

CAPÍTULO TERCERO

ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO



Fundación
POLAR



Definición y
alcance de la
ordenación del
territorio

Pedro Pablo Azpúrua Q.
Arnoldo José Gabaldón

Existen versiones en inglés y francés

Caracas, diciembre de 1979



Fundación
POLAR



Í N D I C E

- INTRODUCCIÓN

DEFINICIÓN, ALCANCE E INSTRUMENTOS

- Definición
- Alcance
- Instrumentos



Fundación
POLAR



INTRODUCCIÓN

Cuando se analiza la interacción entre el hombre y el entorno físico, se encuentra que la ocupación del espacio es un proceso que incide determinantemente en configurar las condiciones del ambiente humano. El hombre va en busca de aprovechar los recursos naturales para su bienestar y para ello los “pone en valor”, de acuerdo con ciertos modos de producción. Pero la base de recursos naturales, su calidad y disponibilidad, a su vez, condicionan el carácter de las actividades económicas que se realizan, contribuyendo por ende a conformar su hábitat.

Cuando la ocupación del espacio se ha realizado en forma espontánea, dentro de la tónica de “dejar hacer libremente”, la historia destaca abundantemente las situaciones de “anarquía” que se han generado y la tendencia siempre manifiesta a la explotación irracional de los recursos naturales. Por esas mismas razones, datan de la antigüedad las primeras normas para ordenar el uso del territorio; configurándose progresivamente una conciencia ordenadora, que estimulada por la revolución industrial, la explosión demográfica y el concepto de la finibilidad de los recursos naturales, especialmente de aquellos usados para producir energía, hasta ahora, han dado recientemente lugar al desarrollo de la ordenación territorial, como una estrategia básica del Estado para armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades, en la prosecución de su bienestar económico-social.¹

1. Un ejemplo de este proceso que ha servido para relevar la conciencia ordenadora y mostrar la evolución del concepto urbanístico hacia un proceso integrador de todo el territorio, se observa en España entre la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del 12 de mayo de 1956 y su nueva versión del 9 de abril de 1976. En la primera de estas leyes se establece en su artículo 7°:

“Artículo Séptimo. El Plan Nacional de Urbanismo configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población.”

Y en la segunda se expone:

“Artículo 7. El Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social para el mayor bienestar de la población.”

Desde tiempos muy remotos se observó la tendencia en los hombres a concentrar sus actividades, que antes se encontraban territorialmente dispersas, en comunidades. Los griegos desarrollaron sus ciudades alrededor de una plaza y en la Edad Media se conformaron éstas alrededor de las catedrales. Las ciudades crecían en unas oportunidades en forma espontánea y en otras de acuerdo con trazados formalmente establecidos por razones de defensa; generalmente se recurría al amurallamiento de las ciudades por estos motivos, pero con su crecimiento posterior se crea la presión para derribarlas una vez que la población rebasaba el perímetro protegido y cambian las situaciones imperantes.

Para el siglo XVI y XVII habían aparecido normativas en toda Europa y en América se establecen normas precisas para la fundación y organización de las ciudades.²

Las ciudades, como mayores centros de acumulación de riqueza y del quehacer intelectual, van dando fisonomía a sus áreas de influencia, estableciendo normativas para el desarrollo de las zonas extraurbanas. “Si bien las provincias pueden dar ideas a París, estas ideas no se difunden en toda Francia, a menos de pasar primero por la capital”.³ “Las ciudades ejercen dos grandes tipos de funciones cuyos efectos van más allá de sus límites urbanos: ellas prestan servicios especializados y generan y difunden el desarrollo económico hacia otras ciudades y hacia las áreas rurales”.⁴

Pero la experiencia ha mostrado además cómo las zonas de influencia urbana, en donde se aprovechan los recursos naturales que constituyen su base económica, también han contribuido a configurar el perfil de las ciudades, sus instituciones y hasta las tradiciones y hábitos de vida de sus pobladores. Y existen testimonios de ciudades y hasta civilizaciones que entraron en decadencia motivada por el cambio en la forma de ordenar y administrar la explotación de los recursos naturales dentro de su área de influencia.⁵

El espacio tiene que analizarse integralmente. No basta ordenar la ciudad y su región, es el territorio como un todo, incluyendo a la pobla-

2. España. *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*, Quinta Edición. Tomo Segundo de cuatro tomos. Roix-Madrid. España 1841.

3. Folliet, J., “Impacto de la metrópoli sobre la vida espiritual del hombre”, en *La metrópoli en la vida moderna*. Ediciones Infinito. 4 Tomos. Buenos Aires, Argentina 1958.

4. Travieso, F. *Ciudad región a sub-desarrollo*. Fondo Editorial (sin fecha).

5. Wittfogel, K. *Despotismo oriental. Estudio comparativo del poder totalitario*. Ediciones Guadarrama. Madrid 1966.

ción, sus actividades económico-sociales y considerando los recursos naturales, pues son la base de la ordenación territorial.

La búsqueda del desarrollo lleva al hombre por múltiples senderos. Pero, si sólo se persiguen las riquezas, para alcanzar su elevación social, al final quedará insatisfecho si no logra que su vida tenga por escenario un ambiente propicio, que pueda producirle su bienestar integral y expresarse y moverse libremente, sin perjuicio de la naturaleza. La ordenación del territorio es el camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico, todo ello en la prosecución de unas mejores condiciones de vida.

La ordenación del territorio es, asimismo, un instrumento para crear un nuevo sistema de valores, para que el hombre pueda subsistir como especie; para que se desarrolle una ética con respecto a los recursos y a los ecosistemas que los conforman. “Es por ello que una política responsable para los recursos naturales de parte de la presente generación consiste en el establecimiento de una serie de reglas, estímulos y medidas, en lo concerniente al uso de dichos recursos, que permitan que la economía de manera eficiente y autosostenida garantice permanentemente un consumo suficiente para toda la sociedad, sin que se dañe el ambiente físico en una forma irreversible, ni se le imponga un riesgo mayor a las generaciones futuras”.⁶

De estos conceptos dimana precisamente la justificación de la ordenación territorial en el ámbito general de una estrategia deliberada de desarrollo. Pero esa justificación, a todas luces procedente por la racionalidad del planteamiento, tiene en el caso venezolano fuertes argumentos adicionales de sustentación, que se desprenden de la forma en que ha venido ocurriendo la ocupación del espacio en el último medio siglo y de cómo se proyectará ese proceso inevitablemente durante los próximos veinticinco a treinta años, generando situaciones que serán condicionantes de la conformación del patrón de asentamientos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales que tendrá el país en un horizonte de tiempo más lejano.

En Venezuela se han venido ocupando extensas áreas del país desde el inicio de la década de los 40 cuando se logra el “saneamiento territorial”,

6. Howe, C. N., *Natural Resources Economics. Issues, Analysis and Policy*. John Wiley & Sons. New York 1979.

dado el éxito de la política de medicina preventiva iniciada a fines de la década de los 20, e intensificada a partir de 1936. Este proceso ha ocurrido a la par que un cambio sustancial del patrón de poblamiento, que ha llevado a la población rural a reducirse hasta un 31,7% en 1970.

El saneamiento ambiental no sólo ha permitido ocupar grandes extensiones territoriales que tuvieron graves limitaciones tales como el paludismo, la fiebre amarilla y otras enfermedades endémicas que reducían sustancialmente el área aprovechable del país y el rendimiento laboral. Al lograrse una mejora en la salud se observó una disminución de la tasa de mortalidad ubicándose en 1970, en 7 por mil, con una tendencia a continuar reduciéndose para llegar a fines de siglo a 6,7 por mil.

Por otra parte, después de un período de incremento en la tasa de natalidad, ésta ha comenzado a decrecer como consecuencia del proceso de urbanización, de un mayor nivel cultural en la población y de la incorporación de la mujer a la fuerza laboral organizada, estimándose que para fines de siglo será de 22 por mil. Si esta tasa continuase decreciendo, como está previsto, hasta 12,0 por mil alrededor del año 2050 y la mortalidad se redujese a 6,0 por mil para esa fecha, los demógrafos estiman que la población de Venezuela tenderá a estabilizarse en su crecimiento.

¿Cuál es el significado de este proceso desde el punto de vista de la ocupación del espacio durante los próximos veinte o treinta años? Dicho fenómeno puede analizarse desde dos vertientes: a) el área territorial en general y b) el área urbana en particular.

De gran importancia es la definición de los fines que deben cumplir las diversas porciones del espacio físico nacional, pues de ello resultará el proceso de ocupación territorial que habrá de ocurrir durante los próximos años. Este problema tiene un significado singular, ya que todo el espacio no puede ser desarrollado homogéneamente, ni a través de las mismas actividades, y su aprovechamiento debe hacerse en función del conocimiento de los ecosistemas, su balance dinámico, las condiciones edáficas de las tierras, el clima, las disponibilidades de agua y su accesibilidad entre otros factores bióticos y fisiográficos determinantes. Por otra parte, de esta extensión deben sustraerse aquellas áreas cuya ocupación no es posible por estar cubiertas de agua: lagos y lagunas, cauces de ríos; por sus condiciones topográficas; por restricciones legales (parques nacionales y reservas de fauna) o aquellas tierras que por su fragilidad

ecológica, a la luz de los conocimientos científicos y técnicos actuales, no pueden ser aprovechadas.

Los estudios hechos por COPLANARH⁷ demostraron que el país tiene una fuerte limitación en cuanto a tierras de buena calidad para la agricultura.⁸ El área de buenos suelos está prácticamente ocupada en su totalidad en la actualidad, con productividad muy baja.⁹ La estrategia de alcanzar el autoabastecimiento de alimentos para el año 2000, que plantea como cuestión central el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, constituye un reto para el país, pues no sólo significa un esfuerzo notable para incrementar los rendimientos por hectárea de productos agrícolas sobre la misma extensión, sino un incremento muy importante de la productividad del trabajador del campo y de su capacidad de soporte en términos poblacionales, pues la población rural se mantendrá más o menos constante, mientras que la urbana se duplicará para esa fecha.

Obviamente, el reto de alcanzar la autosuficiencia de productos agrícolas, deseable desde un punto de vista económico y estratégico, acentuará el proceso de intervención del hombre sobre los recursos naturales, mediante la densificación de las obras de infraestructura agrícola necesaria,¹⁰ el empleo de la mecanización y el uso de agroquímicos requeridos para aumentar la productividad. La intensidad del uso de los espacios ocupados deberá incrementarse de manera importante, lo que incuestionablemente podrá traer consecuencias graves al dejar estériles

7. República de Venezuela COPLANARH. *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Tomo II. *Documentación básica* (2 tomos). Taller Litográfico de la Cartografía Nacional. Caracas 1972:

“A pesar de ello y aunque se realice el ordenamiento total deseable de la tierra del país para el año 2000, será necesario una intensificación del uso de los recursos a fin de que el incremento de las demandas de producción agrícola no rebasen el de la productividad física de las tierras y por tanto se dé lugar a una necesidad de incrementar las áreas de producción agrícola que pudiera exceder las existentes. Este planteamiento es válido dentro del horizonte del plan y evidentemente para después del año 2000, excepto que se produzcan fenómenos no previsibles en la actualidad incluso en el orden del desarrollo tecnológico”.

8. Giménez Landínez, V. *La agricultura necesaria*. Publicaciones del Banco Central de Venezuela. Colección Agricultura en Venezuela. Caracas 1976.

9. Gómez Álvarez, F. “La verdad sobre los suelos venezolanos”. Entrevista en el Diario *El Nacional*. 12 de diciembre de 1979: “El 98% restante de la superficie nacional (el otro 2% de la superficie corresponde a tierras de buena calidad para la agricultura) está ocupado por áreas que tienen limitaciones para su uso agrícola, distribuidas de la siguiente manera: un 4% de zonas áridas, cuyas posibilidades son escasas por ser muy pocas las que podemos dotar de riego. El 44% es ocupado por montañas en donde una agricultura mecanizada es prácticamente imposible, dedicándose al cultivo del café y pequeñas áreas dedicadas a cultivos hortícolas. El 32% son suelos de baja fertilidad, de los cuales más del 87% posee fuertes limitaciones, que requieren no solamente enmiendas sino altas y permanentes dosis de fertilizantes; el 13% restante podría incorporarse a la producción por corresponder a suelos con condiciones de fertilidad menos problemática y manejo menos costoso que los anteriores. El remanente del 17% de la superficie nominal son suelos relativamente buenos para la producción agrícola, pero está limitada su capacidad por problemas de drenaje, de los cuales la mitad podrían ser recuperados con fines agropecuarios.”

tierras valiosas, sino se logra ordenar el desarrollo agrícola en atención a las condiciones de soportabilidad de los recursos naturales disponibles y de un plan agrícola a largo plazo.¹¹

Con relación al área urbana en particular, si suponemos constante la población rural en unos cuatro millones de habitantes hasta el año 2000, todo el aumento de población que ocurra en estos próximos veinte años se ubicará en el medio urbano. Esto podrá representar, además de la densificación de los cascos urbanos existentes actualmente, la ocupación de unas 200.000 hectáreas adicionales, con densidades que se consideren aceptables, o sea una duplicación del área urbanizada al presente.¹² A esta extensión debe agregársele una superficie adicional de unas 300.000 hectáreas, para el desarrollo de un sistema suburbano de muy baja densidad (5 a 10 habitantes por hectárea) como servicio al medio urbano de granjas periféricas para el abastecimiento directo de productos alimentarios percederos.

En síntesis, durante los próximos años está planteado un intenso proceso de redensificación de cascos urbanos, de urbanización de áreas adicionales y de intensificación del uso agrícola y de servicios, en una ex-

10. Franceschi A., L. y Azpúrua Q., P. P. En la introducción del libro *Evaluación de los sistemas de riego*. Talleres Litográficos de la Dirección de Cartografía Nacional. Octubre 1978. Señalan:

“Los primeros cálculos bajo este nuevo enfoque permiten anticipar que será imprescindible tener permanentemente bajo riego medio millón de hectáreas para el año 2015 y recomendable más de un millón. Adicionalmente para ganadería de leche, se deberá contar con un gran número de hectáreas todavía no precisado, pero que si son sumados a los requerimientos de áreas imprescindibles o recomendables bajo riego, resulta la cifra de dos millones de hectáreas (año 2015). La previsión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (año 2000) no cambia, sino que permite –si se quiere– reducir las tasas anuales de incorporación de áreas bajo regadío...”.

11. República de Venezuela, COPLANARH. *Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos*. Tomo 1 “El Plan” (2 Tomos). Talleres Litográficos de la Cartografía Nacional. Caracas 1971:

“La planificación del aprovechamiento de los recursos hidráulicos no alcanzará a ser uno de los factores promotores del desarrollo agrícola, a menos que se elabore, se instrumente, se ejecute y se vigile, un plan agrícola nacional prospectivo a largo plazo”.

12. Es de hacer notar, que en Venezuela, dada la ausencia de un sistema de planificación urbana adecuada, se ha venido observando una situación anómala en lo que respecta a la expansión territorial de las ciudades.

La Comisión para el Desarrollo Urbano y la Vivienda, nombrada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto N° 15 del 13-4-1964 señaló en su informe que la “expansión cuantitativa de este fenómeno es el cambio operado en el lapso de 36 años, en las diez ciudades principales antes mencionadas en las cuales la población se multiplicó por cuatro, en tanto que su área urbana se multiplicó por más de ocho”. La densidad evidentemente se redujo a la mitad, con el consiguiente aumento en el costo de prestación de servicios públicos. Esta tendencia irracional de ocupación del medio urbano no parece haberse corregido, pues en 1976, 12 años después, un trabajo realizado por el Instituto de Estudios Regionales y Urbanos de la Universidad Simón Bolívar manifiesta que la dispersión ha continuado y se dan las siguientes cifras:

	Densidades en Hab/hectárea	
	1950	1971
Maracaibo	280	57
Maturín	111	75
Mérida	133	80
Ciudad Bolívar	34	29

tensión considerable de la periferia urbana; proceso éste que debe ser cuidadosamente ordenado, so pena de que si no se hace, se llegará a un verdadero caos urbanístico y se malograrán valiosas extensiones de suelos agrícolas, entre otras muchas consecuencias negativas, para el desarrollo futuro del país. Será necesario además precisar la jerarquía de las ciudades dentro del marco de referencia de la ordenación territorial¹³ para determinar sus respectivas áreas de expansión, y los programas de equipamiento de servicios públicos, comunales y de vivienda, que consolidados deben formar parte del Programa Único de Inversiones en Infraestructura, instrumento indispensable en la concreción de la imagen-objetivo que deseamos alcance el país en el futuro.

Después del año 2000 el proceso de ocupación del espacio tomará un impulso mucho menor, frente a la estructura urbana establecida, la cual, si está debidamente ordenada, condicionará fuertemente todo desarrollo físico subsiguiente. Por estas razones es que no puede vacilarse en manifestar que, desde el punto de vista urbano, el país también se encuentra en un momento decisivo para su organización espacial, que de no aprovecharse para establecer un sistema moderno de ordenación territorial seguramente se habrá perdido la ocasión más propicia para lograr tal propósito.

Para concluir puede decirse, que Venezuela está en el umbral de un lapso que resultará histórico en el proceso de ocupación de su espacio físico. Tanto desde el punto de vista de las dimensiones que habrán de alcanzar sus ciudades, como elementos determinantes del acontecer en sus zonas de influencia, o en cuanto al aprovechamiento del espacio rural para generar el sustento y bienestar de toda la población, el país se encuentra frente a una empresa ordenadora de todas sus actividades. Si no somos capaces de ordenar este proceso bajo normas de aprovechamiento racional de los recursos, no solamente estaremos degradando el patrimonio ecológico de las generaciones futuras, sino que estaremos limitando, en el presente, la potencialidad de esos recursos para generar “la riqueza” que permitirá garantizar una elevación progresiva de los niveles de calidad de vida de los venezolanos.

13. Vid. Brewer Carías, A. R. *El régimen urbanístico de la propiedad privada*. Prosa. Caracas 1979: “... un sistema integrado y jerarquizado de planes de desarrollo urbanístico, conforme a la política de ordenación del territorio que a largo plazo debe establecer el Poder Público, y que prevea un Plan Nacional de Ordenación del Territorio que establezca un sistema de ciudades...”.

Por todas estas razones es imprescindible y oportuno en Venezuela institucionalizar ahora un proceso de ordenación territorial, que sustentado sobre bases legales apropiadas, e instrumentado por una organización con responsabilidades claramente definidas, pueda condicionar el proceso de desarrollo económico y social futuro, bajo una ética que garantice niveles superiores de bienestar para toda la población en armonía con sus recursos naturales.

DEFINICIÓN, ALCANCE E INSTRUMENTOS

1. Definición

La ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas las sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento, en la búsqueda de una mejor calidad de vida del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, todo ello en respuesta a las estrategias del plan de desarrollo económico y social a largo plazo y del plan de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, de acuerdo con una fundamentación jurídica y una organización administrativa que satisfaga esas consideraciones.

En esta definición se destacan cuatro conceptos sustantivos.

Primeramente, que la ordenación territorial tiene un intérprete: la población, la cual a través de sus actividades incide sobre el entorno físico al ocuparlo para aprovechar los recursos naturales.

La ordenación territorial tiene como escenario la extensión total del país y comprende inclusive los ámbitos urbanos. “La organización de un territorio es una adaptación de las funciones económicas y sociales que resultan de su relieve, de su hidrología, de su suelo, de sus potencialidades energéticas y de lo que la historia ha hecho de él”.¹⁴

El “Plan for Tomorrow”, del estado de California¹⁵ en el mismo sentido expresa: “Este es un plan para California: sus tierras, sus ciudades y su gente. Él muestra cómo la población puede transitar en forma sistemática un camino constructivo para resolver sus más serios problemas...”; y más adelante señala: “Alcanzar estos resultados requiere no de

14. Lebret, L. J., *Dinámica concreta del desarrollo*. Editorial Herder, S. A. Barcelona, España 1966.

15. Heller, A. (editor) *The California Tomorrow Plan*. William Kaufmann, Inc. Los Altos, California.

una planificación del uso de la tierra, ni social, ni económica, ni de la arquitectura exclusivamente, sino de una nueva clase de planificación integral, que responda en alto grado a las necesidades de la población y al territorio del planeta que ella ocupa”.

En segundo lugar, que la ordenación territorial tiene un objetivo fundamental: el desarrollo del hombre en su concepción más integral, a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales. Esto implica su constante superación desde el punto de vista económico y social, en armonía con su entorno, cuya conservación no sólo es indispensable para alcanzar un nivel superior de vida, sino que constituye la base misma de su enriquecimiento autosostenido, cuando los recursos naturales se aprovechan racionalmente.

El desarrollo de los países continuará estando íntimamente vinculado al aprovechamiento de los recursos naturales. Podemos usarlos racionalmente fijando criterios de utilización que nos garanticen su perdurabilidad y nos aseguren en el tiempo un desarrollo autosostenido, sin que este proceso pueda verse obstaculizado por carencias generadas por una explotación irracional.¹⁶

Asimismo: “Tenemos que comprender y convencernos de que el hombre ha sido hasta ahora el ser vivo que más daño ha hecho a la naturaleza, confundido en la creencia de que crecimiento y desarrollo son sinónimos. Por ello es necesario educarnos y aceptar que las leyes físicas y biológicas que regulan la naturaleza nos rigen a todos y que para conseguir el bienestar perdurable de la colectividad venezolana es indispensable que el hombre se oriente hacia la ordenación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, evitándose su destrucción; pues, si no cambia su esquema ético y su patrón de comportamiento, los medios actuales de desarrollo se harán muy pronto caducos y podrán desembocar en cambios impredecibles”.¹⁷

En tercer lugar, que la ordenación del territorio es un proceso tendente a alcanzar la imagen objetivo que establece el plan de desarrollo económico social a largo plazo, en armonía con el plan de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, aportando ambos, conjuntamente

16. Vid Venezuela. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. “Política Ambiental. Misión y Gestión”. Caracas 1978.

