de la República decretó la "Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional" (Gaceta Oficial N° 30.465, del 5 de agosto de 1974), posteriormente reglamentado por el Decreto Número 1.615, del 8 de junio de 1976. En la enumeración de los programas cuya formulación, aprobación y ejecución deberán efectuarse en

forma coordinada con el Ejecutivo Nacional figuran con valor preferencial no pocos de los que materializan las acciones sectoriales de Ordenación del Territorio, por ejemplo: los programas de desarrollo agropecuario; los programas de promoción, asistencia técnica y financiamiento a la pequeña y mediana industria a nivel estatal, interestadal y municipal; los programas destinados al desarrollo de la industria y el turismo; los programas de construcción de viviendas de interés social; los programas para la construcción de vías de comunicación y servicios de transporte a nivel estatal, interestadal y regional, etc. De más está decir que éstos, y los demás programas, deberán ser de los contemplados por "los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional", vale decir por el Plan de la Nación.

También se encuentra otra serie de mecanismos financieros que complementan las asignaciones presupuestarias generales e igualmente deben servir para reforzar la política espacial del Plan de la Nación. Por sólo citar varios, están: el Fondo de Crédito Industrial, el Fondo de Desarrollo Agropecuario, el Fondo de Créditos Agropecuarios, la Corporación Venezolana de Fomento, el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, etc.

(En este punto recomendamos la elaboración de un capítulo especial que trate con profundidad todo lo relativo a la vinculación de la Ordenación del Territorio con los mecanismos de índole presupuestaria-financiera).

6. Normas instrumentales para la protección y desarrollo de las fronteras.

Como ya vimos, la protección y desarrollo de las fronteras es otro de los fines asignados por el V Plan de la Nación a la Ordenación del Territorio, con el objeto de "defender el territorio nacional", de "atender el capital humano que se encuentra en los espacios limítrofes", y de "consolidar las relaciones con los países vecinos." Por ser tratado este punto en otro capítulo específicamente dedicado a la Ordenación de las Fronteras, a él nos remitimos sin ningún abudamiento.

7. Normas instrumentales para la conservación, protección y mejoramiento del ambiente.

El tercer fin de la Ordenación del Territorio expresamente previsto por el V Plan de la Nación es el de la defensa, protección y mejoramiento del medio ambiente, "de acuerdo a lineamientos estratégicos basados en la conveniencia de preservar la ecología."

Con relación a este fin, es indudable que el instrumento legislativo más importante es la Ley Orgánica del Ambiente, promulgada el 7 de junio de 1976. Ella tiene por objeto "establecer dentro de la política de desarrollo integral de la nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida" (Art. 1).

La Ley Orgánica del Ambiente ofrece una larga enumeración de las actividades

que comprende la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, entre las cuales se incluyen "la ordenación territorial, y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica en función de los valores del ambiente" (Art. 3, Ord. 1). Además, la Ley Orgánica del Ambiente consagra la existencia de un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, el cual, a su vez, formará parte del Plan de la Nación (Art. 7). Dicho Plan contendrá, entre otros elementos: "la ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas"; "el señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación o mejoramiento"; y "el establecimiento de criterios prospectivos que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley" (Art. 7, Ords. 1, 2 y 3).

También muy pertinentes a la Ordenación del Territorio son las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente sobre la prohibición o corrección de las actividades susceptibles de degradar el ambiente (Arts. 19-23). Esas actividades están definidas enunciativamente y sometidas al control del Ejecutivo Nacional, por órgano de las autoridades competentes, quienes las pueden ajustar -sujetándolas a condiciones, limitaciones y restricciones- sólo cuando el daño que ocasionen al ambiente no sea irreparable y reporten beneficios económicos o sociales evidentes. Pero lo más relevante es que dicha autorización debe otorgarse "en atención

a los objetivos, criterios y normas establecidos por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente", por tanto, en atención a los objetivos y fines de la Ordenación del Territorio. Consecuencia directa de lo anterior es la de que en la autorización, o no, de una actividad susceptible de degradar el ambiente habrá que tener en cuenta, no solamente las características intrínsecas de la actividad de que se trate, sino también su eventual localización física, juzgada, favorable o desfavorablemente, a la luz de los criterios de orientación espacial -del Ordenamiento del Territorio- del Plan del Ambiente.