17. Venezuela. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. “Memoria del Despacho para el Año Fiscal 1977”. Exposición. Caracas 1978.

te, su marco de referencia. Se plantea una interacción de propósitos y posibilidades, en la cual los primeros se constriñen a las normas de un aprovechamiento racional, mientras que las segundas señalan las potencialidades físicas para satisfacer los objetivos económicos sociales.

La Ley Orgánica del Ambiente define dicha relación inequívocamente desde un punto de vista legal al establecer en su artículo 7º: “El plan nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, forman parte del Plan de la Nación y deberá contener: 1º La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; 2º El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; 3º El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley”; no agota esta ley el ámbito de la ordenación territorial, sino que estipula los aspectos que considera fundamentales queden incluidos en dicho proceso. De allí la importancia de establecer en forma muy clara y a través de una ley específica el alcance integral de la ordenación territorial.

Además, es de destacar en la definición la importancia de la dimensión tiempo, la cual constituye una variable básica del proceso, ya que los resultados de la ordenación no se perciben de inmediato: “Debido a que la ordenación y el desarrollo físico de las regiones, estados o ciudades conlleva períodos dilatados de tiempo, la planificación espacial debe quedar encuadrada dentro de un marco de referencia donde se fijen las estrategias en el ámbito de un territorio en un horizonte de tiempo, que tiene que ofrecer cierta perspectiva, a fin de hacer coherentes los proyectos y evitar que éstos puedan quedar yuxtapuestos”.¹⁸

Finalmente la definición destaca el hecho de que la ordenación territorial es un proceso cuya institucionalización hace indispensable el establecimiento por vías legales de una organización administrativa responsable de realizar todas sus fases y de un cuerpo de procedimientos legitimados jurídicamente. Asimismo se señala que dicha organización y los procedimientos que pautan su actuación deben ser coherentes con el planteamiento conceptual formulado en la definición. Esto es, la creación

18. Azpúrua, P. P. y Gabaldón, A. J. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. Editorial Tecnos. Madrid 1976.

de un determinado organismo administrativo y los procedimientos que lo instrumentan debe ser entendida no como un fin en sí misma, sino como un medio para lograr fines específicos que esa institución está llamada a cumplir.

■ 2. Alcance

Como síntesis de lo anteriormente expuesto puede decirse que la ordenación territorial es un proceso que comprende entre otras funciones las siguientes:

- 1. *Lograr la mejor ubicación de las actividades económicas y sociales con relación al aprovechamiento racional de los recursos naturales.* Se trata de orientar un proceso ordenado de ocupación del espacio, de manera de aprovechar racionalmente la potencialidad de los recursos naturales existentes, para alcanzar el desarrollo, evitando el deterioro del entorno físico de una manera irreversible a través de la incidencia de las diversas actividades previstas en el plan de desarrollo económico y social y los planes sectoriales que lo complementan.
- 2. *La desconcentración y descentralización económica en la búsqueda de un desarrollo interregional más armónico.* Se pretende lograr un equilibrio más racional entre las regiones económicamente retrasadas y las más desarrolladas, así como entre las regiones rurales y las urbanas. La desconcentración y descentralización comprende a todas las actividades propias del desarrollo y no las puramente productivas.
- 3. *La delimitación de los fines y usos de la tierra de acuerdo con su vocación ecológica y la demanda que exista sobre ella.* Los terrenos tienen vocación para diferentes fines de acuerdo con sus características ecológicas, y el ordenamiento territorial debe establecer la cronología en que se permitirán cambios para usos más intensos, siempre y cuando éstos sea compatibles con sus características intrínsecas y la demanda que se impone sobre ellas esté en armonía con el proceso previsto de ocupación del espacio.
- 4. *La localización geográfica del proceso de asentamientos humanos.* Esto es, establecer un sistema jerarquizado de ciudades, para orientar las medidas de ordenación del territorio que propendan hacia un patrón de asentamientos predeterminado prospectivamente y lógicamente recomendables.
- 5. *El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento.* La ordenación territorial debe recoger las

directrices esbozadas por la política ambiental en el sentido de someter ciertas extensiones del país a regulaciones en cuanto a fines y uso, en razón de su valor ecológico.

- 6. *La ocupación del espacio en la zona de interés estratégico.* En la ocupación de zonas de interés estratégico, tales como las fronteras, tramos de la costa e instalaciones militares, entre otras, entran en juego, además de los factores ecológicos, otros criterios que hay que tomar en cuenta para tratar de conciliarlos con el objetivo de la ordenación territorial.
- 7. *La conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales renovables.* La ordenación territorial constituye un instrumento de carácter previsorio fundamental de la política ambiental, y como tal le es inherente la administración planificada y la protección de estos recursos, de manera de conciliar las actividades propias del desarrollo con la integridad del patrimonio ecológico.
- 8. *La coordinación de todos los organismos del sector público que intervienen en el proceso de ordenar el territorio.* Esta acción comprende a los diferentes niveles administrativos: nacional, estatal y municipal, y asimismo a los organismos centralizados y descentralizados.
- 9. *La adopción de una imagen-objetivo del país.* El modelo prospectivo aportado por el plan de desarrollo económico y social constituye un elemento de juicio indispensable para establecer la imagen objetivo de la ordenación territorial a largo plazo y las estrategias para alcanzarla.
- 10. *El equipamiento del territorio de manera de habilitarlo para el cumplimiento de los planes de ordenación.* Para poder concretar de manera integral un patrón de ocupación predeterminado, se requiere, además del cuerpo de medidas regulatorias, otras acciones tales como el desarrollo de las infraestructuras necesarias, que facilite el proceso de ocupación del espacio en la dirección deseada. Los programas de equipamiento infraestructural constituyen factores altamente coadyuvantes de la ordenación territorial.
- 11. *La expropiación de la tierra a los fines previstos en los planes de ordenación.* Cuando se hubiese agotado la vía de la coordinación o de la participación o fuese necesario a efectos de ejecutar los planes de afectación, las organizaciones competentes podrán expropiar determinados inmuebles o grupos de los mismos.¹⁹

19. Suiza. Proyecto de Ley Federal sobre Ordenación del Territorio.

- 12. *La protección de las zonas de ocupación contra los fenómenos de carácter natural que puedan afectarlas.* Existen fenómenos naturales, tales como las inundaciones, los sismos, los incendios forestales y los deslizamientos de tierras, entre otros, de los cuales deben ser protegidas las zonas a ser ocupadas dentro de los planes de ordenación. Esta protección se logra mediante medidas regulatorias de los usos, o eventualmente a través de obras de ingeniería, cuando la economía y demás consideraciones lo justifican.
- 13. *Los programas de estímulo al desarrollo de actividades económico-sociales cónsonas con los planes de ordenación.* Se trata de inducir ciertas actividades a través de estímulos crediticios y fiscales para que se precipiten los resultados del proceso de ordenación.
- 14. *La preservación de monumentos históricos y arqueológicos.* Este tipo de monumentos, como componentes de ecosistemas intervenidos en épocas remotas, suele tener gran valor cultural y por lo tanto deben preverse las medidas requeridas para garantizar su perdurabilidad e integridad.
- 15. *La conservación del paisaje.* La contaminación visual constituye una de las manifestaciones tangibles de la degradación ambiental. La protección de paisajes naturales de alto valor estético tiene en la vida contemporánea una significación especial que debe ser satisfecha dentro de la ordenación territorial.
- 16. *Identificar y analizar los procesos político-económicos que han condicionado el ordenamiento existente.* De la comprensión cabal de estos procesos debe lograrse la determinación de factores que hay que modificar para alcanzar el ordenamiento deseado.
- 17. *La recabación de toda la información sobre los factores sociales, bióticos y fisiográficos que conforman el ambiente.* Para ordenar el territorio se requiere conocer previamente la población con sus tradiciones culturales, sus costumbres e instituciones, la fauna y la flora que constituyen el medio orgánico y el cúmulo de características fisiográficas que conforman el espacio sobre el cual se desarrolla el proceso. La realización de este inventario es una actividad inherente a la ordenación.

En forma resumida y sin ser exhaustivos, éstos son los aspectos básicos que comprende la ordenación territorial, cuya enumeración es útil a los fines de determinar su alcance y lograr una mejor comprensión de su definición.

3. Instrumentos

Como se ha dejado traslucir, “La ordenación del territorio tiene objetivos claramente definidos y esenciales: la ordenación de las actividades económicas, la ordenación de las actividades sociales y la ordenación física. En este sentido, más que una política, es el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas”.^{20 y 21}

Para complementar la definición y alcance de la ordenación territorial, deben mencionarse sus instrumentos, pues son elementos que van indisolublemente unidos al proceso. Los instrumentos para orientar y concretar la ordenación del territorio son: a) La ley, b) El plan y c) “La organización institucional.

La ley de ordenación del territorio. Los planes de ordenación no pueden estar disociados del derecho. El principio del estado de derecho o estado social de derecho y el principio de legalidad exigen que los planes de ordenación se ajusten a la norma jurídica. Solamente el derecho está en condiciones de conferir a los planes de ordenación el carácter de rectores de las diversas actividades y de obligatorios a los planes locales y concrecionales que le son indispensables.²²

La ley debe aportar las bases para definir la organización institucional encargada de instrumentar el proceso de ordenación territorial, estableciendo su estructura y asignando claramente las responsabilidades correspondientes a cada nivel de actuación.²³

Asimismo, la ley debe normar el proceso y crear los implementos para dar cumplimiento, por una parte, a las políticas y planes sectoriales de los diversos sectores económicos y sociales y, por la otra, a la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

20. Azpúrua Q., P. P., y otros “Ciudades y Regiones de Venezuela” en *25 de 35*. Editorial Latina C. A. Caracas (Venezuela) 1975 (Publicado originalmente en el diario *El Nacional* P. 274/275. Edición 30º Aniversario del 3 de agosto de 1973).

“La consecuencia fundamental es el convencimiento de que la ordenación del territorio concierne a todas las personas, a la totalidad de las actividades económicas y al total de la extensión geográfica del país. Por tanto posee las características de ser unitaria y global, interinstitucional, pero lo más destacado es que supone una reflexión a largo plazo. *En definitiva, ordenar es optar.*”

21. Martín-Retortillo, S., *Descentralización administrativa y organización política*. Tomo III. Ediciones Alfaguara. Madrid, 1973: “Una ordenación racional del territorio implica una elección necesariamente política, porque compromete la vida y la estructura del país”. (*) Citado de “*Amenagement du territoire*”, 1954, a cargo de “*Etudes et Documents du Centre de Recherches économiques et sociales*”, citado por J. Lajugie, op. cit., 289.

22. Vid Corella, J. M. “Introducción a la traducción del Proyecto de Ley Federal Suiza sobre Ordenación del Territorio”. *Revista de Desarrollo Urbanístico*, Madrid (España) 33-129-159. 1973.

23. Vid República de Venezuela. “Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio”. Caracas 1969. Exposición de Motivos. Versión preparada por el Dr. Manuel R. Egaña.

En este sentido la ley debe enunciar el conjunto de medidas que contribuyen directamente a concretar la ordenación territorial y aquellas genéricas tendentes a inducir el proceso hacia los objetivos predeterminados. Tales medidas suelen corresponder a tres categorías: a) administrativas, b) regulaciones de carácter ecológico y c) de equipamiento.

Las medidas administrativas son aquellas que estimulan la ordenación en una dirección prefijada. Se pueden destacar en este campo los estímulos fiscales o crediticios para cierto tipo de actividades comunes con los propósitos del plan; la creación de organismos de fomento para catalizar el proceso de ocupación del espacio; la afectación de tierras con fines de expropiación para facilitar ciertos desarrollos y el cobro de tributos por valorización de propiedades como resultado de las medidas administrativas u obras construidas por el Estado.

Las regulaciones ecológicas, generalmente disuasivas, para evitar la ocupación de ciertas áreas o limitar las actividades en beneficio de la conservación de los ecosistemas, como es el caso de las declaratorias de parques nacionales y la protección de paisajes naturales de alto valor estético o monumentos históricos o naturales y la determinación de las áreas *non edificandi* dentro de las planicies de inundación.

Finalmente, las acciones de equipamiento, constituidas por los programas de obras para los diferentes sectores económicos que facilitan la localización de las actividades, y por ende de la población, tales como las de equipamiento urbano, transporte y saneamiento de tierra, entre otras.

El plan de ordenación territorial. El plan de ordenación territorial y los planes que lo complementan y lo desarrollan, constituyen el medio que sirve para dar forma al proceso, ordenando los elementos físicos del territorio y las intervenciones públicas, a través de un conjunto orgánico de medidas administrativas regulatorias y de equipamiento, en la búsqueda de un “proceso integrado e integral”²⁴ para conseguir el bienestar del hombre.

El plan, además de comprender la totalidad del territorio, y en particular las áreas urbanas, debe contener todas las estrategias y directrices, así como los actos que influyen sobre la ordenación propuesta.

24. Lebret J. L. “Como el crecimiento de un ente vivo debe concebirse la organización del espacio”. Boletín CIV. N.2 55: 45-46. Caracas. Julio 1964.

El plan, por medio de sus orientaciones y precisiones, permite concretar las inversiones de capital para acelerar o provocar ciertas actividades evitando la duplicación de inversiones en obras y medidas regulatorias y por ende evitar la anarquía en el uso de la tierra y de otros recursos naturales. En este sentido adquiere relevancia fundamental el programa único de inversiones, como instrumento idóneo de la Administración para dar cumplimiento al plan, aportando el marco de referencia para todas las decisiones administrativas de mediano y corto plazo, coadyuvantes al logro de sus objetivos. Dicho programa no es un catálogo de obras a construirse en plazos determinados, sino una fase de menor plazo que el plan, en la tarea continua de planificación. El programa debe contener un presupuesto de inversiones y la especificidad de las obras y actos administrativos a realizar en plazos predeterminados, señalando los logros a alcanzar a través de metas cuantificables que permitan ser evaluadas.

Por su parte, todo proceso de planificación requiere de un sistema permanente de vigilancia y control: “la fase de control dentro de la planificación tiene por objeto asegurar la validez de los medios de acción seleccionados para cumplir con los objetivos propuestos (...) La responsabilidad de esta fase recae fundamentalmente en el sector público para lo cual debe existir una organización institucional que evalúe todo el proceso”.²⁵

La organización institucional. La organización institucional para la ordenación territorial está constituida por todo el sistema de organismos con responsabilidad en la investigación, planificación, implementación y la vigilancia. No se trata de una estructura jerarquizada, sino de un sistema conformado por diferentes niveles de actuación administrativa que concurren directa o indirectamente en la concreción del proceso.²⁶

La organización institucional es uno de los órganos del sistema nacional de planificación y constituye un elemento fundamental para la implementación de la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

25. Azpúrua Q., P. P. y C. Sosa de Mendoza. *Venezuela: bases de una política hidráulica*. Editorial Latina 1972.

“La distinción que se ha hecho entre formulación, ejecución y control del plan es más bien formal, ya que como se verá más adelante todo el proceso de planificación es una función continua e interdependiente tanto en sus fases, como de los organismos que intervienen en él. La experiencia indica que nada perjudica más el éxito de un plan que separar su formulación de las medidas de su ejecución. La planificación no puede concluir con la formulación del plan y el comienzo de las medidas para su realización”.

La ley, el plan y la organización institucional constituyen la tríada de instrumentos indispensables para lograr el cumplimiento de los objetivos de un proceso de ordenación del territorio, que a la vez de buscar el aprovechamiento racional de los recursos naturales, a través de la organización física del espacio, tiene como objeto orientar y coordinar las fuerzas productivas de la sociedad según un orden que asegure el logro de los fines establecidos.

El concepto de ordenación territorial es muy reciente. Es un término que se encuentra actualmente en plena evolución en cuanto a su alcance, pero sobre todo en lo que se relaciona con sus aspectos metodológicos. Ni siquiera puede decirse que existe un criterio unificado sobre su acepción, en los diferentes países.²⁷ Esto dificulta aún más un proceso ya de por sí difícil, como lo es elaborar una definición.

Sin embargo se nos ha requerido una definición y ello se ha intentado, con plena conciencia de las limitaciones que existen para formular un planteamiento inequívoco, que cumpla con todas las reglas de una buena definición.²⁸ Para ello se ha consultado la bibliografía teórica que existe sobre el tema, pero fundamentalmente se ha recurrido al enfoque a través del cual concebimos el desarrollo, para desentrañar bases útiles para la definición: desarrollo para nosotros es la elevación social y económica permanente de toda la población en armonía con la naturaleza. Se ha recurrido además al análisis de la realidad venezolana en su sentido más lato, para extraer otros elementos convenientes para acotar el alcance de la ordenación territorial. De la interpretación de todos estos elementos, se desprende la definición que se propone.

26. García-Pelayo, M. *Burocracia y tecnocracia*. Alianza Editorial, Madrid 1974:

Conviene diferenciar claramente los conceptos de ordenación y organización:

“En sus términos más generales, la distinción entre ambos tipos de orden puede formularse diciendo que la organización es un orden estructurado por una racionalidad previa a la realidad ordenada, mientras que la ordenación es un orden estructurado por una racionalidad immanente a la realidad misma (...) La organización se constituye en vista a la obtención de un fin previamente planteado, para cuya concreción se calculan unos medios y se fija una secuencia lógica de objetivos, es decir, de unos resultados parciales de cuya integración se obtiene el fin propuesto. En la ordenación no hay planteamiento previo ni del fin ni de la secuencia e integración de objetivos, sino que la dialéctica concreta de las cosas conduce a un resultado con un determinado sentido”.

27. Garner, J. F. *Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*. Trad. Joaquín Hernández Orozco. Instituto de Administración Local. Madrid 1976.

28. *Enciclopedia Universal Ilustrada*. España-Calpe, S.A. Madrid. Una definición debe cumplir con las siguientes reglas: (1) La definición ha de ser más clara que la cosa definida; (2) Lo definido no entra en la definición; (3) La definición sea breve cuando la materia lo permita; (4) No sea la definición ni redundante ni diminuta y (5) La definición ha de convenir a todo y a solo el definido.

Una definición puede tener varios propósitos: aumentar el vocabulario; eliminar ambigüedad; reducir la vaguedad; influir en actitudes y explicar teóricamente.²⁹ La definición de ordenación territorial que se presenta tiene básicamente este último propósito. Se ha requerido una caracterización teóricamente adecuada del objeto al cual se aplica.

29. Copi, I. M., *Introducción a la Lógica*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1974.



Fundación
POLAR



Bases para un
proyecto de
ley de ordenación
del territorio

Trabajo elaborado por
Pedro Pablo Azpúrua Q.
Werner Corrales L.
Cecilia Sosa Gómez

Versión final

4 de octubre de 1979



Fundación
POLAR



Por que el adjetivo humanus me es tan sospechoso como su sustantivo abstracto humanitas, la humanidad. Ni lo humano ni la humanidad, y ni el adjetivo simple, ni el sustantivado, sino el sustantivo concreto: el hombre.

Miguel de Unamuno
(Del sentimiento trágico de la vida)



Fundación
POLAR



Í N D I C E

■ INTRODUCCIÓN

- A. Antecedentes y Agradecimiento
- B. Presentación
- C. Contenido de las Bases

■ BASES DEL ANTEPROYECTO

- **TÍTULO PRIMERO: Disposiciones Generales**
 - Capítulo Primero: Objeto, Finalidad y Alcance
 - Capítulo Segundo: Principios Generales
- **TÍTULO SEGUNDO: El Sistema Nacional de Ordenación Territorial**
 - Capítulo Primero: Disposiciones Generales
 - Capítulo Segundo: De la Autoridad Nacional
 - Capítulo Tercero: De las Autoridades Regionales y de Áreas
 - Capítulo Cuarto: Del Consejo Nacional de Ordenación Territorial
- **TÍTULO TERCERO: Los Planes de Ordenación del Territorio**
 - Capítulo Primero: Carácter Vinculante de los Planes
 - Capítulo Segundo: Del Plan Nacional y de los Planes Rectores y Especiales
 - Capítulo Tercero: Del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio
 - Capítulo Cuarto: De la Elaboración y Aprobación de los Planes
- **TÍTULO CUARTO: De las Inversiones para el Desarrollo de las Áreas y el Aprovechamiento de los Recursos Naturales en Cumplimiento de los Planes de Ordenación del Territorio**
 - Capítulo Primero: Disposiciones Generales
 - Capítulo Segundo: De las Inversiones Públicas en Materia de Ordenación del Territorio
 - Capítulo Tercero: Las Entidades Colaboradoras y los Contratos de Participación para la Ordenación del Territorio
 - Capítulo Cuarto: Las Concesiones y Autorizaciones para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables
 - Capítulo Quinto: Los Convenios de Incorporación de Uso y los Contratos de Participación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables
- **TÍTULO QUINTO: De las Relaciones con los Municipios**
 - Capítulo Único: Los Programas-Convenios de Ordenación

- **TÍTULO SEXTO: De las Expropiaciones y de las Contribuciones por Razón de las Obras de Equipamiento**
 - Capítulo Primero: Disposiciones Generales
 - Capítulo Segundo: De los Expropiaciones y de las Servidumbres y la Declaratoria de Reservas
 - Capítulo Tercero: De las Contribuciones por Mejoras
- **TÍTULO SEPTIMO: Del Control y de la Vigilancia**
 - Capítulo Primero: Control Técnico y Administrativo
 - Capítulo Segundo: De las Infracciones
 - Capítulo Tercero: De los Procedimientos
 - Capítulo Cuarto: De las Sanciones
- **TÍTULO OCTAVO: Del Fomento de la Investigación y Enseñanza de las Ciencias y Técnicas Necesarias para la Ordenación del Territorio**
- **TÍTULO NOVENO: Disposiciones Finales y Transitorias**

*Dio la naturaleza al hombre las pasiones
para su conservación, pero si se desordenan,
contribuyen a su destrucción total.
La cólera acaba con la vida; la ambición
con la libertad; la avaricia con los bienes;
la envidia con el mérito; y la concupiscencia
con el honor y la virtud.
Fue necesario que la justicia y la razón
se armasen contra su desorden, oponiendo
el concierto civil como una roca
en que se desbaratase el furor de sus ataques.
Fue necesario un freno y se inventaron
las leyes que previniesen los males
antes que sucediesen, o que los remediasen,
si llegasen a suceder.*

Miguel José Sanz¹

I. INTRODUCCIÓN

■ A. Antecedentes y Agradecimiento

- 1. La materia relativa a la ordenación del territorio exige de un instrumento jurídico que regule en términos generales las actuaciones del Estado y las de los particulares.

En Venezuela, cuyo desarrollo se viene produciendo con desequilibrios y heterogeneidades importantes y con presiones muy fuertes y

1. *Teoría política y ética de la independencia* (compilación y estudio preliminar por Pedro Grases). Caracas, 1979.

desordenadas sobre sus recursos naturales y sobre la calidad del ambiente del cual disfruta su población, adquiere especial importancia normar en un marco social la ocupación y el aprovechamiento del espacio.

Asimismo la presencia en el escenario nacional de actores individuales o institucionales públicos y privados de caracteres muy diversos y diferentes intereses en esos procesos, hace indispensable instrumentar esos objetivos sociales a través de “implementos” de carácter jurídico, de mayor o menor precisión, a manera de “reglas de juego” para regular las acciones de planificación, coordinación y concertación; los ámbitos, responsabilidades y derechos de los actores en el proceso.

Una Ley de Ordenación del Territorio debe ser lo suficientemente eficaz para enmarcar y coordinar en términos sectoriales y espaciales los diversos planes, los cuales a su vez deben coadyuvar a la ubicación de las inversiones de los diversos sectores, a fin de dar cumplimiento a las estrategias y directrices de desarrollo que establezcan los planes generales de desarrollo social y económico de la nación y del plan nacional del ambiente.

La ley debe establecer también el marco jurídico-administrativo que asegure la coherencia de dichos planes y la protección, mejoramiento y conservación del ambiente, en la búsqueda del bienestar social del hombre y de la mayor eficiencia y justicia distributiva en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Esta ley debe ser lo suficientemente flexible como para que su permanencia permita y no obstaculice los ajustes que necesariamente se justificarán a la luz de los cambios en la dinámica social, en la tecnología e incluso en el conocimiento de los procesos de desarrollo y de organización espacial. En síntesis, debe ser un conjunto de “reglas de juego” sin constreñir la interrelación de los agentes sociales en lo que compete a su papel en el proceso de ocupación del espacio, dentro del marco de objetivos del desarrollo y de la protección y mejoramiento del ambiente.

- 2. En el curso del año 1976, estando en etapa preparatoria la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se inició la preparación de un documento que reuniese un conjunto de bases técnicas que orientase la elaboración de un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio. Más tarde, una vez creado el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dicho documento recibió un marco más preciso de objetivos.

Los fines sobre los cuales hay que fundamentar las bases para un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio son:

- a) Servir de orientación técnica para que los responsables de redactar propiamente el proyecto de Ley de Ordenación del Territorio dispongan de un conjunto coherente de criterios técnicos y administrativos, para la formulación de las normas legales e institucionales y concilien la legislación vigente con lo que se proponga en el proyecto.
- b) Servir, mientras se elabore la Ley de Ordenación del Territorio, como instrumento interno de complementación y precisión de la Ley Orgánica del Ambiente; y de un modo específico contribuya a orientar el trabajo que por ley² debe realizar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en cuanto ha de lograr:
 - Un marco institucional jerarquizado para el sistema de planificación de la ordenación del territorio;
 - Interpretación y formas de inserción de la ordenación del territorio dentro de la planificación para el desarrollo nacional y de la planificación ambiental;
 - Y mecanismos para iniciar experiencias de concertación y de coordinación de inversiones entre los organismos públicos, los entes municipales y los particulares.

Al concluirse la redacción de la primera versión de las *Bases para un Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio* el 20 de junio de 1976, se inició un período de consultas, para redactar un año más tarde la segunda versión. Esta espera estuvo plenamente justificada, ya que en esa segunda versión, aparte de haberse enriquecido con las valiosas observaciones de los especialistas y los funcionarios consultados, fue posible reorientar y complementar el documento a la luz de sólidos elementos de juicio derivados de la experiencia de la realidad que el ministerio venía enfrentando e interpretando con seguridad y aplomo luego de un año de gestión.

A lo largo de las varias etapas de preparación y revisión de las *Bases para un Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio*, se tomaron en consideración todos los proyectos conocidos sobre legislación de la ordenación urbanística o del suelo urbano elaborados con anterioridad en

2. Venezuela, Ley Orgánica del Ambiente, Arts. 6° y 7°, aprobada el 7 de junio de 1976. Puesto el Ejecútese el 15 de junio de 1976 (Gaceta Oficial N° 31.004 del 16 de junio de 1976).

Venezuela, y en especial las *Bases para el Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística*³ y el anteproyecto de Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio,⁴ el Proyecto de Ley de Aguas⁵ y la versión especial del mismo sometida para su estudio al Senado de la República.⁶

Se tuvieron presente, además, los decretos presidenciales referentes a mecanismos de coordinación sobre el equipamiento y regionalización administrativa, y los relativos a las bases del sistema de planificación.⁷

Asimismo, fueron tomados en especial consideración el Proyecto de Ley Federal Suizo sobre Ordenación del Territorio^{8 y 9} y de México sobre asentamientos humanos;¹⁰ varios proyectos de modificaciones de la Ley del Suelo de España; los trabajos del Arq. Pedro Bidagor Lasarte y del catedrático Ramón Martín Mateo realizados para Venezuela; y las leyes sobre la materia de Colombia y de Estados Unidos. También se ha considerado la experiencia de los mecanismos de concertación público-privados utilizados en materia de ordenación y desarrollo regional en Italia, Francia e Inglaterra; e igualmente los procesos generales de planificación del ordenamiento de Suecia, Holanda e Inglaterra. En este último país, elaborado por su Secretaría de Estado para el Departamento de Ambiente; y en Francia, por los ministros encargados por el Primer Ministro para la protección de la naturaleza y del ambiente y del plan y de la ordenación del territorio.

Finalmente, en las sucesivas revisiones del documento se realizaron ajustes en vista a la experiencia que iba adquiriendo el propio ministerio

3. *Bases para el Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística*. Allan R. Brewer Carías, por encargo del Ministerio de Obras Publicas (Véase Resolución N° 127 del 18 de marzo 1975). Nov. 1976.

4. Anteproyecto de Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio. Allan R. Brewer-Carías, por encargo del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Caracas, noviembre de 1976.

5. COPLANARH, Caracas 1976.

6. Presentada por el Ejecutivo ante el Senado de la República el 2 de noviembre de 1976, actualmente en estudio por una comisión especial presidida por el senador Dr. Pablo Herrera Campíns, la cual nombró asesor a los Drs. Pedro Pablo Azpúrua Q. y Guaicaipuro Martínez M. Ya está listo para su discusión un nuevo Proyecto de Ley enriquecido por la experiencia del funcionamiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y por las luces derivadas de la discusión en el seno de la Comisión Especial.

7. Decreto N°	Fecha	G. O. N°	Fecha
741	4-2-75	30.615	4-2-75
761	18-2-75	30.631	25-2-75
1.331	16-12-75	30.890	9-1-76
2.445	15-11-77	31.363	17-11-77

8. Vid. Corela, J. M. "El Proyecto de Ley Federal de Suiza sobre Ordenación del Territorio". Revista de Desarrollo Urbano, Madrid. (España). 33: 129-159. 1973.

9. Martín, L. "La Legislación Suiza Reguladora de la Planificación" en Gamer, J. F. *Derechos de la planificación territorial en la Europa Occidental*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1976.

10. México. Ley General de Asentamientos Humanos.

a través de la incorporación de las observaciones y sugerencias de quienes respondieron a las solicitudes de opinión, como Arnoldo J. Gabaldón, Guaicaipuro Martínez M., Eduardo Arroyo, Eloy Lares Monserrate, Aurelio Useche, Beatriz Armada P. y Gustavo Daumen.

En la versión final que se presenta, también se incluyen sugerencias a la segunda versión recibidas de Guaicaipuro Martínez M., Guillermo Colmenares Finol, Hercilio Castellano, Charles Lazzari y Judith Bentata, asimismo se tuvieron en consideración las opiniones de Sebastián Martín-Retortillo y Oscar Marulanda.

La síntesis de toda la colaboración prestada, en especial las de Sebastián Martín-Retortillo y Oscar Marulanda, llevó a cambiar tanto el orden como la lógica en la asignación de funciones a los organismos del Sistema Nacional de Ordenación del Territorio, así como la conceptualización de los planes originalmente previstos.

Los autores de este trabajo agradecemos toda la colaboración recibida en la preparación de este documento.

■ B. Presentación

*Más, más y cada vez más; quiero ser yo,
y sin dejar de serlo, ser además los otros,
adentrarme a la totalidad de las cosas
visibles e invisibles, extenderme a lo ilimitado
del espacio y prolongarme a lo inacabable
del tiempo.*

Miguel de Unamuno¹¹

- 1. El hombre siempre ha buscado en su individualidad la proyección de lo que lo rodea; por ello quiere además de ser él, ser también los otros, sentirse en el espacio y prolongarse en el tiempo. Esta concepción parece apropiada para explicar que si esto le ocurre a cada hombre, y cada uno necesita orientar su capacidad inventiva y organizativa hacia el logro de su satisfacción personal, sólo atendiendo al ambiente que lo rodea, y más concretamente a las actividades que se realizan en ese entorno, es como

11. Unamuno, Miguel de. *Del sentimiento trágico de la vida* (1937). Espasa-Calpe S.A. Duodécima Edición, 1971.

podrá directa o indirectamente obtener satisfacción o al menos no entorpecer la relación que tiene con el medio. No es con un desarrollo uniformemente repartido en el territorio nacional como podría lograr tal objetivo, ya que precisamente esa capacidad inventiva y organizativa no responde a patrones uniformes, y además porque las ciudades y las regiones que iniciaron la búsqueda de su propio desarrollo no han logrado hacer coincidir las políticas de Gobierno con las orientaciones, posibilidades y potencialidades de cada región.

- — 2. Precisamente, si la “*organización de un territorio es su adaptación a las funciones económicas y sociales que resulten de su relieve, de su hidrología, de su suelo, de su subsuelo, de sus potencialidades energéticas y de lo que la historia ha hecho de él*”¹², no es suficiente la adaptación de esa organización al medio ni a las funciones económicas y sociales donde está presente el hombre, para lograr la realización de las aspiraciones de cada individuo y del conjunto en el espacio y en el tiempo.

De allí que la organización deba nacer de unos principios rectores o pautas ordenadoras que permitan a cada individuo o grupo de individuos, disponer de una imagen-objetivo en la cual se muevan y actúan, y al mismo tiempo permita la coherencia, en relación con los espacios donde se mueven y actúan otros individuos, ya que directa o indirectamente, quiéranlo o no, influirán en su organización.

La ordenación del territorio viene a ser entonces un marco de referencia para la actuación individual o colectiva, pública o privada –como se dijo antes–, en la búsqueda de una equilibrada distribución de actividades y utilización de recursos que permitan un ordenado desarrollo de las diversas regiones, componentes del territorio nacional, teniendo en cuenta sus lazos recíprocos y los intereses generales de la República, así como establecer y regular las oportunas interdependencias entre los recursos productivos y los servicios e infraestructura de tales regiones, a fin de crear las mejores condiciones para el desarrollo económico-social, la protección de los recursos naturales renovables y de los valores ambientales del país.

- — 3. En Venezuela, la idea de ordenación ya estaba presente en 1938, cuando Maurice Rotival analiza el problema de Caracas, su condición de capital de la República, y su crecimiento futuro. Y aun antes, pues suponen ideas de

12. Lebrecht L. J. *Dinámica concreta del desarrollo*. Trad: María Luisa Medrano. Editorial Herder S. A. (Barcelona) (España) 1969.

ordenación los trabajos presentados a los “Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna” (CIAM) en 1927.

Esta nueva orientación supera la búsqueda exclusiva de lo estético para dar paso a “un nuevo arte de construir que, aplicado a todas las cosas de la construcción, en las ciudades como en los campos, manifestaría por doquier la sólida realidad y el valor verdaderamente humano de sus concepciones”.¹³

En el Primer Congreso de los CIAM (Declaración de La Sarraz 28 de junio de 1928) al definirse el urbanismo establece que las tres funciones fundamentales, cuyo cumplimiento debe vigilarse, son: habitar, trabajar y recrearse; y sus objetivos: la ocupación del suelo, la organización de la circulación y la legislación. Ya para ese momento se consideraba que el urbanismo abarca tanto las aglomeraciones urbanas como los agrupamientos rurales y que el equipamiento de un país reclama la íntima relación de la arquitectura con la economía general.¹⁴

En 1941 el grupo francés de los CIAM considera necesario hacer pública La Carta de Atenas, donde se hace el pronunciamiento de que “La ciudad no es sino una parte de un conjunto económico, social y político, que constituye la región, por lo que no se puede encarar un problema de urbanismo, sino refiriéndose constantemente a los elementos constitutivos de la región”.¹⁵

Ahora bien, en cuanto a la influencia del medio y del ambiente, La Carta de Atenas declara que: “la geografía y la topografía representan un papel considerable en el destino de los hombres” y los elementos constitutivos de la región, principalmente su geografía y así “la proporción de los elementos agua y tierra, sea que opere en superficie, oponiendo regiones lacustres o fluviales a extensiones de estepas, sea que se exprese en espesor, dando aquí grasos campos de pastores, allí landas y desiertos, da forma, también, a actitudes mentales que luego se inscribirán en las empresas y encontrarán su expresión en la casa, el pueblo o la ciudad”.¹⁶

Por su parte también las preocupaciones de orden individual o colectivo se introducen en el tejido de la problemática de lo económico, social o político.

13. La Carta de Atenas. “El Urbanismo de los CIAM”. Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. Colección Documentos del Siglo Veinte. Trad. Delfina Galvez de William. Editorial Contémpora. Buenos Aires (Argentina) 1957, p. 17.

14. La Carta de Atenas... *Opus cit.*, p. 20.

15. La Carta de Atenas. *Ibíd.*, p. 41.

16. La Carta de Atenas. *Ibíd.*, p. 43.

- 4. La Carta de Atenas fue realmente una primera vertiente de pensamiento en materia de urbanismo –planificación regional– ordenación del espacio. También fue orientación para los profesionales que trabajaban en los proyectos del abastecimiento de agua, recolección de las aguas servidas, así como para aquellos que trabajaban para regar o sanear extensas áreas del país. Por ello se recomendaba a quienes proyectaban los acueductos y las cloacas que los pensaran para ciudades y poblados, teniendo en cuenta cómo debían ser esas ciudades y no para como ellas eran, sin olvidar al mismo tiempo incorporar las posibilidades de la región como marco de referencia, para darle una razón económica a su crecimiento esperado y previsto, con mejor conocimiento de sus recursos naturales, especialmente del agua, para satisfacer sus necesidades presentes y futuras.

Los estudios de las ciudades y su región condujeron a buscar el origen y razón de su ubicación, su distanciamiento (principalmente en los llanos), su funcionamiento, crecimiento, decadencia y renacimiento así como de las expectativas futuras de esas ciudades y sus zonas de influencia, especialmente las áreas que podían ser transformadas, de sus cultivos bajo lluvia a régimen de regadío, o de posibilidades de explotaciones petroleras.

Pero yendo más atrás en nuestra historia, al revisar las Leyes de Indias, quedamos entonces estupefactos ante la normativa referente a la fundación de las ciudades. En el Título Quinto: “De las poblaciones”, en la Ley Primera recomienda: “que el terreno sea saludable, reconociendo que si se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión (...) si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos, y abundantes, y de tierras a propósito para sembrar y recoger (...) si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para leña, materiales de casas y edificios: muchas y buenas aguas para beber y regar...”.

En la Ley VI de este Título se establece que: “se le den (a las orillas) cuatro leguas de término y territorio en cuadro, o prolongado, según la calidad de la tierra, de forma que si se deslindare sea las cuatro leguas en cuadro, con calidad de que por lo menos disten los límites de dicho territorio cinco leguas de cualquier ciudad, villa o lugar de españoles que antes estuviese poblado y no haga perjuicio a ningún pueblo de indios, ni de persona particular”.

En el Título Siete. “De las poblaciones de las ciudades, villas y pueblos”, se prescribe: “En la costa del mar sea sitio levantado, sano, y fuerte

teniendo consideración al abrigo, fondo y defensa del puerto (...) las demás poblaciones la tierra adentro, elijan el sitio de los que estuviesen vacantes, y por disposición nuestra se pueden ocupar, sin perjuicio de los indios, y naturales (...) y cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares (...) dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se puede siempre proseguir y dilatar...”.¹⁷

Y en la Ley V de este Título recomienda: “Porque sería de mucha conveniencia, que se funden los pueblos cerca de ríos navegables, para que tengan mejor tragín y comercio, como los marítimos...”.¹⁸

Estas y muchas otras orientaciones, recomendaciones y precisiones fueron dadas en este largo proceso de colonización, tantas veces criticado, las cuales se mantuvieron vigentes hasta nuestra independencia y cuyo influjo ha estado presente durante muchos años. Si no fuera porque la fecha de estas regulaciones comienzan en los albores del año 1500 y por el vocabulario utilizado, podría pensarse que fueron de data bastante más reciente. Sin embargo, algunas aún tienen vigencia, y aunque la máxima de que la “ley se acata pero no se cumple” pudiera aplicarse para las Leyes de Indias, muchas de sus previsiones han creado en Venezuela actitudes, usos y costumbres que se arraigaron por el paso del tiempo y por la preocupación de tener una referencia de orden.

Otros textos históricos españoles inciden también en la ordenación espacial de ciertas actividades “partiendo de técnicas rudimentarias, como las del alejamiento a barrios y áreas especiales, lo que en alguna forma recuerda a los vigentes mecanismos de zonificación. Así la Novísima Recopilación prohíbe el establecimiento dentro de las poblaciones de fábricas o manufacturas que infecten la atmósfera, en lo que abundaban los textos de las Ordenanzas Municipales”.¹⁹

- 5. Desde que fue aceptada La Carta de Atenas para lograr un ordenamiento más humano, más científico y, por consiguiente, más justo, fue la cartilla obligada de los urbanistas y profesionales en general hasta 1955 cuando

17. España. *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Quinta Edición. Tomo Segundo (cuatro tomos) Roix Editor. Madrid, España. 1841, pp. 102-103.

18. *Ibidem*. Pp. 105-106.

19. Martín Mateo R. *Derecho ambiental*. Instituto de Estudios de Administración local. Madrid 1977. p. 173. En la Ley V ya citada de la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias* recomienda: “que los solares para carnicerías, pescaderías, tenerías y otras oficinas, que causen inmundicias, y mal olor, se procuren poner hacia el río, ó mar para que con más limpieza y sanidad se conserven las poblaciones”.

Francois Perroux lanza su teoría de “polos de crecimiento”;²⁰ muchos fueron los estudios realizados con anterioridad, pero este trabajo y la serie de estudios por él ejecutados tienen el mérito de concretar las teorías de W. Cristaller, A. Losh y C. Posard,²¹ las cuales en más o menos han influenciado todos los estudios posteriores en la materia hasta nuestros días. También vale mencionar el esfuerzo que en Venezuela se ha hecho para ubicar y analizar los problemas de nuestra Iberoamérica.²²

Posteriormente, han sido llevados a cabo complejos estudios cada vez con mejores elementos de juicio y un mayor y más cabal conocimiento de las interrelaciones entre las diferentes áreas territoriales. Y teniendo en cuenta la intensidad de uso que puede ser aceptada para un aprovechamiento continuo en el tiempo, ha cambiado radicalmente el concepto de una explotación básicamente planteada de minimización de costos por una de racional aprovechamiento del ambiente y de los recursos. En esta forma se comienza a tener una concepción prospectiva de los fines de la sociedad. Para dar cumplimiento a la finalidad deseada es necesario esclarecer lo que ella debe ser sobre la base de lo que es hoy; analizar las causas de sus éxitos y de sus fracasos; la influencia que ha ejercido en territorios externos a donde se desenvuelve; así como las influencias que ella ha sufrido del exterior orientando las actividades, para acelerar las procedentes o reprimir las indeseables a fin de orientar las tendencias presentes con visión de esa imagen de la sociedad futura posible, para lograr el bienestar del hombre en cualquier espacio o tiempo.

En este camino se ha teorizado de múltiples maneras: unas veces poniendo los recursos y el medio como determinante del comportamiento de la sociedad, y en otros casos valorando con mayor peso las motivaciones y conductas de los agentes económicos.

En el primer caso, los recursos naturales y sus vocaciones o potencialidades son el “centro” o móvil de las diversas actividades y la ciudad

20. Perroux, F. “Nota Sur la Notión de Poli de Croissance” en *Economic Appliquee*. Nos 1-2. Francia 1955.

21. Vid Chen Chi-Yi y otros. *Desarrollo regional-urbano y ordenación del territorio: mito o realidad*. Universidad Católica Andrés Bello (13) Caracas 1979. Pp. 22-43.

22. Funes J. C. y otros *La ciudad y la región para el desarrollo*. Editor Julio César Funes. Emisión de Administración Pública de Venezuela, Caracas 1972. En el prólogo Allan R. Brewer Carías: “Dentro de lo problemático del desarrollo estimo que nos ha faltado en Venezuela, y en general en América Latina, el análisis de un aspecto que es esencial para el proceso de planificación de desarrollo y que es el aspecto institucional (administrativo, jurídico y político)” y continúa: “La reforma administrativa, en ese sentido, debe entenderse como el esfuerzo por adoptar la administración pública a las realidades actuales de nuestros países...”. Funes, en nota del editor, o manera de introducción señala: “En otras palabras considero que la dependencia intelectual es lo más peligroso en los momentos actuales, porque quita el elemento de originalidad para encontrar soluciones específicas a problemas particulares”.

y sus “expresiones” son simplemente el producto de la explotación de los recursos de la región; en el otro extremo, que es el segundo caso, las ciudades, su economía, sus técnicas y sus hombres “ponen en valor” los recursos naturales.