Como un refuerzo a lo anterior está el Reglamento Parcial N<sup>o</sup> 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para el Ordenamiento del Territorio, dictado el 15 de noviembre de 1977, por el Decreto Número 2.445. Uno de los fines de este Decreto es el de evitar la ocupación de áreas rurales por la construcción de obras de infraestructura o instalaciones por parte de los organismos públicos o de los particulares. A este efecto, se nombró una Comisión compuesta por los Ministros de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano para que definan, mediante resolución conjunta las áreas de expansión de las ciudades. Fuera de ellas, el área se considera rural y cualquier construcción o instalación, exceptuando las que sean propias de la vida rural, deberá estar previamente autorizada por el Ministerio del Ambiente, el cual decidirá prestando atención a los siguientes aspectos (Art. 2):

- 1) Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica es tablecidas en el Plan de la Nación.
- 2) La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la autoridad autorizada.
- 3) El impacto ambiental de la actividad propuesta.
- 4) La vocación natural de las zonas y en especial la capacidad y condiciones específicas del suelo.
- 5) Las regulaciones existentes para el uso de la tierra.
- 6) Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies.
- 7) Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados efectos.

Volviendo a la Ley Orgánica del Ambiente, una de sus características más importantes es la de carecer de normativas precisas. Más bien, ella fue concebida como una "Ley-base" o "Ley-cuadro", definitoria de los lineamientos de la política ambiental que servirá de marco para la formulación, aplicación e interpretación de todas las otras políticas, leyes y reglamentos incidentes en la calidad ambiental. Por esa su generalidad y por la importancia de las materias que regula, el Soberano Congreso la invistió con el carácter de "Orgánica". Así su alta jerarquía recibió un reconocimiento formal y, así también, las demás leyes vi -

gentes y las que se dicten dentro del ámbito de sus objetivos habrán de conformarse y sujetarse a sus postulados, en cumplimiento a lo consagrado por el Artículo 113 de la Constitución Nacional: "Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas."

Podemos concluir este punto afirmando que la salvaguarda del ambiente es, además de un fin, una condicionante de la Ordenación del Territorio, en el sentido de que todos sus demás fines tendrán que ajustarse a la defensa del equilibrio ecológico. Y esto por varias razones: porque la Ordenación del Territorio es parte del Plan del Ambiente y porque cualquier planificación del desarrollo que se haga, ya sea nacional, regional o local, deberá realizarse integralmente" en función de los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, establecidos por la Ley Orgánica del Ambiente (Arts. 5 y 1).

#### 8. Evaluación e implicaciones para una Ley de Ordenación del Territorio.

La evaluación que ahora presentamos de la legislación vigente en materia de Ordenación del Territorio tiene que ser forzosamente limitada. No nos corresponde decidir si el concepto y los fines de Ordenación del Territorio invocados por el V Plan de la Nación son los correctos y suficientes. Tampoco nos compete juzgar la coherencia y eficacia de la instrumentación legal de esas fines. Sí podemos, en cambio, hacer comentarios más precisos sobre las que llamamos normas organi

zativas de la Ordenación del Territorio.

En primer lugar, según ya se evidenció, no existe una definición formal del Sistema Nacional de Planificación. Hay, a lo más, distintos dispositivos planificadores contemplados en diversas leyes pero carentes de una interrelación legalmente fundamentada. Ahora bien, teniendo en cuenta que la Ordenación del Territorio es un instrumento de planificación, cualquier proyecto legislativo que intente establecer sus bases debe partir de su conexión e inserción con o en otros instrumentos que le son antecedentes o consecuentes: la Política General de Desarrollo, el Plan de la Nación, el Plan del Ambiente, los Planes Regionales o Subregionales, la Política Nacional de Urbanismo, los Planes Locales de Desarrollo Urbano, etc. Es quizá debido a esta razón, la de la ausencia de un Sistema Nacional de Planificación, por la que no pocos de los anteproyectos de leyes de Ordenación del Territorio trabajados en Venezuela han dedicado parte importante de sus esfuerzos a la definición de ese Sistema.

En segundo lugar, como derivado directo de lo anterior, al no haber un Sistema de Planificación tampoco puede haber una definición clara de los organismos y competencias que sobre él inciden, complicándose así todas y cada una de las etapas y labores que comprende tal proceso, desde la formulación de políticas hasta la simple ejecución de obras, incluyendo imprescindible coordinación de organismos y actividades. Esta situación se desprende de los comentarios relativos a las normas organizativas de competencias de Ordenación del Territorio y está mil veces comprobada por la cotidiana práctica planificadora.

Entonces, frente a esta realidad, nos atrevemos a sugerir la conveniencia prioritaria de elaborar un Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Planificación, que defina los instrumentos planificadores, señale sus relaciones y establezca las respectivas competencias. Ese Proyecto podría abarcar la Ordenación del Territorio o, al menos, fijar los fundamentos a su ulterior viabilidad.

Como punto final, volvemos a insistir en la necesidad de profundizar sobre la necesaria vinculación de la planificación con instrumentos y mecanismos de carácter presupuestario-financieros, que serán los que, en definitiva, decidirán la realización de políticas, planes, programas y proyectos.