Desde otro punto de vista, otros han creído que sólo actuando el hombre “libremente” es posible un crecimiento equilibrado, puesto que las fuerzas contrapuestas consiguen balancearse si la sociedad tiene clara conciencia de su destino futuro; otros, por el contrario, han tratado de explicar que sólo poniendo “precintos”, por creer en el determinismo de unos procesos que, aunque ciertamente estudiados, no se conocen totalmente, ni se conocerán de modo cabal, porque ellos dependen en gran parte de la actuación del hombre libre, de su inteligencia, talento, decisión y cultura.

Pretender que el hombre es un ente controlado, que sigue ciegamente las leyes de la naturaleza, es un absurdo, porque la experiencia ha demostrado lo contrario; dejarlo actuar sin una ordenación que evite destruir lo que es de todos, en el tiempo y en el espacio, es permitir la mayor de las desigualdades; en cambio, si actúa en un sistema organizado de métodos y normas que permita ordenar su instinto de conservación y equilibrar con justicia intereses y motivaciones, puede orientar sus actividades en la búsqueda de la sociedad deseable.

El espacio ha sido modificado sustancialmente por el hombre en lo que va de este siglo, para bien o para mal. Desde luego si se sigue ocupando el espacio como lo ha venido haciendo, difícilmente logrará un bienestar deseable y justo.

Para actuar razonablemente, las normas que rijan la ordenación del territorio, más que regular propiamente las actividades que siempre pueden ser modificadas y mejoradas, deben tratar de precisar y concretar fines, de acuerdo con el conocimiento que se tenga de la vocación o potencialidad de los recursos naturales y de su posibilidad de explotación en el tiempo; asimismo, se debe considerar todo lo que represente la dinámica urbana, sus técnicas, su capacidad económica; jerarquizar sus actividades de manera tal que permita el funcionamiento de un proceso armónico del área territorial donde se encuentran ubicadas, para lo cual es necesario también jerarquizar las ciudades, de acuerdo con las actividades y a la intensidad que pueden y deben desarrollar como componentes de un todo.

Recientemente se ha considerado, aunque desde hace muchos años había sido sentido o previsto, un nuevo parámetro: la calidad de la vida. El bienestar no se ha conseguido ni con el crecimiento económico, ni siquiera con el desarrollo. La diferencia entre los que tienen más y los que tienen menos se ha agudizado, así como la degradación del ambiente; de allí que llegase a expresar el Santo Padre: “No hay mayor contaminación que la pobreza”.

La falta de un orden que busque la dinámica de los ecosistemas (los naturales, los modificados o los mismos creados por el hombre) puede ocasionar una ruptura irreversible que convierta en inhabitables los espacios exigidos y demandados por la sociedad.

Es a través de un funcionamiento ordenado por la naturaleza, como sistema biótico, que podrían guiarse todas aquellas actividades que se sitúan y desarrollen en el espacio territorial y obtener correlación entre los medios y las finalidades, señalar los fines propuestos con elementos de juicio ciertos, sean físicos (comprobados experimentalmente), o provenientes de estudios económicos y sociales, a fin de permitir la necesaria intensificación hacia cambios de uso que conllevan la ocupación de nuevas áreas y al establecimiento de nuevos usos. Viendo a la sociedad con todo su dinamismo, no solo proyectada al futuro, sino observándola prospectivamente se tendría la posibilidad de alcanzar la imagen-objetivo a que se propone todo el proceso de ordenamiento. Sabiendo que aunque la ocupación del espacio no es espontánea, pues ésta ha sido condicionada por las circunstancias y los factores de poder y que el “producto” de esta “espontaneidad” puede darnos un resultado no conveniente a mediano o a largo plazo, muchas veces de difícil y costosa corrección –en caso de poderse rectificar–, vale entonces preguntarse: ¿por qué no hacer una imagen de esa sociedad en el futuro y poner a su servicio los conocimientos del medio y del ambiente natural o modificado hacia la búsqueda de esa sociedad deseable?, y ¿cómo lograr esa ocupación del espacio ordenadamente?.

García Pelayo ya nos ha planteado la diferencia entre ordenación y organización²³ y su concepción jurídico-política dentro de un Estado Social de Derecho; se tienen a la mano las múltiples vertientes de pensamiento sobre procesos económicos y sus efectos de acumulación y polarización;

23. García Pelayo, M., *El Estado Social y sus implicaciones*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuadernos de Humanidades N° 1. México 1975; y *Contribución a la teoría de los órdenes*. Revista Política. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Derecho. U.C.V. Caracas 1972, pp. 52 a 56.

la importancia de las ciudades y de su jerarquización; asimismo, se dispone de las técnicas desarrolladas para una racional ocupación del territorio y de un cabal aprovechamiento de los espacios y de sus recursos; el respeto a la dinámica de los ecosistemas y de la naturaleza como un todo para un aprovechamiento sostenido de sus recursos naturales, lo cual llevaría a definir la ordenación del territorio, su planificación y su plan, como: el instrumento más importante para lograr el desarrollo económico y social con un aprovechamiento racional de los recursos naturales en forma sostenida, considerando las interrelaciones de los elementos bióticos y abióticos, dentro de los lineamientos de un plan de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, dando cumplimiento a los fines que se establezcan a través de la armonización de las actividades y de acuerdo con un fundamento jurídico y con una organización administrativa que responda a todas estas consideraciones.

- — 6. En esta forma, la planificación que conduzca a este proceso de ordenación debe en primera instancia comenzar por identificar el medio que se desea conservar, estudiar y evaluar, precisar las fuerzas aceleradoras y “retardatrices” de las actividades que se han venido sucediendo y cuyas tendencias debe esclarecerse, considerando si son procedentes o no, tomando en cuenta hábitos y costumbres, inveterados en su origen y trayectoria, con los cuales han actuado los hombres y condicionan el proceso, con todo lo cual podría auspiciarse los aconsejables y reorientar o restringir oportunamente aquellos otros que no coadyuven a la búsqueda de la imagen de la sociedad deseable.

Esta planificación debe expresarse para tiempos definidos mediante estrategias y directrices, previo análisis de aquellas que le sean propuestas por los otros órganos del sistema nacional de planificación, atendiendo al avance de las ciencias y de los influjos “intramuros” o “extramuros” del área territorial en estudio (geo-política).

En cuanto a la Ley de Ordenación del Territorio, ésta debe normar el proceso y crear los “implementos” para dar cumplimiento, por una parte, a la política de conservación, defensa, mejoramiento y restauración del ambiente; y, por la otra, a las políticas y planes sectoriales económicos y sociales que son requisitos indispensables para lograr el desarrollo y una mejor calidad de la vida.

El plan nacional de ordenación del territorio así como los diversos planes que lo conforman y lo desarrollan deben quedar institucionalizados

por la ley para que puedan, durante su vigencia, ser vinculantes y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento a las finalidades que han de alcanzarse por el sector público y por el sector privado; y debe servir de instrumento rector a las diversas actividades que permitan conseguir los fines concretos para cada una de las áreas territoriales de menor extensión, partiendo de las interacciones de extensas áreas territoriales.

El plan nacional debe establecer con criterio integrador los usos y actividades de una manera general; y en forma precisa y concreta los fines que deben cumplir las áreas territoriales. Los planes regionales al cumplir con los fines señalados en el plan nacional determinarán los usos y actividades de su área territorial, concretándose en los planes locales y en los de áreas especiales. Los diversos ecosistemas y las actividades tan variadas hacen compleja su concreción en grandes áreas, por consiguiente la precisión de las actividades y los usos concretos sólo es posible establecerla en cada porción territorial, de allí que esa concreción sólo deberá precisarse en los planes de menor extensión.

Estas consideraciones obligan a fijar “bordes”, a acotar áreas, en atención a los usos que les sean propios, y orientar sus actividades hacia el logro de los fines previstos en el plan. Sobre la base de una prognosis de funcionamiento se establecerían las Regiones, ahora ya con mayúsculas; sus bordes podrían rectificarse, una vez que la planificación regional esté fijada a los efectos de la ordenación del territorio.

En la misma forma se establecerán las áreas territoriales de menor extensión: subregiones, zonas, o de características singulares o especiales, para que mediante su análisis más detallado pueda razonablemente influenciar en los planteamientos regionales.

Todo este proceso de áreas con precisiones y concreciones, planes regionales, locales y especiales forman un sistema único, como partes detalladas del plan nacional de ordenación del territorio, por lo que viene a ser el instrumento indiscutible del cumplimiento del plan nacional de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

De esta forma los planes regionales de ordenación del territorio se transforman en los instrumentos de orientación de las actividades de cara al cumplimiento de los fines a escala regional y local. En los planes locales y especiales de ordenación del territorio se logra la mayor y mejor participación ciudadana por intermedio de los grupos de opinión, que ha de recogerse a fin de que quede plasmada en ellos; los planteamientos

hechos a este nivel deben reflejarse en los planes regionales, y por consiguiente en el plan nacional de ordenación del territorio.

La participación a nivel nacional es imprescindible para que el plan de ordenación del territorio pueda tener vigencia. Por ello es por lo que el Congreso deberá emitir su opinión a través de una ley, sancionada en consideración al pronunciamiento de los representantes de los electores, formulada con conocimiento cierto del sentir regional de sus representados que opinen con visión nacional.

Otra faceta del plan es la de su vigilancia y control para su cumplimiento, lo cual deberá ser ejercido por la Administración, mediante la colaboración de las organizaciones o grupos participantes en la elaboración de los distintos planes que integran el sistema. El Congreso Nacional también debe intervenir en la vigilancia y control para su debido cumplimiento, bien sea a través de un ente especializado o por medio del Fiscal del Ministerio Público, el cual podrá ejercer su autoridad ante el Ejecutivo por denuncia o por oficio, o a través de los tribunales de la República, o por denuncia ante el Congreso según el caso. Así la Fiscalía se transforma también en un órgano participante del control para el cumplimiento del plan.

- — 7. La Ley de Ordenación del Territorio deberá establecer las normas de buen gobierno para los órganos del Ejecutivo al cual se le señalan las competencias y responsabilidades de los diversos entes en forma tal que permita su ejercicio. Tal cumplimiento facilitará una justa evaluación de las actividades de los entes responsables de la ordenación del territorio.

El proceso de planificación para la ordenación del territorio podía recomendar modificaciones a ciertas leyes vigentes para la debida delimitación de competencias de autoridades, en el sentido de fijar obligaciones, así como los límites, de esas autoridades para lograr ordenar las actividades económicas, la ordenación social y la ordenación física. En este sentido, más que una política, constituye un cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas.²⁴

El territorio nacional es el escenario para la búsqueda de un verdadero cambio en la relación entre el poder y el territorio. Mucho más, cuando la propia sociedad clama por una superación de sus crisis económicas

24. Vid. Azpúrua P. P. y otros. "Ciudades y Regiones de Venezuela" en *25 de 35*. Azpúrua P. P. Editorial Latina Caracas, 1975. P. 267. Este trabajo fue publicado originalmente en el diario *El Nacional* en su edición 30 Aniversario (3 de agosto de 1973).

y sociales. Para ello es imprescindible revisar la actual división política territorial, puesto que no responde ya a una realidad nacional y, precisamente, al plantearse una regionalización se establecen lógicamente las bases para lograr modificar esa división política y evitar así administraciones paralelas u organizaciones contradictorias en el complejo sistema de coordinación de los intereses económicos y políticos.

El énfasis que hemos dado a la elaboración de las bases para una Ley de Ordenación del Territorio persigue la orientación de las actividades de planificación para lograr un Sistema que responda a los requerimientos actuales de acuerdo con estrategias de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, que haga coherente la serie de políticas aisladas en el espacio y en el tiempo, para alcanzar el aprovechamiento máximo posible de los recursos naturales dentro de la dinámica de sus ecosistemas; y asimismo conseguir el desarrollo prospectivamente considerado. De esta manera puede lograrse la imagen futura fijada como objetivo de la sociedad.

■ C. Contenido de las Bases

- 1. Las bases para la elaboración de un proyecto de Ley de Ordenación del Territorio han sido sistematizadas de acuerdo con un criterio legal, pues se presentan dentro de un esquema de materia propio de un proyecto de ley, pero sin pretender en ningún momento eludir la etapa de estudio y formulación de un proyecto entendido en un sentido estricto. Estas bases deben ser consideradas a manera de “ayuda memoria” en relación con los aspectos que no deben olvidarse, y, más concretamente, como propuestas de organización del sistema de planificación nacional en lo referente a la temática de la ordenación del territorio y sus vinculaciones con el ambiente.

Muchas de las bases pueden ser materia de ley, pero también se incluyen otras que podrían ser objeto de reglamentos, resoluciones, u ordenanzas. Este pensamiento prevaleció durante la elaboración del trabajo, debido a que de esta forma lograba unidad de criterio en el tratamiento del tema en cuanto a las distintas fuentes legales para su implementación. El ámbito de la materia que es necesario regular y la finalidad perseguida son el motivo y la razón del contenido de las bases aquí propuestas.

- 2. El Título Primero contiene las Disposiciones Generales y los principios que deben informar una Ley de Ordenación del Territorio. A tal fin se procura señalar, lo más claramente posible, el objeto de la ley, la ubicación de la ordenación del territorio en el Sistema Nacional de Planificación y las relaciones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio con los planes de desarrollo económico y social y con el del ambiente.

Asimismo se establece lo que debe comprender el plan: la autoridad necesaria para la planificación, la supervisión y el control del plan; se destaca su carácter prospectivo y vinculante a la Administración Pública y a los particulares; dejando de lado las medidas de emergencia inexcusables en todo cuanto se refiere a la defensa nacional y a la salubridad pública. Luego, se define el proceso de ordenación del territorio y de los correspondientes planes; se señala que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio se desagrega en los planes de menor ámbito espacial y se establecen las relaciones entre éstos con el ámbito nacional.

- 3. El Título Segundo está referido al Sistema Nacional de Ordenación Territorial; las bases contenidas en este título proponen la creación del sistema, cuya conformación se define; se establece que la suprema autoridad en la materia de ordenación territorial corresponde al Presidente de la República y se fijan sus atribuciones y obligaciones; se precisan las autoridades del sistema, tanto nacionales, como de región y de área; y se crea el Consejo Nacional de Ordenación Territorial.

Se establece el criterio de la regionalización en el sentido de que el país se dividirá en “regiones cuyos límites serán definidos en función de la política de ordenación territorial” y se prevé que ésta podrá no coincidir con los límites político-territoriales. Al ser definidas las regiones, su organización administrativa será objeto de una ley de regionalización.

Se crean las Autoridades de Áreas dentro de una región, cuando éstas fuesen necesarias; asimismo se prevé la obligatoriedad de los proyectos mancomunados de ordenación para las municipalidades que constituyen áreas metropolitanas.

Especial consideración tiene, en el proyecto de bases, la constitución del Consejo Nacional de Ordenación Territorial, así como sus obligaciones y atribuciones.

- 4. El Título Tercero se dedica a los planes de ordenación del territorio, como bien lo señalan las bases, además de establecer la obligatoriedad de los planes para el sector público. También los hacen vinculantes para el sector

privado en cuanto se refiere a los usos del espacio en aquellos tipos de planes que estén definidos claramente.

Se establece la vía de la “concertación” entre el sector público y el privado como instrumento de “participación activa, en la búsqueda de los objetivos de la política nacional de ordenación del territorio”.

En cuanto a las características del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, se resalta su carácter prospectivo y estratégico, la forma en que se desagrega en planes rectores generales de ámbito regional y subregional, zonales y locales y de áreas específicas en cuanto a lo espacial, y también se consideran como “especiales complementarios” del Plan Nacional, los previstos para ordenar las zonas agrícolas y zonas forestales y de sabanas; los de desarrollo integral; los de uso de zonas sin afectación especial; los de uso de zonas reservadas al esparcimiento y al turismo, así como los de zonas protegidas para diversas actividades, tales como: la ordenación del transporte y las comunicaciones y muy especialmente las de aprovechamiento de los recursos hidráulicos. Se establece el ámbito y el alcance de cada uno de ellos, de manera de lograr su coordinación, así como la forma de vigilar y controlar su cumplimiento.

Se establecen mecanismos de coordinación de medidas específicas de inversiones que realice el Estado las cuales deberán concretarse en un Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio, que necesariamente deberá estar comprendido en el Plan de la Nación. Este programa único debe señalar los organismos responsables de la ejecución, operación y mantenimiento de las obras, y “los instrumentos administrativos para la aplicación coordinada de los recursos financieros”, coadyuvando así con el plan operativo anual que le corresponde realizar a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

En este título se precisa la forma de elaboración y aprobación de los planes en que se desagrega el Plan Nacional, así como aquellos otros especiales y complementarios de aquél.

- 5. El Título Cuarto contiene bases orientadas a establecer criterios de coherencia sobre las inversiones para el desarrollo de las áreas y para el aprovechamiento de los recursos naturales, en cumplimiento de los planes de ordenación del territorio. Dichas bases persiguen además dar seguridad jurídica a los agentes de desarrollo, sean propietarios de tierras, o simplemente realicen actividades en el ámbito de acción de esos planes.

Se hace especial énfasis en cuanto a las inversiones, las cuales “deberán tener un rendimiento económico y social demostrable en relación con los objetivos del Plan Nacional de Ordenación del Territorio”, para hacer compatibles las previsiones de planificación con las de las inversiones.

Se crea la figura de Autoridades de Ordenación Territorial y las de Asociaciones de Propietarios así como Entidades Colaboradoras de Ordenación, y se promueve la realización de los Contratos de Participación para normar las relaciones de los particulares a través de entes de concertación y sociedades de economía mixta. También se crean las figuras de Gerencia de Desarrollo Urbano, la Gerencia de Desarrollo Territorial, y los Convenios de Incorporación de Uso.

Las concesiones y las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y las autorizaciones para las construcciones de obras y para la explotación de canteras y de áridos, permitirán que los aprovechamientos y usos de recursos se realicen en concordancia con los fines previstos en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y con los planes en que se desagrega o lo complementan.

- 6. El Título Quinto se dedica a las relaciones con los municipios, en la figura de los programas-convenios que rige sus relaciones con el Gobierno Nacional a fin de cumplir los planes de ordenación urbanística, tanto en su aspecto programático y espacial como en relación con el equipamiento físico, determinando la forma de incorporarlos al Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio.
- 7. La materia de expropiaciones y de los contribuciones por razón de las obras de Equipamiento es el objeto del Título Sexto de las Bases, dedicado a precisar cómo las obras requeridas para el equipamiento del territorio deben realizarse procurando hacer la menor perturbación de la naturaleza. Contiene también los casos en que se recurrirá a la expropiación ante la no incorporación a los usos previstos en los planes, y las consecuencias para el propietario de no acogerse o sus directrices. También se prevé el régimen de las servidumbres derivadas de las obras y actividades.

La normativa que se desprende de las bases de este título debe consagrar la función social de la propiedad en cuanto a los propietarios que cumplan o deseen cumplir con los planes de ordenación territorial que contengan la concreción de los usos; asimismo se prevé que las servidumbres y obras deben realizarse haciendo el menor daño a la naturaleza y al ambiente. Se establece que en caso que “el Estado diese a las tierras

expropiadas un uso distinto al previsto en el Plan Rector de Ordenación vigente, el propietario tendría derecho a que le devuelvan en las mismas condiciones en que le fueron expropiadas siempre y cuando adquiriese el compromiso de incorporarlas a las actividades que establezca el nuevo Plan Rector de Ordenación”. Así se trata de evitar los actos de desviación y abuso de poder del Estado frente a los particulares. Se proponen bases especiales para regular los usos *non conforme*.

Tiene especial significación, y por ello vale la pena mencionarla, la forma establecida para fijar el justo precio para las expropiaciones; por medio de una fórmula donde se recogen los diversos parámetros reales y potenciales de una tierra y las obligaciones o finalidades que debe cumplir.

- 8. En el Título Séptimo sobre el “control y la vigilancia”, se establecen las relaciones para la vigilancia y el control de los planes, así como la forma de apoyarse y coordinarse los órganos y entes previstos en otras leyes con funciones específicas y de esa forma evitar la creación de nuevos organismos de control y vigilancia.

Especial atención se le ha dado a las “Infracciones”, a los “Procedimientos” y a las “Sanciones” para establecer los responsables y castigar a los contraventores de los planes.

- 9. Del Título Octavo que trata “Del Fomento de la Investigación y Enseñanza de las Ciencias y Técnicas Necesarias para la Ordenación del Territorio”, podría pensarse que las bases propuestas fueran innecesarias, pero se ha querido destacar la experiencia en el funcionamiento del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ante la suma conveniencia de esta materia.

En estas bases también se consideran las normas para aprobar los subsidios a la investigación y a los estudios técnicos.

- 10. Finalmente, en el Título Noveno, con las disposiciones finales y transitorias, se establece que mientras se crean las autoridades de ordenación territorial el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, ejercerá dicha autoridad.

Se fija la autoridad en este Ministerio como “el órgano del Ejecutivo encargado de fomentar y llevar todas las relaciones con los organismos internacionales y nacionales sobre la ordenación del territorio” pero estableciendo que los Ministerios de Relaciones Exteriores y el de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República deberán ser consultados cuando las relaciones se establezcan con organismos del exterior.

Juzgamos importante destacar cómo sería conducida la ordenación de los espacios mientras se elabora el Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Es a través de directrices sobre la protección de los elementos de la naturaleza; la conservación de los ecosistemas; el aprovechamiento de los recursos naturales en forma integral y especialmente las aguas; la conservación y desarrollo de la belleza de los paisajes naturales y las características peculiares de nuestros centros poblados para mantener la fisonomía de nuestra nacionalidad como podrá dirigirse la acción pública hasta tanto se disponga del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

El objetivo de un adecuado sistema de planificación y control en materia de ordenación del territorio no es otro que el de establecer un equilibrio justo y equitativo entre los derechos subjetivos del individuo, de una parte, y las necesidades derivadas del interés nacional, de otra, problema complejo que, conforme aumentan las cifras de población y crecen las presiones ejercidas sobre los medios, se va haciendo más difícil cada vez. Por ello, el éxito de la normativa jurídica en su aplicación concreta no depende solamente de la existencia de una ley de planificación territorial acertada y justa, sino también de una recta administración de los instrumentos legales, además de necesitar de la elaboración jurisprudencial y de la reforma legislativa; puesto que, de lo contrario, jamás alcanzará a obtener unos logros adecuados si el conjunto no ha sido bien concebido originalmente, o si quienes operan y manejan la ley no llegan a entender plenamente la manera de hacerla funcionar de forma que se logren alcanzar sus objetivos.

La normativa jurídica de la ordenación del territorio no ha de tener un carácter exclusivamente restrictivo; los mismos controles, para que tengan validez, han de ejercerse de acuerdo con un plan predeterminado. En efecto, entendida la planificación de la ordenación del territorio como proceso prospectivo, se puede caracterizar como esquema organizado del futuro desarrollo del espacio. El plan permitirá que no sean simples expresiones de deseos, si se le otorga un grado de eficacia legal cuando se exige una observancia estricta en el proceso de control del desarrollo.

La ordenación del territorio tiene pues sus aspectos restrictivos de algunas actividades pero también sus aspectos positivos y de estímulos. Debe tenerse en cuenta el hecho de que si bien el proceso de planificación física dependerá de la Ley de Ordenación del Territorio por lo que respecta a su eficacia coactiva, no es menos cierto que la ley misma tan sólo es un medio instrumental y el que se utilice o no esa maquinaria legal

–o la amplitud con el que se cumplan en la práctica los planes–, es algo que dependerá a su vez de los factores económicos y sociales que rijan en el país en el lapso que se considere.

La legislación reguladora de la ordenación territorial, especialmente en su faceta restrictiva y de control, llega a crear una drástica reducción de ese cúmulo de intereses y derechos sobre la tierra que comúnmente quedan englobados bajo la denominación genérica de propiedad²⁵ situación que debe estudiarse con especial cuidado dado que una u otras formas de aplicación de las restricciones, que potencialmente pueden caer sobre la propiedad privada, pueden significar la eficacia o ineficacia de la planificación de la ordenación del territorio.

El problema de si las restricciones impuestas a los derechos subjetivos del propietario, en cuanto a utilizar su tierra conforme a sus deseos, debe dar derecho a indemnización por parte del Estado, debe analizarse con el criterio de que la regulación de la utilización del suelo no llega a constituir una “privación” de los derechos inherentes a la propiedad capaz de otorgar al propietario un derecho o indemnización, pero se puede estimar necesaria la posibilidad de compensación en determinados casos.

Las bases que se presentan están orientadas a proponer el contenido de lo que constituiría una Ley de Ordenación del Territorio, en el bien entendido de que ha de buscarse un sistema de planificación y un sistema administrativo que le dé coherencia.

25. En Gamer, J. F. *Derecho de la planificación territorial. Opus cit.*, p. 19.

II. DESARROLLO DE LAS BASES

■ Título Primero: Disposiciones Generales

CAPÍTULO I ■ Objetivo, Finalidad y Alcance

1. La presente Ley tiene por objeto proveer el marco jurídico que regule el proceso de ordenación del territorio nacional y establecer los principios rectores de dicha ordenación dentro de la política de desarrollo del país con una visión integral que permita orientar la distribución racional de las actividades y la población, persiguiendo un máximo aprovechamiento de las relaciones que se dan entre ellos y con los recursos naturales, para alcanzar un desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad tal que pueda ser sostenido a perpetuidad y cuyos beneficios se distribuyan equitativamente entre todos los miembros de la misma.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

- La ordenación del territorio es un instrumento del proceso planificado del desarrollo, el cual tiene fines sociales. Esa ordenación se refiere a la organización de los agentes y relaciones que definen el proceso, según un *orden* que asegure el logro de los fines establecidos; y no simplemente a la organización física del territorio, el cual es un continente de los recursos y de las formas espaciales que la sociedad ha creado, pero no un agente social del proceso de desarrollo.
2. La ordenación del territorio tendrá como marco de referencia la política nacional de ordenación territorial que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; y constituyen instrumentos para su ejecución, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los planes rectores generales en los que éste se desagrega y aquellos planes especiales que lo complementan.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Se establece un marco superior que inscribe a la ordenación del territorio dentro de los objetivos y políticas de mayor jerarquía relativas al desarrollo y a la defensa y mejoramiento del ambiente.

3. A los efectos de la presente Ley, la ordenación del territorio comprende la localización geográfica de la población, de las distintas actividades en las que se fundamenta el desarrollo económico y social del país, y sus relaciones con los recursos naturales, atendiendo los intereses de la comunidad nacional.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Sin comentarios.

4. La Ley establecerá las autoridades encargadas de planificar la ordenación del territorio y de supervisar y controlar el cumplimiento de los planes respectivos en todos los niveles de la administración, a cuyo efecto precisará las atribuciones y responsabilidades de los organismos, entes y personas afectados por las medidas que se dictaren al efecto.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Sin comentarios.

5. La observancia de esta Ley conciliará el proceso de ordenación del territorio en los distintos ámbitos de la división político-territorial de la República: Estados, Distrito Federal, Territorios Federales, Dependencias Federales y Municipios; y en las regiones administrativas, así como en aquellas áreas territoriales que requieran de un tratamiento específico.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Define el principio de coordinación en los distintos ámbitos territoriales.

6. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio identificará las actividades a las que se deben destinar los espacios en función del desarrollo futuro del país, considerando sus usos actuales y precisando los cambios a los que deban someterse si hubiere lugar, en atención a un racional aprovechamiento, conservación o mejora de condición de los recursos naturales y de los valores ambientales, y exigiendo el cumplimiento de la función social de la propiedad en todo lo que afecte a la ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Establece los parámetros que tendrá en cuenta el Plan Nacional de Ordenación del Territorio para que pueda servir de instrumento a lo establecido en la base primera.

7. Todos los entes centralizados y descentralizados de la Administración, así como las Dependencias Federales, Distritos y Municipios, integrarán sus programas de inversiones referidos al equipamiento del territorio, al Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio, dentro de una activa coordinación y de acuerdo con la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional, la Ley de Ordenación del Territorio y las normas y procedimientos técnicos requeridos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Establece la coordinación con base en un documento plan que señala los fines que persigue la acción coordinada.
Establece la concreción de las acciones de equipamiento que coadyuvan a la ordenación, mediante un instrumento de programación coordinado para las inversiones.

8. Los planes rectores y los planes complementarios y especiales de ordenación, que elaborase el Ejecutivo Nacional o los entes descentralizados, tendrán como marco de referencia y deberán, tanto económica como territorialmente, encajar en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Sin comentarios.

9. Las autoridades encargadas de dar cumplimiento a las tareas de ordenación del territorio velarán por salvaguardar los intereses públicos y aquellos privados que se determinen por ley, habida cuenta del interés y defensa nacional, la seguridad y bienes de la comunidad y la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Se orienta a la concertación de intereses de los diversos grupos, su-peditados a los intereses sociales según se definen en la Constitución, en la Ley Orgánica del Ambiente y en otras leyes.

10. Estarán fuera del alcance de la Ley de Ordenación del Territorio las medidas de emergencia necesarias para la defensa nacional cuando esté en peligro la seguridad del territorio y la salubridad pública, así como las de política energética coadyuvantes a la seguridad estratégica del país, las cuales quedarán sometidas a régimen especial.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Sin comentarios.

11. La actuación de las autoridades encargadas de la ordenación del territorio estará igualmente sometida al principio de la legalidad de los actos administrativos, cuyo control se ejercerá por medio de los recursos establecidos en la Ley y ante la jurisdicción contencioso-administrativa conforme a la Ley de la materia. La responsabilidad civil o penal en que incurran los funcionarios públicos por exceso o abuso o violación de la Ley, se resolverá por la jurisdicción ordinaria.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO II ■ Principios Generales

12. El proceso de ordenación del territorio será planificado mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, formulados en conformidad con la política de ordenación del territorio y de acuerdo con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Para la ordenación del territorio se recurre a un sistema de planificación, el cual contiene una estructura administrativa que la lleva adelante, y un sistema de control para la ejecución de los planes que se elaboren.

13. Los planes de ordenación del territorio que se elaboren deben ser la expresión geográfica del aprovechamiento que la población y las actividades económicas deban hacer de los espacios en consideración al mejor uso de sus capacidades, a su desarrollo y vocación históricos, a las condiciones específicas y limitaciones ecológicas de los mismos; a los fines que deben cumplir los recursos naturales dentro de un proceso de desarrollo sostenido y de justa distribución de sus beneficios; y a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; utilizando criterios prospectivos que orienten los procesos de ocupación y ordenación del territorio de acuerdo con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Los planes espaciales son una expresión geográfica de un orden social mucho más complejo.

Esta base busca precisar, de una parte, el contenido de los planes de ordenación en sus aspectos esenciales, y, de otra, los criterios que deben inspirar su elaboración.

14. Formarán parte del sistema integrado y jerarquizado de planes, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes rectores de menor ámbito espacial en los cuales se desagrega. Se considerarán complementarios de este sistema jerarquizado, los planes especiales tales como los dirigidos a normar el uso de zonas de condiciones que requieran medidas específicas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Se establece cuáles planes pertenecen al sistema jerarquizado (los cuales serán formulados y controlados por el Sistema Nacional de Ordenación Territorial previsto en el Título III), y cuáles se consideran complementarios (que podrían ser formulados por diferentes organismos); por referirse a actividades que tienen gran influencia en el ordenamiento territorial, y que, por lo tanto, deben ser sujetos de planes. Sin embargo la lista de planes complementarios (especiales) no es exhaustiva sino enunciativa. Algunos de estos planes especiales están ya previstos en otras leyes como la Ley Forestal de Suelos y Aguas, Ley de Reforma Agraria, etc.

15. El Sistema Nacional de Ordenación Territorial dispondrá de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, a cuyas directrices deberán ajustarse los planes rectores de menor ámbito territorial en los cuales se desagrega.

Asimismo, deberán ajustarse a él, en todo lo concerniente a la ordenación del territorio, los planes especiales que formulen el Ejecutivo Nacional y los entes descentralizados.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Jerarquía de planes.

16. La ausencia del Plan Nacional o de un Plan Rector General Regional o Subregional de Ordenación del Territorio no impedirá la formulación de planes de menor ámbito territorial pero éstos tendrán que ser revisados y adaptados cuando aquel de mayor rango sea aprobado.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Esta base podría colocarse en las normas transitorias, su objeto es no suspender las actividades del sistema hasta disponer del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y que las acciones urgentes puedan someterse a planes formulados aun antes de disponerse del mismo.

■ Título Segundo: El Sistema Nacional de Ordenación Territorial

CAPÍTULO I ■ Disposiciones Generales

17. Se crea el Sistema Nacional de Ordenación Territorial, el cual estará constituido por la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, por los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura y Cría, de Desarrollo Urbano y Transporte y Comunicaciones, los cuales serán sus órganos ejecutantes, y por el Consejo Nacional de Ordenación Territorial, el cual será el órgano asesor del sistema; por las autoridades regionales, en cada una de las regiones que se establecieran, y por autoridades de áreas específicas.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

■ Este sistema será el encargado de formular los planes y de controlar su ejecución, así como de promover y supervisar la coordinación de entes gubernamentales y la concertación de éstos con el sector privado.

18. La suprema autoridad en materia de ordenación territorial será ejercida por el Presidente de la República, a tal efecto dictará las normas sobre coordinación de las Autoridades del Sistema Nacional de Ordenación Territorial. El Presidente en Consejo de Ministros resolverá las materias atribuidas a la aprobación preliminar del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

■ La aprobación del plan se califica de preliminar por cuanto, de acuerdo con la base 38, será sancionado por el Congreso Nacional.

19. A los fines de la ordenación del territorio nacional, éste se dividirá en regiones cuyos límites serán definidos en función de la política de ordenación territorial y podrán no coincidir con los límites político-territoriales de los estados y demás entidades federales de la República.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

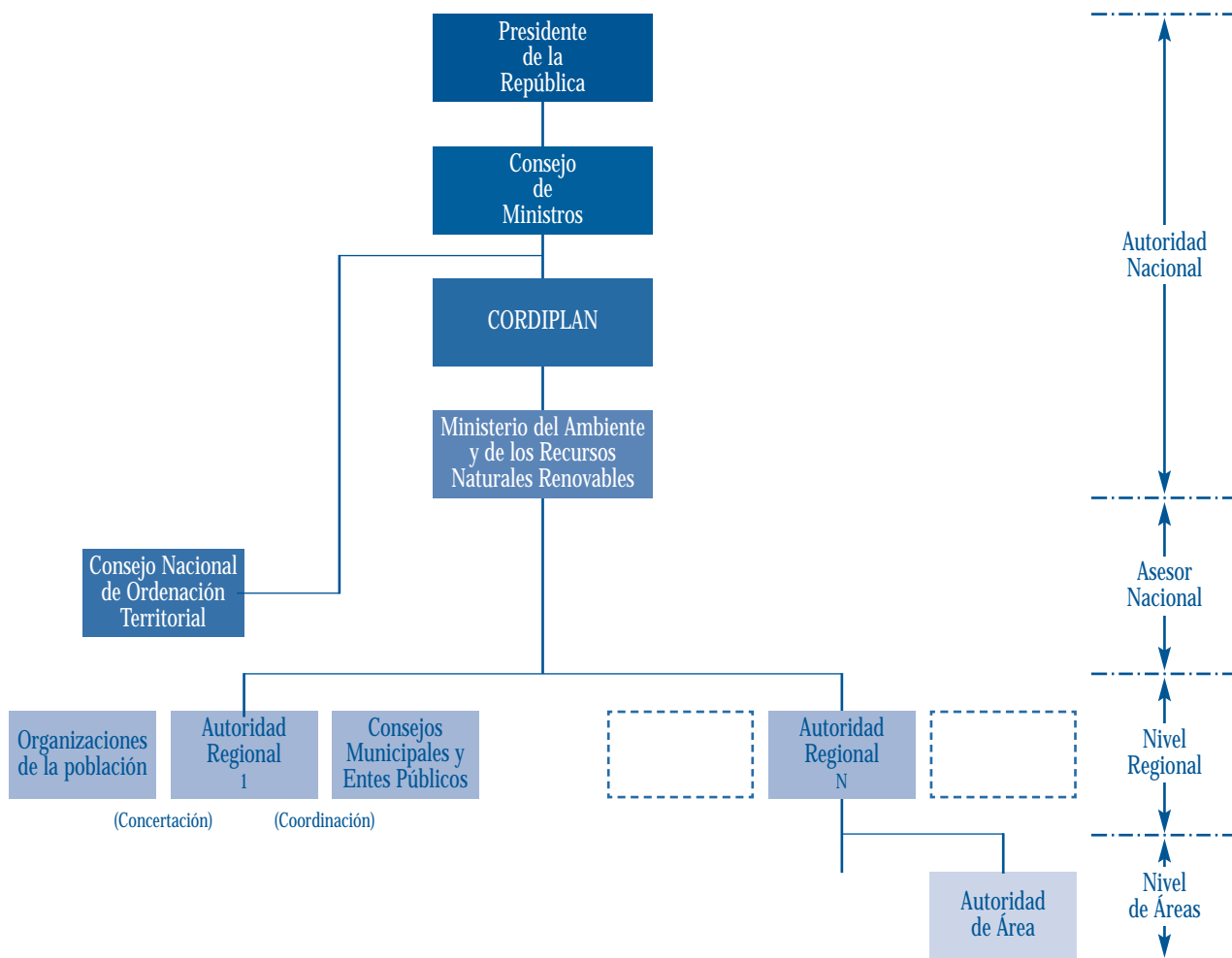
20. Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la ordenación del territorio nacional, así como para la ordenación de las actividades de la Administración Pública nacional, estatal y municipal, y

para la coordinación de las diversas actividades de los sectores público y privado a los fines de la aplicación y administración de los planes de ordenación del territorio.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

Sin comentarios.

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE ORDENACIÓN TERRITORIAL



21. Los sistemas administrativos y las modalidades de los mismos dentro de las regiones serán los establecidos en la ley de regionalización y su reglamento.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Establece la necesidad de una Ley del sistema administrativo regional.

22. Los límites de las regiones serán establecidos en la ley de regionalización. El carácter de ley le otorga seguridad jurídica a la delimitación aun cuando las experiencias que fuesen progresivamente obteniéndose de la aplicación de los planes nacionales de ordenación del territorio, y de acuerdo con las necesidades futuras del país, podrían dar lugar, si fuere el caso, a reformas parciales de la ley de regionalización.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Dichas experiencias podrían dar base (no por medio de esta ley) a una eventual revisión de las divisiones administrativas que hiciese efectivamente coherente la organización político-territorial, con las relativas a la planificación del desarrollo y la ordenación del territorio.

CAPÍTULO II ■ De la Autoridad Nacional

23. El Presidente de la República ejercerá la Autoridad del Sistema Nacional de Ordenación Territorial a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y los demás órganos de la Administración Pública Nacional que prevea la ley y tengan asignadas atribuciones de ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ El Presidente por intermedio de su Oficina de Apoyo, CORDIPLAN, dictará las estrategias de política y social a tenerse en cuenta en esta materia (ver organigrama, pág. anterior y base N° 68).

24. Son atribuciones de la autoridad Nacional del Sistema Nacional de Ordenación Territorial:

1. La elaboración del proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Título Tercero, Capítulo Cuarto.
2. La elaboración del anteproyecto de Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio.
3. Dictar las normas técnicas para la formulación y la reglamentación necesaria para instrumentar y controlar de manera uniforme los planes rectores de ordenación del territorio.

4. Promover la coordinación de los programas de los organismos de la Administración Central y de los entes descentralizados de la Administración Pública, así como de las entidades federales.
5. Controlar la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Rectores Regionales, así como el cumplimiento y evaluación del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio a nivel nacional.
6. Velar por el correcto cumplimiento de los planes de ordenación del territorio y por la debida observancia de las normas que se dicten de conformidad con esta ley, y promover y estimular la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de estos planes.
7. Las demás que le atribuya la ley.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO III ■ De las Autoridades Regionales y de Áreas

25. Las Autoridades Regionales de Ordenación Territorial serán los cuerpos colegiados que por ley se establezcan en las regiones. Ellas estarán integradas por un representante de cada uno de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura y Cría, del Desarrollo Urbano, del Transporte y Comunicaciones; por los gobernadores de los estados, los directores de las organizaciones de desarrollo regional y las autoridades de área; y por un representante de los concejos municipales de la región. Asimismo, estarán representados en ellas las organizaciones de la comunidad, los sectores sindicales y empresarial privado, y las instituciones de educación superior de la región.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

26. La Autoridad Regional de Ordenación Territorial será presidida por uno de los gobernadores que la integran y tendrá un secretario ejecutivo que será el representante del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

- 27.- Las instrucciones y directivas nacionales serán dadas a las autoridades regionales por el Presidente de la República a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

28. Son atribuciones de las Autoridades Regionales de Ordenación Territorial:

1. Promover la coordinación de los programas y actividades de los servicios dependientes de la administración pública nacional relativos a la ordenación y equipamiento del territorio.
2. Promover la coordinación de los programas de las distintas entidades federales entre sí y con los que realicen los concejos municipales, sin perjuicio de las facultades que la Constitución y las leyes atribuyen a estos organismos.
3. Elaborar los planes rectores generales regionales, subregionales, zonales y locales en su ámbito territorial.
4. Controlar la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en su ámbito regional, y de los planes rectores, regional y subregionales, así como el cumplimiento y evaluación del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio.
5. Establecer un sistema regional de participación de organizaciones de la población, y de concertación entre los sectores público y privado para los efectos del cumplimiento de los planes de ordenación.
6. Las demás que se les atribuyan por reglamento o por resoluciones, u órdenes ejecutivas de la Autoridad Nacional del Sistema de acuerdo con esta Ley.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

29. El Presidente de la República podrá crear Autoridades de Áreas para la Ordenación Territorial de acuerdo con lo previsto en el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Central.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

30. Cuando se procediese a crear Autoridades de Área que estén dentro del ámbito de una Región, éstas tendrán atribuciones semejantes a las Autoridades Regionales en su área territorial. Sus proposiciones y realizaciones estarán supeditadas a las Autoridades Regionales, dentro de cuya jurisdicción se encuentre ubicada el área sometida a la Autoridad del Área.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ La integración de las Autoridades de Áreas se establecerán en el decreto de su creación.

31. Las Autoridades Regionales de Ordenación Territorial, cuando en su Región hubiese áreas metropolitanas y en general siempre que en dos o más municipalidades existan intereses urbanísticos comunes, deberán auspiciar los planes de ordenación urbanística para la mancomunidad que se forma, con la colaboración del Ministerio de Desarrollo Urbano y de las municipalidades interesadas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Corresponde a una concreción de las normas constitucionales, específicamente al Art. 28 de la Constitución Nacional.

32. Las Autoridades Regionales de Ordenación Territorial y el Ministerio de Desarrollo Urbano podrán supeditar el otorgamiento de auxilios y subvenciones para ejecutar el Plan de Ordenación Urbanística, cuando se considere imprescindible, a la previa constitución de la mancomunidad.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

33. Las Autoridades Regionales de Ordenación Territorial están en la obligación de coordinarse, para la elaboración de sus planes, con las municipalidades comprendidas en su ámbito territorial, pero la falta de participación de éstas no excusa el cumplimiento de sus obligaciones con las atribuciones asignadas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO IV ■ Del Consejo Nacional de Ordenación Territorial

34. El Consejo Nacional de Ordenación Territorial será el órgano asesor de la Autoridad Nacional de ordenación territorial en las cuestiones de ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

35. Será competencia especial del Consejo Nacional de Ordenación Territorial asesorar al Ejecutivo Nacional sobre aquellas tareas administrativas de los ministerios y de los entes descentralizados de la Administración Pública que produzcan efectos notables sobre la ordenación del territorio; asesorar al Ejecutivo Nacional en la definición de las estrategias del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de las directrices de los planes

rectores regionales, y dar su opinión, cuando se considerase necesario, para la elaboración de los planes rectores subregionales, zonales, locales y de áreas específicas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

- 36.** El Consejo Nacional de Ordenación Territorial estará integrado por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) y por un representante de cada uno de los Ministerios de: Fomento, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y Desarrollo Urbano; por los representantes de los entes descentralizados de la Administración Pública con injerencia en la ordenación del territorio, por un representante de las corporaciones científicas, un representante de los colegios profesionales, y un representante del sector privado; todos ellos designados por el Presidente de la República. El Consejo será presidido por el jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. El Reglamento fijará la forma de funcionamiento y la de selección y designación de los representantes.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

- 37.** El ser representante ante el Consejo no conlleva la cualidad de funcionario público. La falta consecutiva y no plenamente justificada de dos sesiones involucra la pérdida del carácter de representante ante el Consejo. Igualmente la falta justificada o no a seis (6) sesiones ordinarias durante un período de un año también involucra la pérdida del carácter de representante.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

▪ Título Tercero: Los Planes de Ordenación del Territorio

CAPÍTULO I ▪ Carácter Vinculante de los Planes

- 38.** La ley hará de obligatorio cumplimiento y por ende vinculante el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, el cual será sancionado por el Congreso Nacional y establecerá asimismo el procedimiento para la elaboración

y aprobación por parte del Ejecutivo Nacional de los planes en los cuales se desagrega.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

El plan es efectivamente obligante para toda la Administración, pero al ser aprobado por el Congreso debe precisarse el tipo de instrumento que le dará fuerza legal, puesto que, si es ley, la obligatoriedad alcanza y abarca a todos los administrados.

39. Cuando sean varias las alternativas que permitan conseguir un objetivo determinado para dar cumplimiento al plan Nacional de Ordenación del Territorio, en la decisión de la Administración deberá prevalecer aquella que produzca el mayor beneficio social y que minimice las perturbaciones posibles sobre la dinámica de los ecosistemas naturales.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Precisa que las decisiones de la Administración deben tomarse en función social, si son varias las alternativas para lograr un objetivo del plan.

40. Los planes de ordenación del territorio, a todos los niveles y actividades y para las diversas áreas territoriales, serán vinculantes en todo su contenido para el sector público, y serán vinculantes en cuanto a uso del espacio para el sector privado los planes rectores o planes complementarios especiales que asignen usos con precisión. La ejecución de las acciones que tuviese que hacer el sector privado para dar cumplimiento a los usos del espacio precisados por los planes respectivos podrá realizarse sobre la base de una previa concertación en materia de asistencia técnica o financiera cuando ésta fuera solicitada y procedente para los intereses públicos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Nota aclaratoria: El Estado no puede hacer inversiones que contravengan el plan de Ordenamiento del Territorio, ni dar usos a los espacios distintos de los pautados. Los particulares no pueden aplicar los espacios a usos distintos de los previstos; pero no están obligados a hacer inversiones para cambios de uso. Si desearan hacerlas, podrán obtener asistencia del Estado. (Véase Título IV para mayor claridad).

41. La concertación entre las autoridades del Sistema Nacional de Ordenación del Territorio y el sector privado tendrá un carácter de participación activa,

en la búsqueda de los objetivos de la política nacional de ordenación del territorio y en concordancia con los planes de ordenación vigentes.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

42. Los órganos de la Administración Pública, centralizados o descentralizados, deberán coordinarse activamente con las autoridades del sistema nacional de ordenación territorial. Asimismo, las normas y procedimientos técnicos elaborados por el Poder Nacional permitirán que los planes de competencia municipal encajen y puedan concertar sus acciones con el sistema nacional, a fin de lograr objetivos comunes.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Las actividades o acciones realizadas en el ámbito territorial de un municipio, o estado, pueden afectar la ordenación de ámbitos mayores, lo cual obliga a una coordinación. La coordinación propuesta tiene apoyo en lo pautado en los artículos 30 y 130 de la Constitución Nacional y en los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica del Ambiente. Esta coordinación debe entenderse en especial para aquellos organismos que ejecutan o realizan actividades de ordenación territorial pero no forman parte de la autoridad del sistema nacional de ordenación territorial.

43. No deberá prosperar ninguna iniciativa donde intervengan directa o indirectamente fondos nacionales, que modifique o contravenga el Plan Nacional de Ordenación del Territorio o los planes en que éste se desagrega o aquellos que lo complementen.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

CAPITULO II ■ Del Plan Nacional y de los Planes Rectores y Especiales

44. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio será único e integral, establecerá la imagen-objetivo de la ordenación del territorio nacional a largo plazo y los lineamientos de estrategia a ser aplicados para lograrla, señalando la organización territorial y dando orientaciones generales acerca de las funciones que deben cumplir sus espacios de acuerdo con lo previsto en la base N° 13. Establecerá las grandes directrices de la estructura física de servicios y las obras fundamentales de equipamiento

del territorio sobre las cuales deberá apoyarse, e indicará las políticas sectoriales de localización de actividades económicas en las cuales se fundamenta y las cuales coadyuvan al logro de la ordenación.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Los comentarios que merece esta base en relación con el plan son:
 - Único e integral porque comprende a todo el territorio y a las actividades que sobre él se desarrollan (no habiendo otro que establezca diferencias con él).
 - La imagen objetivo es la Venezuela deseable y posible, en términos de su orden espacial y del uso de la disponibilidad a largo plazo de sus recursos naturales.
 - Se da contenido concreto a las principales acciones que repercuten en la ordenación, tanto físicas como económicas, a través del programa de inversiones para el equipamiento.

45. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio será de carácter prospectivo y estratégico. Tendrá una duración temporal limitada y deberá revisarse en la oportunidad de aprobarse el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, cuyas estrategias y directrices le servirán de marco de referencia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Puesto que las circunstancias y los objetivos sociales pueden cambiar, los planes deben ajustarse, como también mantener coherencia y sujeción jerárquica entre sí. El reglamento deberá precisar el horizonte de planificación. Se propone que en ningún caso sea menor de 20 años ni mayor de 30 años.

El carácter estratégico del plan nacional obliga a que su contenido y alcance cumplan con:

 - Identificar los procesos fundamentales que explican el ordenamiento actual y las variables de política que pueden efectivamente ser manipuladas para reorientarlo.
 - Dar orientaciones generales sobre el uso de espacios.
 - Limitar sus proposiciones de política a aquellas fundamentales para el logro de la imagen objetivo, no pretendiendo ser exhaustivo y sistemático en un pretendido control de todas las variables.
 - Limitar el número y carácter de sus proposiciones de fuerte restricción a aquellas indispensables, fundamentales y factibles dentro de las estructuras actuales.

46. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio se desagrega en Planes Rectores de Ordenación del Territorio, para las áreas territoriales de las diversas regiones del país. Estos planes deberán formularse con el objetivo de garantizar la utilización racional de los recursos y la ocupación ordenada del territorio. Deberán diferenciar espacialmente y señalar las medidas que deberán ser tomadas con relación a los territorios donde no deba permitirse la ocupación o el equipamiento, y con relación a aquellos donde sí podrán permitirse en función de su aprovechamiento necesario para el desarrollo; teniendo en cuenta las exigencias de la protección de la naturaleza, y de los paisajes y la salvaguarda de las necesidades vitales, conservando, defendiendo y mejorando el ambiente.

47. Los Planes Rectores de Ordenación del Territorio en los cuales se desagrega el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, son:

1. Los Planes Rectores generales regionales y subregionales.
2. Los Planes Rectores generales zonales y locales.
3. Los Planes Rectores generales para áreas específicas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Según la base N° 44, el plan nacional es único e integral, se refiere a un sistema, y por lo tanto no es la simple superposición de planes de ámbitos territoriales subnacionales. Los planes de ámbitos más reducidos son desagregaciones de aquél y se refieren a las mismas materias generales, las cuales desarrollan con mayor precisión en su ámbito respectivo, para hacerlos efectivamente aplicables.

48. Se considerarán Planes Especiales Complementarios del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Rectores de Ordenación del Territorio, aquellos que se formulen con el propósito de normar actividades, procesos técnicos y obras específicas, que afecten a los regímenes de aprovechamiento de los recursos naturales y de organización de la población y de las actividades en el territorio, y principalmente a aquellos planes o programas referidos a:

1. Uso de zonas agrícolas y zonas forestales y de sabanas.
2. Aprovechamiento de áreas de desarrollo integral.
3. Uso de zonas sin afectación especial.
4. Uso de zonas reservadas al esparcimiento y turismo.
5. Zonas protegidas para diversas actividades.

6. Aprovechamiento de los recursos hidráulicos.

7. Ordenación básica del transporte y las comunicaciones.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Se refieren a actividades que deben ser normadas de acuerdo con lo previsto en otras leyes (Ley de Reforma Agraria, Ley Forestal de Suelos y de Aguas, y otras). El contenido y orientación que se dé a los planes puede coadyuvar o impedir la ordenación prevista en el Plan Nacional o en los Planes Rectores. En este sentido, complementarán a los planes de ordenación. Son desarrolladas por distintos organismos del Estado, y no necesariamente por las autoridades de ordenación del territorio, pero deben enmarcarse en los planes referidos en la base N° 47.

49. Los Planes Rectores Generales Regionales y Subregionales precisarán a escala regional o subregional, y para el mediano y largo plazo, las previsiones de política nacional de ordenación territorial y las estrategias establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio; plantearán y formularán el sistema de relaciones y funciones que deberán cumplir los espacios y las diversas actividades que se localizarán en ellos de acuerdo con la vocación natural de los mismos y con la posibilidad física de que su cumplimiento corresponda a criterios económicos, para lograr la ordenación del territorio regional o subregional; asimismo, señalarán todas aquellas directrices de ordenación territorial que deberán ser observadas en la oportunidad de formular los planes rectores de ordenación locales y zonales.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Concreción del contenido, se establece la precisión progresiva de los planes según se reduce el ámbito territorial.

El reglamento deberá fijar los horizontes de planificación de los planes regionales y subregionales. Se propone veinte (20) años para el largo plazo y diez (10) años para el mediano plazo.

50. Los Planes Rectores Generales Regionales y Subregionales deberán precisar, en cada región o subregión respectiva, el conjunto de relaciones y funciones a ser cumplidas por los centros poblados y sus áreas de influencia, y por el sistema de vías de comunicación y transporte; dar orientaciones hacia los grandes usos de la tierra en relación con el asentamiento de población y de actividades urbanas y de aprovechamiento

de recursos naturales; y proponer los esquemas y orientaciones precisas relativos a la conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente. Igualmente, preverán el acondicionamiento físico del territorio, identificarán las obras fundamentales de equipamiento que apoyen y promuevan el ordenamiento definido, y precisarán las medidas de control así como las ejecuciones de obras y los procesos que sean necesarios reorientar con carácter prioritario en el corto plazo, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de mediano y largo plazo.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Se introduce el equipamiento como parte integrante de los planes, dado que aquél es un instrumento de gran importancia para el logro de los objetivos de ordenación. Se exige la identificación de medidas prioritarias de corto plazo.

El reglamento deberá establecer con precisión la longitud del “corto plazo”, se propone que sea de cinco (5) años para hacerla coincidir con los lapsos del Plan de la Nación y del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio.

51. Los Planes Rectores Generales Regionales y Subregionales precisarán a nivel regional y subregional las orientaciones necesarias para una coordinación activa entre los organismos del Estado; y señalarán el órgano de la administración responsable de asegurar la coordinación del programa y de los presupuestos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Exige que los planes de mayor concreción territorial sean precisos en el establecimiento de responsabilidades institucionales para su ejecución.

52. Los Planes Rectores Generales Zonales o Locales deberán establecer en las zonas y áreas a las que se refieran, una zonificación y asignación precisas de usos de la tierra, señalando al mismo tiempo con precisión los programas y las obras fundamentales requeridos para lograr el ordenamiento territorial, si es que los hubiese, con indicación de la cronología de su ejecución, así como los presupuestos de infraestructura respectivos de los diversos organismos encargados de su ejecución.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Precisión progresiva de los planes, según se reduce el ámbito territorial, especificando fundamentalmente los usos de la tierra y el instrumento presupuestario.

53. Los Planes Rectores Generales para Áreas Específicas tendrán la misma precisión de los planes rectores zonales y locales, y se realizarán sólo cuando la problemática particular de un área territorio determinada llevase al Ejecutivo Nacional a definirla como un área de atención especial para lograr su aprovechamiento racional, mejoramiento o conservación, o para la solución de problemas de degradación de los recursos naturales o del ambiente, o de desorden espacial que las afectan especialmente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

54. Se considerarán Planes Rectores de Áreas Específicas aquellos que norman, de acuerdo con ésta u otras leyes, el ordenamiento de las áreas costeras, la ordenación y el desarrollo urbanístico, el desarrollo de nuevas ciudades, el aprovechamiento y regímenes de áreas de parques nacionales, de reservas forestales y de monumentos naturales y en general los dirigidos a la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del ambiente en zonas específicas, previstos en la ley. A ellos corresponde la definición precisa de regímenes de aprovechamiento y de uso de los espacios, y el cambio de los mismos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ La lista no es exhaustiva sino enunciativa de algunas áreas cuya problemática es de especial relevancia para la ordenación. Estas y otras figuras están en las leyes: Forestal de Suelos y Aguas, de Aguas, Protección a la Fauna Silvestre y otras.

55. La coordinación, vigilancia y control del cumplimiento de los Planes Rectores Generales Zonales o Locales o de Áreas Específicas, podrán ser realizados por las Autoridades de Áreas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Véase base N° 29.

56. Se considerarán Planes Complementarios Especiales de Ordenación referidos al uso de zonas agrícolas y de zonas forestales y de sabanas, aquellos que normen actividades económicas que utilicen los recursos naturales de dichas zonas. Estos planes, así como los de áreas de desarrollo integral, señalarán, dentro del ámbito especial al cual se referirán, las tierras y suelos con vocación o potencialidad para la agricultura o la ganadería y que por razón de interés general deban ser utilizados en esa actividad,

dando orientaciones precisas sobre los sistemas de manejo y explotación más recomendables. Señalarán también las áreas que deban ser destinadas a uso forestal, bien sea manteniendo las coberturas de bosques existentes o efectuando siembras o repoblamientos, e indicarán en forma general los regímenes recomendables de explotación y conservación así como las limitaciones principales a los mismos; todo ello en función de las vocaciones naturales de los espacios y de los suelos y de la ordenación del territorio y la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Señalarán igualmente las áreas que por su calidad de suelos y condiciones climáticas corresponden a ecosistemas de sabanas y deben ser aprovechadas con procedimientos apropiados a los mismos. Estos planes deberán ser formulados de acuerdo con los Planes Rectores vigentes para los ámbitos territoriales que comprenden a la zona en cuestión, si los hubiere.

En todas las áreas con usos reglamentados agrícolas, forestales y de sabana, los planes sólo permitirán la construcción de edificaciones de vivienda, almacenaje e industria que sirvan directamente a la actividad reglamentada o que la complementen de una manera integral.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Planes que norman actividades complementarias de los planes de ordenación. Se precisa la materia a planificar y las orientaciones sobre los tipos de actividades a promover o permitir.

Estos planes son o deben ser realizados por organismos como el MAC, IAN, etc.

La idea de esta base no es normalizar y delimitar todo el contenido de este tipo de planes, el cual debe obviamente tener alcances adicionales a los de ordenación del territorio.

Sin embargo, puesto que estos planes (por ejemplo: planes de desarrollo agrícola bajo riego de una zona) afectan a la ordenación del territorio incluso en ámbitos superiores a las zonas de producción o de aprovechamiento directo de los recursos el propósito de esta base es indicar los aspectos que como mínimo deben considerar y las exigencias mínimas de orientación a ellos en materia de ordenación del territorio.

57. Se considerará Planes Complementarios Especiales de Ordenación referidos al uso de zonas sin afectación especial a aquellos que rijan para las actividades de cualquier tipo que se realicen en las áreas a las cuales, de

acuerdo con el Plan Nacional o los Planes Rectores de Ordenación, no se haya señalado ocupación para ninguna actividad de aprovechamiento específica y que por consiguiente deban ser consideradas como zonas reservadas por el Estado. Dichos planes establecerán que sobre estas áreas podrán permitirse sólo temporalmente, las actividades actuales, limitando los niveles de aprovechamiento y considerándolas en todo caso como de usos *non conforme*.

En consecuencia, la Administración Central, los entes descentralizados, las administraciones estatales y municipales y los particulares deberán coadyuvar a que no se tomen medidas de equipamiento dentro de las áreas reguladas por estos planes, excepto las directamente necesarias para la conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Idem de base N° 56, en adición, crea la figura de áreas cuyo aprovechamiento se congela en los niveles actuales, a través de limitaciones legales a la propiedad en función social.

58. Se considerará Planes Complementarios Especiales de Ordenación referidos al uso de zonas reservadas al esparcimiento y turismo, a aquellos que rijan para el aprovechamiento y operación de las áreas en las cuales se permita este tipo de actividad. Los mismos deberán establecer las condiciones en que dichas zonas podrán desarrollarse, en función de los usos previstos en los planes rectores correspondientes y de la conservación, defensa y mejoramiento de los recursos naturales y del ambiente en ellas. Serán formulados de acuerdo con los planes rectores y con los planes de uso de zonas forestales vigentes para los ámbitos territoriales que comprenden a la zona en cuestión, si los hubiere, y señalarán las medidas de equipamiento físico necesarias para cubrir las demandas de las actividades reglamentadas y para alojar en forma permanente a las poblaciones que residan en las áreas y que aseguren la conservación de sus recursos y el mantenimiento de las actividades previstas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Idem de base N° 56, en adición, plan que norma actividades, se precisa la materia a planificar y los fines a los cuales se destinan los espacios.

59. Se considerará Planes Complementarios Especiales de Ordenación referidos a zonas protegidas para diversas actividades, a aquellos que rijan en

las áreas reservadas de acuerdo con otras leyes, como la Forestal de Suelos y Aguas, la de Protección a la Flora y la Fauna Silvestres, la del Ambiente y la de las Aguas, a la defensa nacional, y los acuerdos internacionales, y regirán en general sobre todas aquellas zonas cuyos recursos naturales requieran de una protección o régimen de aprovechamiento especial derivado de los intereses específicos antes señalados. Serán formulados de acuerdo con los planes rectores vigentes para los ámbitos territoriales que comprenden a la zona en cuestión, si los hubiere.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Idem de base N° 56.

60. Los planes de ordenación y aprovechamiento de los recursos hidráulicos cumplirán las finalidades asignadas según la Ley de Aguas y corresponderán a la precisión y detallamiento del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos en áreas específicas. Serán formulados en forma coherente con los planes rectores de ordenación a los que se refiere la base N° 47 y con los planes complementarios especiales previstos en la base N° 56, si los hubiere.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Estos planes al igual que los de la base N° 56 (por ejemplo) norman actividades, pero tienen adicionalmente características peculiares, porque:

- a) Conciertan prioridades dentro de una cuenca o conjunto de cuencas y establecen un patrón para la administración del recurso agua en ellas, lo cual afecta la posibilidad de valorización de otros recursos (suelo) o la realización de otras actividades en diversos ámbitos territoriales. Por esta razón es indispensable la coherencia en la formulación con los planes referidos en la base N° 47.
- b) Son planes administrados por las autoridades cuya competencia se refiere a los recursos naturales renovables (MARNR) y no por aquellas cuyas competencias se refieren a las actividades productivas (p. e. MAC, base N° 56).

61. Los esquemas para la ordenación del transporte y las comunicaciones complementan a los planes rectores de ordenación en todo lo referido a estos servicios, los cuales son de gran influencia en el ordenamiento territorial. Estos esquemas se formularán en forma coherente con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y con los Planes Rectores Regionales, si los

hubiere, y señalarán a nivel nacional, regional y subregional los principales ejes de transporte y comunicaciones, indicando en forma general la localización, las combinaciones modales, las capacidades y los niveles de servicio requeridos en función de lo establecido en los planes rectores de ordenación. Servirán de marco que deberá ser observado por los organismos del Estado y los particulares para la preparación de los planes de mayor precisión técnica y de los programas de desarrollo de las infraestructuras de transporte de carga y personas por vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, y para los referidos a las infraestructuras de comunicaciones radioeléctricas, telegráficas y de correos entre otras.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ No se pretende sustraer del ente responsable de los planes de transporte (MTC) la responsabilidad de la precisión de las soluciones técnicas. Sin embargo, dada la altísima influencia de esos sistemas de infraestructura sobre la ordenación del espacio, el patrón general de organización de ejes de transporte debe ser competencia concurrente de las autoridades de ordenación del territorio y de las autoridades de transporte, las cuales deben hacer una conciliación de las soluciones.

CAPÍTULO III ■ Del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio

62. El Ejecutivo Nacional formulará un Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio, el cual señalará las obras singulares y los sistemas de obras que dan forma a la ordenación del territorio, y que sean identificadas como obras fundamentales en el Plan Nacional, o en los planes rectores a que se refieren las bases desde la N° 47 a la N° 54. Señalará los organismos responsables de la ejecución, operación y mantenimiento de las obras y establecerá los instrumentos administrativos para la aplicación coordinada de los recursos financieros. Tendrá una programación detallada de las inversiones correspondientes a los años de vigencia del Plan de la Nación, del cual formará parte, y otra global por ámbito territorial y por tipo de obra, referida a un lapso posterior de igual duración, la cual incluirá la estimación de los fondos necesarios para culminar la ejecución de las obras iniciadas en el primer período, así como los necesarios para realizar los estudios e iniciar la ejecución de aquellos

que dan continuidad a lo previsto en el Plan de la Nación y en los planes rectores de ordenación.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Véase comentario de la base N° 7.

63. El Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio será elevado a la consideración del Congreso de la República, y una vez sancionado será vinculante para los organismos del Estado y será el marco de referencia para la fijación de los montos a incluir en las leyes de presupuesto de gastos públicos de los años de vigencia del programa, para el establecimiento de prioridades entre obras a construirse y para las demás medidas administrativas a tomarse para dar cumplimiento al Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Establece el Programa Único Coordinado, como instrumento práctico de coordinación y control para la ejecución de las obras que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de los planes de ordenamiento.

Este programa no tiene que incluir todas las obras, sino aquellas que los planes han identificado como muy importantes (“fundamentales”) para lograr el ordenamiento previsto.

CAPÍTULO IV ■ De la Elaboración y Aprobación de los Planes

64. Las Autoridades del Sistema Nacional de Ordenación Territorial elaborarán el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, así como todos los planes rectores a los cuales se refieren las bases N° 47 y N°s 49 a 54 ambas inclusive, y el anteproyecto del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio al cual se refiere la base N° 62.

La elaboración de los planes complementarios especiales corresponderá a los organismos competentes según las leyes que rijan a las materias específicas a las cuales se contraen dichos planes.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

65. Las Autoridades del Sistema Nacional de Ordenación Territorial establecerán los plazos de información y de audiencias a los particulares y a las entidades públicas, que resulten o se sientan afectados o interesados en los planes que el primero elabore, antes de someterlos a su aprobación.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Introduce la consulta a la comunidad, y a los grupos técnicos de la Administración no comprometidos en la elaboración de los planes.

66. Durante el período de información pública y de audiencias, toda persona natural o jurídica, pública o privada, puede formular las alegaciones y observaciones que estime oportunas y convenientes sobre la oportunidad, orientación o mejoras del plan en cuestión. Los alegatos deberán ser analizados y respondidos por la autoridad a la que sean presentados, y aun cuando no serán vinculantes para la autoridad u órgano autor del plan ni su falta de aceptación dará lugar a recurso alguno, esta misma o las personas o entidades interesadas podrán llevarlas a los órganos inmediatos superiores del sistema. Tanto el período de información como el de las audiencias deberán establecerse de acuerdo con el tipo de plan que se consulte, y en todo caso no deberá ser mayor de sesenta (60) días continuos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Sin comentarios.

67. Las Autoridades del Sistema Nacional de Ordenación Territorial podrán crear las comisiones nacionales, regionales y locales que consideren necesarias, para lograr la participación de las entidades públicas nacionales, estatales y municipales, así como de los particulares, dentro de un sentido de planificación democrática y participativa.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Sin comentarios.

68. Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en el campo de la planificación de la ordenación del territorio:

- 1.** La elaboración del anteproyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, el cual será presentado a la Oficina Central de Coordinación y Planificación, en consulta con la cual hará los ajustes y modificaciones que considere necesarios y la presentación del proyecto de plan a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros.
- 2.** La elaboración del anteproyecto del Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio, el cual deberá ser sometido a la consideración del Ministerio de Hacienda y de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, la cual formulará el proyecto que será llevado a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

3. La preparación de las normas técnicas para la formulación de los Planes Rectores de Ordenación del Territorio, en consulta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, para realizar los ajustes y modificaciones que ésta considere necesarios, antes de ponerlo en vigencia.

4. Dictar las normas que regularán la realización de aquellas obras de infraestructura y de otras actividades que afecten el cumplimiento de la ordenación del territorio o puedan producir impactos negativos sobre el ambiente o los recursos naturales renovables.

5. La supervisión y asesoría técnica de la elaboración de los planes rectores generales regionales y subregionales y de los planes rectores zonales y locales por parte de las autoridades regionales de ordenación territorial.

6. La elaboración de los planes rectores generales para áreas específicas referidos a áreas costeras; desarrollo de nuevas ciudades; áreas de parques nacionales y reservas forestales, monumentos naturales y en general de los dirigidos a la conservación y restauración de los recursos naturales renovables y del ambiente en zonas específicas.

7. La elaboración de los planes complementarios especiales de uso de las zonas forestales y de sabanas, y de las zonas sin afectación especial y de zonas protegidas para diversas actividades que se encuentren fuera de los perímetros urbanos; y la definición de las áreas de expansión urbana, en coordinación con los Ministerios de Agricultura y Cría y del Desarrollo Urbano.

8. La elaboración de los planes de aprovechamiento de los recursos hídricos.

9. La coordinación con los organismos competentes para la elaboración de los planes especiales a los que se refieren las bases N^{os} 70 y 71.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Incluye a las áreas declaradas con prioridad de tratamiento en los artículos 22 y 24 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

69. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Cría:

1. Elaborar los planes de uso de zonas agrícolas.

2. La coordinación con los ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, para la definición de las áreas de expansión de las ciudades.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

70. Corresponde a la Corporación Venezolana de Turismo, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la elaboración de los planes especiales de uso de zonas reservadas al esparcimiento y turismo.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

71. Corresponde al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la elaboración de los esquemas básicos para la ordenación del transporte y las comunicaciones.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

72. Corresponde al Ministerio del Desarrollo Urbano la elaboración de los Planes Rectores de Ordenación y Desarrollo Urbanístico, así como la de los Planes Especiales de Uso de Zonas sin afectación especial, y zonas protegidas para diversas actividades cuando éstas se encuentren dentro de los perímetros urbanos; y la coordinación con los ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables y de Agricultura y Cría, para la definición de las áreas de expansión de las ciudades.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

73. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y el Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio serán considerados y aprobados en primera instancia por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; cumplido este requisito, serán sometidos a la consideración del Congreso de la República.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

74. Todos los planes que elaborasen los diferentes órganos del Sistema Nacional de Ordenación Territorial y que requiriesen de acuerdo con la presente ley la aprobación del Presidente de la República, le serán sometidos a éste una vez oída la opinión del Consejo Nacional del Ambiente. Previa la presentación al Presidente de la República de cualquier plan de ordenación que así lo requiriese, deberá haberse oído igualmente la opinión del Consejo Nacional de Ordenación Territorial (CONAOT). En el caso de

planes de aprovechamiento de los recursos hidráulicos se requerirá igualmente la opinión del Consejo de Planificación Nacional para el aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH).

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

75. Una vez que el Ejecutivo haya sometido al Congreso el proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y previa la consideración del mismo por las Cámaras, los diputados y senadores de cada jurisdicción dispondrán un lapso de treinta (30) días durante el cual podrán someter a consulta dicho proyecto con entes y organizaciones representativas de sus respectivas jurisdicciones, a objeto de recabar opiniones directas y de promover la participación de las mismas en la definición de las estrategias y acciones que puedan afectarlas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Se pretende con esto promover la participación de las regiones en la consideración del Plan Nacional.

76. Si durante la consideración al proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio por el Congreso, éste no fuese aprobado en la forma en que fue propuesto por el Ejecutivo Nacional, el mismo será devuelto al Presidente de la República, acompañado de los observaciones y recomendaciones que hubiesen sido aprobadas en las Cámaras.

El Ejecutivo Nacional estará obligado a presentar un nuevo proyecto que recoja dichas observaciones y recomendaciones, en un todo coherente dentro de un lapso de noventa (90) días, a partir de la fecha de devolución del proyecto por parte del Congreso.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Por tratarse de un plan que tiene múltiples y complejas relaciones técnicas internas, el mismo debe ser modificado por un grupo técnico y no por un cuerpo político. Obviamente, dicha modificación debe responder a las instrucciones dadas por el cuerpo político colegiado.

77. Los planes rectores regionales serán aprobados por la Autoridad Nacional de Ordenación Territorial en un término no mayor de noventa (90) días continuos, contados a partir de la fecha en que le fuesen sometidos a su consideración por el organismo encargado de prepararlos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

78. Los planes rectores subregionales zonales y locales y los planes rectores para áreas específicas serán aprobados por la Autoridad Nacional en el término de sesenta (60) días continuos, a partir de la fecha en que les fuesen sometidos a su consideración.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

79. Contra los actos de aprobación definitiva que puedan lesionar derechos subjetivos patrimoniales de los particulares, podrán interponerse los recursos previstos en la ley. Las aprobaciones previas no darán lugar a recurso jurisdiccional.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

80. Una vez aprobados, los planes tendrán carácter normativo y serán públicos, vinculantes y de obligatorio cumplimiento tanto para la Administración, como para los administrados. Los planes que se dicten de conformidad con la ley tendrán vigencia a partir de su publicación y tendrán la duración establecida en ellos mismos.

Sin embargo, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio deberá revisarse cada diez (10) años como máximo; los planes rectores regionales, subregionales y los zonales y locales cada cinco (5) años, y los otros planes especiales cada diez (10) años, sin perjuicio de que una revisión anticipada fuese ordenada por el Presidente de la República, o recomendada por los respectivos Consejos Nacionales de Ordenamiento Territorial o de Planificación para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

81. Los documentos, la información sistematizada sobre los que se basen las formas de presentación y demás características de los planes serán determinados por el reglamento de esta ley.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

82. Los municipios y el Ministerio del Desarrollo Urbano se concertarán para la elaboración de los “Planes de Desarrollo Urbano”, en un todo de acuerdo con los planes rectores regionales y subregionales de ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

■ **Título Cuarto:** De las Inversiones para el Desarrollo de las Áreas y para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales en Cumplimiento de los Planes de Ordenación del Territorio

CAPÍTULO I ■ Disposiciones Generales

83. Todo propietario de una superficie de tierra tiene el derecho a desarrollarla o incorporarla a una actividad cualquiera, siempre que el uso propuesto no esté en contravención con el Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio, con los planes rectores en que se desagrega o con los planes complementarios especiales, dejando a resguardo los principios de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

84. Todo aprovechamiento o explotación de los recursos naturales renovables debe hacerse dentro de un régimen de utilización de las tierras, conforme con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, con los planes rectores en los cuales se desagrega y con los planes complementarios especiales.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

85. Todo propietario de tierras en las cuales se realicen actividades de aprovechamiento o de explotación de recursos naturales renovables sin que exista un plan que le defina con precisión un uso específico a las mismas, y quienes realicen tales actividades en ellas sin ser propietarios, pero ejerciendo derechos legales, podrán exigir de las autoridades regionales de ordenación la definición del régimen de utilización de la tierra.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO II ■ De las Inversiones Públicas en Materia de Ordenación del Territorio.

86. Las inversiones públicas que se efectúen de acuerdo con el Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio deberán tener un rendimiento económico y social demostrable en relación con los objetivos del Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Las inversiones destinadas a estudios e investigaciones para lograr el progreso

científico y técnico en los campos de la ordenación del territorio y de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, serán consideradas como prioritarias, y por consiguiente quedarán incluidas en el programa y la suma destinada a ellas deberá ser igual o superior a uno por ciento (1%) del monto global del programa.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

El apoyo a la investigación en estas áreas es de gran importancia dado el actual estado de desarrollo del conocimiento en las mismas a escala mundial. Adicionalmente, la realidad de nuestro país es singular en muchos aspectos, lo cual obliga a una investigación autónoma y al compromiso del Estado a subvencionarla.

87. Los fondos dedicados por los particulares a obras de equipamiento para la ordenación del territorio y para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente que hubiesen estado previstas para ser ejecutadas por el Estado dentro del Programa Único Coordinado de Equipamiento, podrán tener un tratamiento tal, que fomente estas inversiones: por medio de concertaciones y contratos de participación; por exoneraciones o por rebaja de impuesto sobre la renta; o por estímulos al desarrollo regional que beneficien a los particulares que las realicen.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Sugiere un principio así como mecanismos de concertación público-privada dentro del marco de objetivo social que establece el plan.

88. Para facilitar la colaboración de la iniciativa privada en la gestión y ejecución de la ordenación del territorio, las Autoridades de Ordenación Territorial y los particulares interesados podrán promover la creación de Asociaciones de Propietarios y de Entidades Colaboradoras de Ordenación.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Sin comentarios.

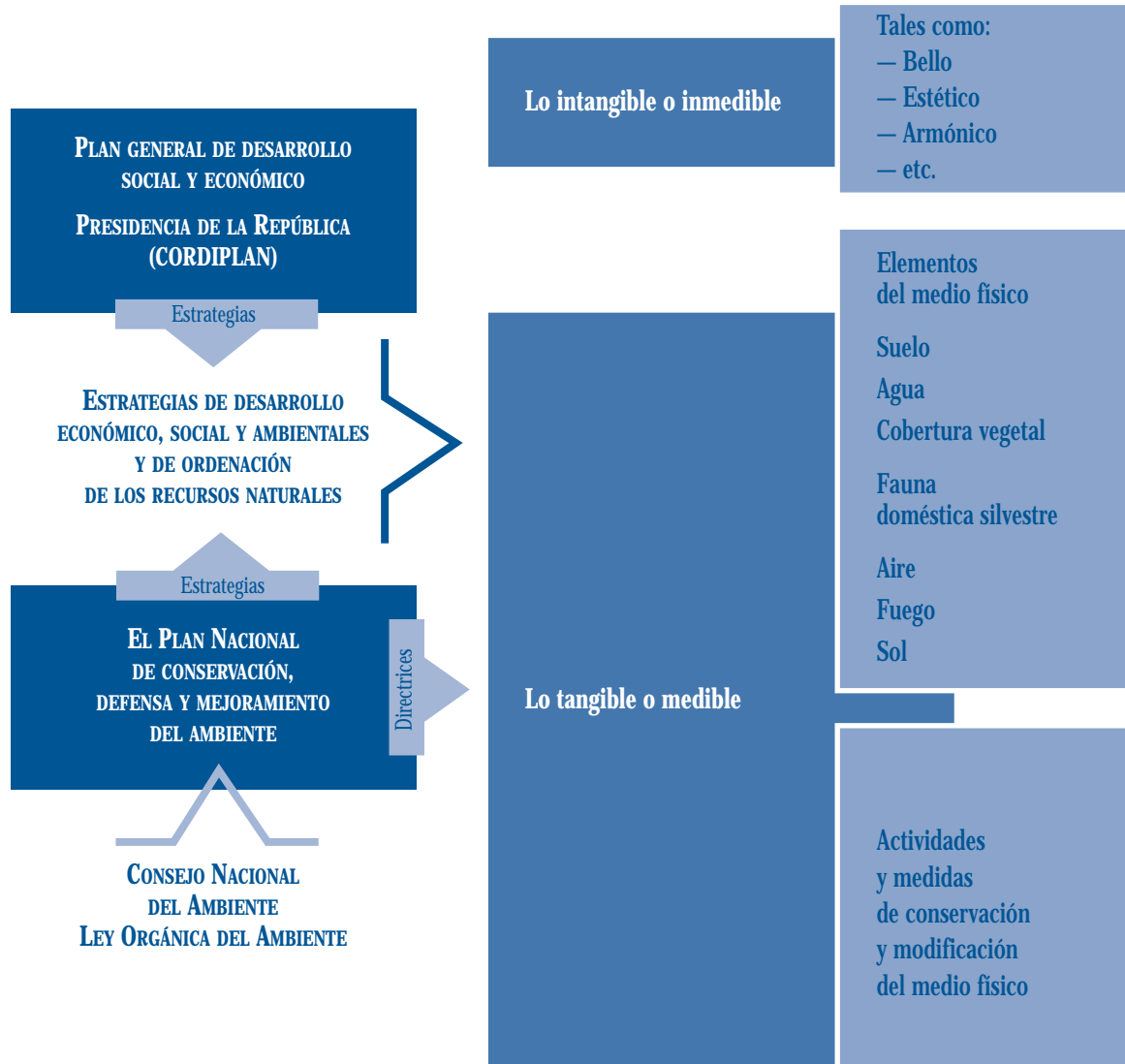
89. El Estado podrá realizar contratos de participación con particulares o con sociedades de economía mixta, dirigidos a contribuir con la ordenación del territorio y con el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables.

En dichos casos, la aportación oficial podrá consistir bien en el aporte de terrenos, en el otorgamiento de créditos dirigidos, o en la constitución de avales o garantías.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Se proponen dos tipos generales de contratos de participación los cuales aparecen en los capítulos tercero y quinto de este título.

G R Á F I C O



República de Venezuela	
CORDIPLAN	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
Plan General de Desarrollo Social y Económico de la Nación	
Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente	
Ámbito del Plan	PPAQ 1-10-76

■ Con recomendaciones y directrices

**Administración
planificada de los
recursos naturales**

Los recursos del suelo

Ley de Ordenación del Territorio
Plan Nacional de Ordenación del Territorio
(MARNR - CORDIPLAN)

del agua

Ley de Aguas
Plan Nacional de Aprovechamiento
de los Recursos Hidráulicos (MARNR)

de los bosques y fauna
y de los parques

Ley Forestal de Suelos, de Agua y otras Leyes
Coadyudantes
Plan de Conservación de Cuenca
Plan Nacional de Parques (MARNR)

Sabanas

Ley de Sabanas
Plan de Manejo y Mejoras de Sabanas (MARNR)

**Coordinación
de las actividades
y vigilancia y control
de las formulaciones
estrategicas y
directrices ambientales**

Medidas administrativas
y actividades

Ley
Plan Nacional de Energía
(MEM - CORDIPLAN)

Energía

Vialidad y transporte

Ley de Vialidad y Transporte
Plan Nacional de Vialidad
Plan Nacional de Transporte y Comunicaciones
(MTC - CORDIPLAN)

Urbanísticas
Natural
Modificado

Ley de Desarrollo Urbanístico
Plan Nacional de Adquisición de Tierra (MINDUR)

Agrícolas
Natural
Modificado

Ley de Desarrollo, Mercadeo y Financiamiento
del Sector Agrícola
Plan Nacional Agrícola
(MAC - MARNR - CORDIPLAN)

Industrial

Ley
Plan Nacional de Desarrollo Industrial
y Localización de la Industria (FOMENTO - CORDIPLAN)

Salud

Ley de Sanidad
Plan Nacional Sanitario y de Instalaciones (MSAS)

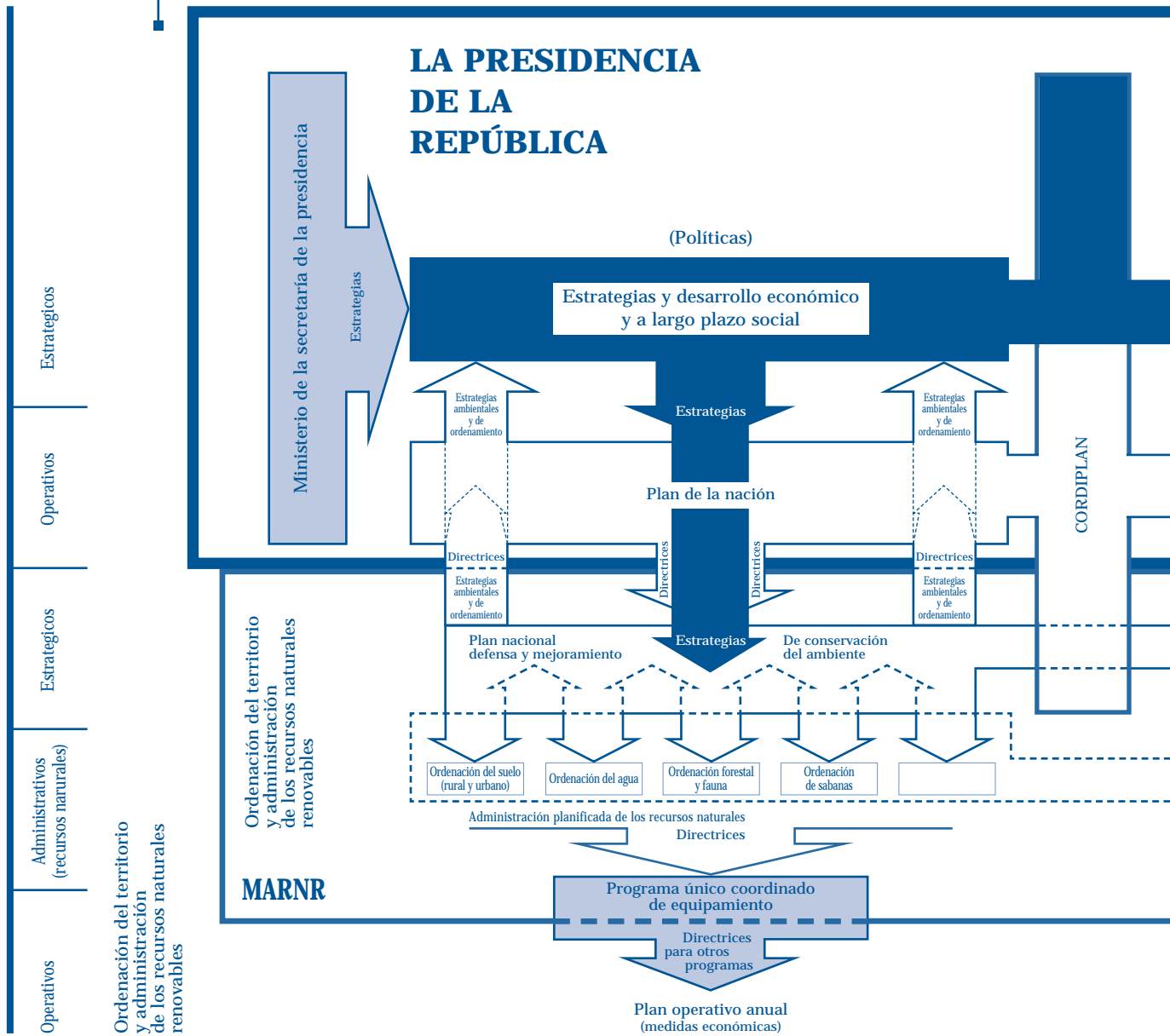
Educación

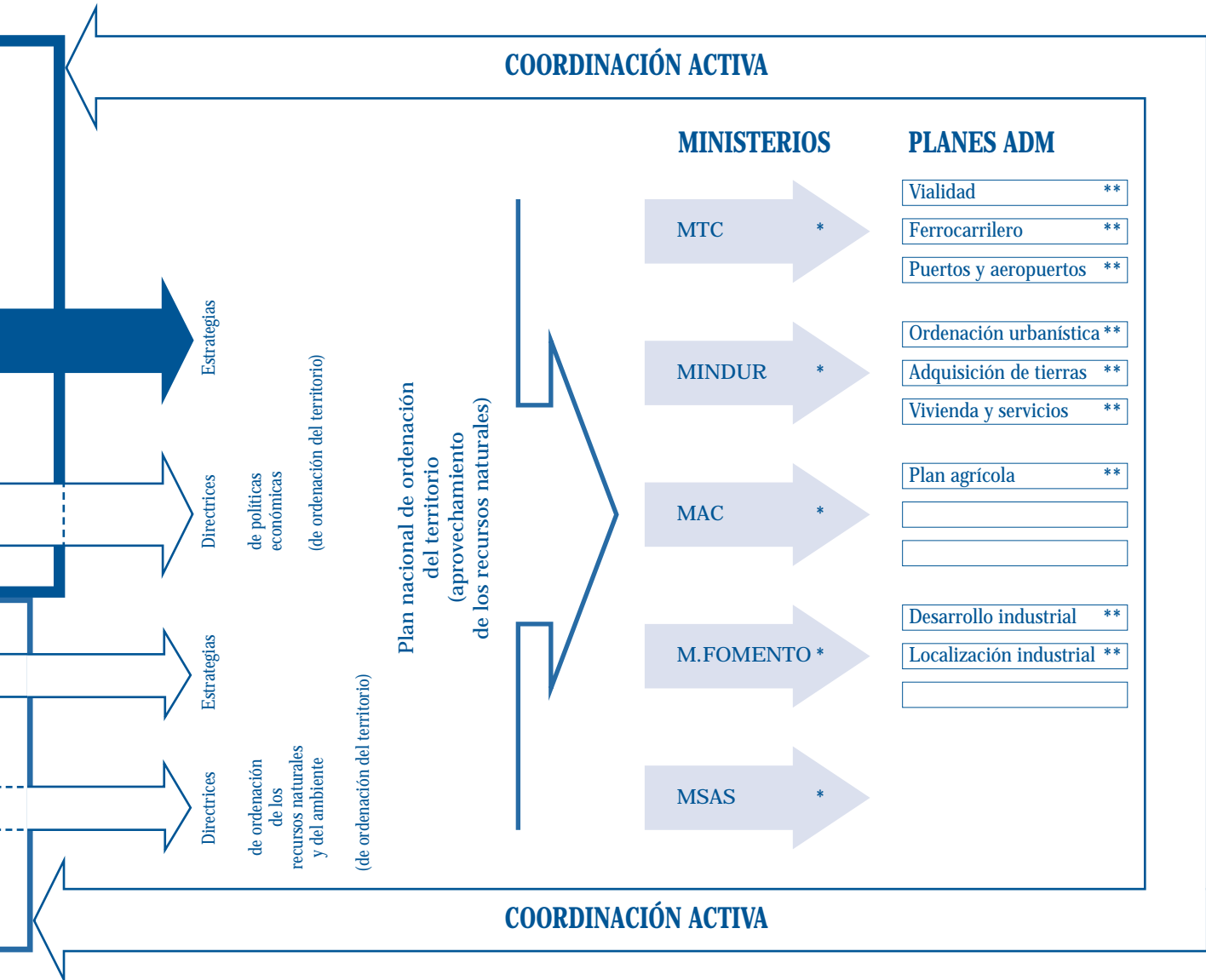
Ley de Educación
Plan Nacional de Educación

Recreación y turismo

Otros

G R Á F I C O





* Hay otros ministerios, solo los presentados son a manera de ejemplo. Otros serán: información y turismo, relaciones internacionales, (coordinación situado constitucional), energía y minas, etc.

** Los planes administrativos son solo indicativos, cada ministerio debe elaborar los que sean necesarios para dar cumplimiento a sus políticas.

República de Venezuela	
CORDIPLAN	Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
Plan General de Desarrollo Social y Económico de la Nación	
Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente	
Ambito del Plan	PPAQ 30-9-1978

CAPÍTULO III ■ Las Entidades Colaboradoras y los Contratos de Participación para la Ordenación del Territorio

90. Las áreas que de acuerdo con un plan rector general zonal, local o de áreas específicos, deban incorporarse en un futuro próximo en ellas, podrán ser equipadas, ordenadas y desarrolladas por Entidades Colaboradoras de Ordenación, las cuales podrán ser personas naturales o jurídicas, privadas o mixtas constituidas estas últimas por las autoridades del ordenamiento territorial o por los entes especializados del Estado y los particulares. Siempre que el Estado decidiese asociarse con particulares en empresas mixtas con estos fines, dará preferencia para la asociación a los actuales propietarios o Asociaciones de Propietarios de la tierra. El régimen de funcionamiento de estas entidades se establecerá con base en contratos de participación donde el Ejecutivo Nacional podrá intervenir por medio de aportes financieros directos, préstamos, fianzas, avales y otras garantías de oficinas gubernamentales para promover el ordenamiento territorial de las mismas y su aplicación a los usos previstos en los respectivos planes rectores.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Esta proposición tiene por objeto conducir a la iniciativa privada hacia los objetivos de los planes; de hecho, a través de este mecanismo se controla a la vez que se promueve la acción de los particulares, los cuales ya hacen uso de apoyos financieros del Estado pero sin una norma o política institucional clara.

91. Para la ejecución de las obras necesarias para el desarrollo urbano, y en especial las requeridas para el ordenamiento en las áreas de expansión de las ciudades, el Estado podrá crear entes especializados, como Gerencias de Desarrollo Urbano del Ministerio del Desarrollo Urbano, las cuales promoverán la constitución de Entidades Colaboradoras de Ordenación con el carácter de empresas mixtas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

92. Para la ejecución de las obras necesarias para el aprovechamiento agropecuario o forestal de los recursos naturales renovables, y en especial para el aprovechamiento de áreas de desarrollo integral y de áreas agrícolas periurbanas, o para el desarrollo controlado de actividades agropecuarias o de recreación en zonas protectoras de ciudades o en zonas costeras, el

Estado podrá crear órganos especializados como Gerencias de Desarrollo Territorial de los Ministerios de Agricultura y Cría o del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, los cuales promoverán la constitución de Entidades Colaboradoras de Ordenación con el carácter de empresas mixtas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

93. Los organismos del Estado y los entes especializados que se crearen a tal efecto podrán sacar a pública subasta los terrenos para que sean urbanizados o incorporados a los usos previstos en los respectivos planes rectores de ordenación por parte de empresas privadas o aportarlos o venderlos a empresas mixtas para su desarrollo de acuerdo con las previsiones del plan rector de ordenación respectivo.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

94. Los contratos de participación para la ordenación del territorio tendrán como objeto fomentar la ocupación ordenada del mismo y su aplicación a los usos previstos por los planes.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

95. Los contratos de participación para la ordenación del territorio deberán cumplir en un todo con las normativas establecidas en esta Ley y con las directrices establecidas en los planes rectores respectivos que son las bases para la incorporación de las áreas a las actividades especificadas por ellos o para el cambio de uso de las mismas.

Todo contrato de participación que no llene estas condiciones será nulo y sin ningún valor, y por consiguiente no dará derecho a reclamación alguna; por el contrario el Estado se reserva la facultad de las sanciones que pudieran derivarse a los funcionarios responsables, sin perjuicio de ejercer las acciones contra particulares que hubiesen incurrido en delito.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Cualquier proyecto concertado debe responder a planes de ordenación y no dejarse a juicio de los promotores.

96. En los contratos de participación para la ordenación del territorio relativos a las áreas que según los planes respectivos deban ser incorporadas al desarrollo urbano en un término igual o superior a quince (15) años,

el Estado podrá colaborar económicamente con los propietarios de la tierra o con quienes la explotan ejerciendo derechos legales sobre ellas en el mantenimiento de sus usos actuales, hasta el momento en que el respectivo plan rector de ordenación y de desarrollo urbanístico indique la oportunidad de ser incorporadas a las actividades urbanas.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Esta proposición contribuye a reducir las presiones reales de cambio de uso que suceden sobre los propietarios de la tierra, y las cuales terminan por generar cambios que no son controlables, debido a que las expectativas de beneficio de los cambios de uso pueden ser mucho mayores que las de mantener en su uso actual a la tierra (ejemplo de la agricultura periurbana sometida a presiones de este tipo por la expansión de las ciudades).

97. Cuando una Entidad Colaboradora de Ordenación, acogida al régimen de contrato de participación estuviese dispuesta a desarrollar un área en un todo de acuerdo al plan rector respectivo, y dentro de dicha área existiesen uno o más terrenos cuya extensión fuese menor de veinte por ciento (20%) de la superficie total y no hubiese con los propietarios de éstos un acuerdo de incorporación a la entidad, esta última podrá solicitar al Estado la expropiación de los terrenos que entorpecen el desarrollo del área. En tal caso, y oídas las partes, el Estado procederá con la expropiación si ésta es conducente, en un todo de acuerdo con la ley de la materia. Luego de la expropiación, los terrenos serán aportados o vendidos a la entidad en los mismos precios y condiciones en que fueron expropiados y pagados.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Se propone un mecanismo práctico para la solución de este tipo de problemas que son especialmente frecuentes en áreas de expansión urbana, sugiriendo igualmente un procedimiento que evita arbitrariedades o “nudos hechos”.

CAPÍTULO IV ■ Las Concesiones y Autorizaciones para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables

98. Toda utilización de los recursos naturales requerirá de la correspondiente concesión o autorización de aprovechamiento a menos que quien realice

la actividad sea un órgano de la Administración Central, en cuyo caso las autoridades de ordenación territorial le asignarán el volumen o la superficie que deberá aprovecharse. Las leyes especiales señalarán para cada recurso las modalidades de aprovechamiento.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- La asignación del volumen o superficies se refiere a todos los recursos incluido el suelo. Así, cualquier organismo de la Administración Central que quiera aprovechar un recurso a desarrollar una superficie para cualquier uso debe:
 - a) Obtener la asignación de volumen o superficie.
 - b) Aplicarla al uso previsto en el Plan de Ordenación del Territorio. Si se trata de un organismo descentralizado, aplica la concesión o autorización al igual que a los particulares.

99. Los usos o aprovechamientos de los recursos naturales renovables que se realicen sin concesión o autorización de aprovechamiento, o sin la asignación de volumen o de superficie, serán considerados como no conformes y sancionados los responsables de acuerdo con la ley.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Sin comentarios.

100. Para el caso de usos o aprovechamientos a efectuarse por órganos de los Territorios o de las Dependencias Federales, será necesaria la asignación de volumen o superficie, y ésta será otorgada por las autoridades de ordenación territorial por intermedio del Ministerio de Relaciones Interiores.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Sin comentarios.

101. Se requerirá también autorización administrativa para la ejecución de toda obra de ingeniería requerida para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Asimismo, requerirá autorización administrativa la explotación de canteras y de áridos tales como arcillas, arena, piedra, granzón, entre otros. Esta autorización sólo podrá otorgarse una vez comprobada su concordancia con las directrices del respectivo Plan de Ordenación del Territorio y del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

- Sin comentarios.

CAPÍTULO V ■ Los Convenios de Incorporación de Uso y los Contratos de Participación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales Renovables

102. Para los casos previstos en las bases N^{os} 85 y 113, la definición del régimen de utilización de la tierra se hará en respuesta a la solicitud del interesado por ante las Autoridades Regionales de Ordenación, la cual deberá ser evacuada por la autoridad en un término no mayor de sesenta (60) días continuos, contados a partir de la fecha de recepción. Sin embargo, la autoridad regional puede acusar recibo en un término de quince (15) días continuos, contados a partir de la fecha de recepción, y participar que tendrá necesidad de un tiempo adicional de treinta (30) días continuos, contados a partir de la fecha de recepción, cuando ella tuviese que consultar a una de jerarquía superior. Cuando el interesado no hubiese recibido contestación oportuna podrán recurrir ante el superior jerárquico.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

■ Los plazos pueden ser revisados con posterioridad, considerando la experiencia del MARNR, persiguiendo una máxima agilidad en beneficio de los interesados.

103. El régimen de utilización se establecerá en un *convenio de incorporación de uso* donde se asentarán todas las particularidades del caso, dentro de la normativa general y de las normas parciales para diferentes usos que dictare la autoridad competente como parte de la reglamentación de esta ley.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

104. Los propietarios de terrenos y quienes realicen actividades legalmente reglamentadas, o que se encuentren en las condiciones establecidas en la base 85 y deseen reorientar la actividad que realizan para hacerla conforme con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, con el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos o con el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola, podrán solicitar y recibir del Estado asistencia técnica y económica, si ésta conviene a los intereses de la Nación. De ser así, tal asistencia se concretará por medio de *contratos de participación para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables*.

COMENTARIOS Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

105. Cuando el Ejecutivo Nacional tenga injerencia directa o indirecta en la actividad de aprovechamiento según lo previsto en la base N° 104, el *convenio de incorporación de uso* será parte del *contrato de participación para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables*.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

106. Las normas y directrices para la elaboración de los convenios de incorporación de uso, los contratos de participación para el aprovechamiento de los recursos naturales, la concesión y autorización para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y las autorizaciones administrativas para las construcciones y para la explotación de áridos, se establecerán en el Reglamento de la Ley pero en todo caso las particularidades de cada acto administrativo deben quedar expuestas en los *convenios*, los *contratos*, las *concesiones* o las *autorizaciones*.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

■ Título Quinto: De las Relaciones con los Municipios

CAPÍTULO ÚNICO ■ Los Programas-Convenios de Ordenación

107. La coordinación de las actuaciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del Ministerio del Desarrollo Urbano y de las Municipalidades respectivas, para la elaboración de los planes rectores de ordenación y desarrollo urbanístico, y la de los mismos con el Ministerio de Agricultura y Cría para la definición de las áreas de expansión de las ciudades, se concretarán por medio de programas-convenios donde se establecerán las obligaciones de las partes tanto para la obtención de la información necesaria para la elaboración de los estudios y los planes, como para la vigilancia y control del cumplimiento de los últimos; por Reglamento se fijará el régimen de los *programas-convenios*.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

108. El Ejecutivo incorporará al Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio las obras necesarias para dar

cumplimiento a los planes de desarrollo urbano aprobados por las autoridades municipales, una vez oída la opinión de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Con esta proposición se pretende dar apoyo real a las organizaciones municipales de planificación, las cuales, de no contar su municipio con poder financiero para ejecutar las obras fundamentales, no tienen mecanismos para hacer que sus propuestas se conviertan en realidad.

■ **Título Sexto:** De las Expropiaciones y de las Contribuciones por Razón de las Obras de Equipamiento

CAPÍTULO I ■ Disposiciones Generales

109. Toda obra requerida para el equipamiento del territorio deberá realizarse procurando hacer la menor perturbación a la naturaleza, y acatando las estrategias y directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en los planes rectores y en los planes complementarios especiales de ordenación. Cuando una obra tenga varias alternativas válidas, se tendrá que conciliar el impacto ecológico y los requerimientos económicos y sociales del desarrollo.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

110. Cuando sea necesaria la construcción de una obra y existiesen varias alternativas para realizarla, todas ellas concordantes con el respectivo plan de ordenación del territorio, sea por iniciativa pública o privada, aquella deberá realizarse por donde perjudique menos al propietario de la tierra donde se encuentra ubicada. Sin embargo, cuando la ejecución de la obra fuese imprescindible para la defensa del territorio nacional o de la salud pública, la Administración podrá proceder a la ocupación previa de las tierras necesarias, reconociendo el justo precio de daños que se le hubiesen ocasionado al propietario, y sin perjuicio del procedimiento expropiatorio fijado en la ley de la materia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

111. Las servidumbres derivadas de cualquier obra necesaria para la ordenación del territorio son obligatorias para el propietario de la tierra afectada; los daños y perjuicios que puedan ser causados, una vez agotadas las negociaciones de distribución de la tierra y reservadas aquellas previstas en la base N° 118, y los incentivos y alicientes previstos en la base N°s 90, 92, 93, serán indemnizados de acuerdo con la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

112. Podrá solicitar la expropiación todo propietario de un bien inmueble al cual una medida del Estado impida su aplicación a los usos fijados en el respectivo plan de ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Esta proposición sugiere un mecanismo de defensa ante la congelación permanente arbitraria.

CAPÍTULO II ■ De las Expropiaciones y de las Servidumbres y la Declaratoria de Reservas. Determinación del Valor.

113. Ninguna tierra de propiedad privada deberá ser mantenida por el Estado por mas de diez (10) años, bajo el régimen de “zona sin afectación especial”. Los propietarios de tierras que se encontrasen en ese régimen por mas de diez (10) años tendrán derecho a que se les defina un nuevo régimen de utilización de la tierra. Si los intereses de la Nación justificasen el mantenimiento del régimen previo, los propietarios podrán solicitar la expropiación de acuerdo con la ley de la materia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

114. Cuando obras que hubiesen sido construidas legalmente con anterioridad a esta ley no fuesen compatibles con el plan rector de ordenación zonal o local, o con el plan complementario especial respectivo, las tierras sobre las cuales están serán declaradas bajo usos *non conforme*. En estas tierras no podrá hacerse ninguna obra de nueva planta y tan sólo podrán realizarse aquellos trabajos indispensables para evitar su ruina y destrucción. Una vez que las Autoridades de Ordenación Territorial consideren que la tierra ocupada es requerida para el uso previsto en el plan, se

procederá a la expropiación a menos que el propietario proceda a su costa a acondicionar la tierra y las obras y dedicarlas al uso previsto en cuyo caso la expropiación no procederá.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

115. Cuando el propietario de un terreno al cual el plan rector de ordenación asigne un cambio de uso, no quisiese acogerse al mismo, el Estado podrá proceder a la expropiación y pago de las tierras y a aplicarlas al uso establecido. Si el Estado diese a las tierras expropiadas un uso distinto al previsto en el plan rector de ordenación vigente, el propietario tendrá derecho a que se le devuelvan en la misma condición en que le fueron expropiadas, siempre y cuando adquiriese el compromiso de incorporarlas a las actividades que establezca el nuevo plan rector de ordenación y diese garantía de ser competente técnica y económicamente para realizarlo en la oportunidad establecida en dicho plan.

Cuando en las zonas agrícolas, forestales o de sabana se estuviesen desarrollando actividades diferentes a las previstas en el plan rector zonal o local o en el plan complementario especial respectivo, se declararán bajo uso *non conforme* y se les dará a los propietarios un plazo máximo de cinco (5) años para comenzar a cambiar el uso y ajustarlo a lo previsto en los planes en un término no mayor de los diez (10) años. Si al término de los plazos no se hubiese cumplido con lo aquí previsto, se procederá a la aplicación de las sanciones previstas en la ley.

Se exceptúan las acciones, construcciones o usos realizados en los casos especiales de fuerza mayor; sin embargo, una vez pasado el evento que les dio origen, se legalizará la situación y se decidirá si procede la declaración de un uso *non conforme* o la demolición inmediata, si se tratase de una obra.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Esta proposición protege al propietario original frente a eventuales arbitrariedades de la Administración, y evita las posibilidades de negocios turbios de especulación con la tierra al obligar efectivamente al uso planificado al retornarla al propietario anterior.

117. El Estado podrá coadyuvar, asistiendo económicamente al propietario de la tierra declarada uso *non conforme*, para ajustarla al uso previsto en los planes de ordenación del territorio con base en un contrato de participación,

de acuerdo con lo previsto en los planes de ordenación del territorio con base en un contrato de participación, de acuerdo con lo previsto en las bases del capítulo Tercero, título Cuarto.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

118. La Declaración de Reservas y de Áreas Especiales que fuesen decretadas de acuerdo con la Ley Orgánica del Ambiente y de otras leyes tiene el carácter de limitación legal a la propiedad y no causará indemnización alguna.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Estas declaratorias provienen de planes especiales (véase bases N^{os} 57 a 61 inclusive).

119. Cuando el propietario de la tierra afectada por una declaración de reserva diese reiterado incumplimiento a las limitaciones legales a la propiedad derivadas de dicha declaratoria, se procederá a la expropiación de acuerdo con la ley de la materia y se le pagará el justo precio que diere como resultado al del uso previsto en la declaratoria de reserva, previa la aplicación de las multas a que hubiese lugar o de los costos de reposición y daños causados.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

120. Todo propietario de tierras está obligado a dar paso, por la vía que resulte técnicamente más conveniente, a infraestructuras de transporte de bienes y personas, agua, otros líquidos, gases y energía, entre otras, que estén previstas en los planes rectores y planes complementarios especiales de Ordenación del Territorio. En cada caso se calcularán y pagarán los daños y perjuicios, con base en el juicio de peritos designados por el propietario y por el Estado. Cuando fuesen necesarias expropiaciones, se procederá de acuerdo con la ley de la materia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

▪ Sin comentarios.

121. La determinación del justo precio para las expropiaciones y las indemnizaciones a particulares, a las cuales hubiese lugar según lo previsto en las bases N^{os} 113, 114, 119 y 120, se hará según el procedimiento siguiente:

1. Se determinará mediante avalúo el valor comercial que tenían el inmueble y sus obras, antes de la asignación de nuevos usos por el plan

rector de ordenación, por el plan complementario especial o por el convenio de incorporación de uso respectivo o antes de la decisión de construir obras del Estado que lo afecten o modifiquen su valor, y se le participará al propietario. Al valor así determinado se le designará Valor Comercial Previo (VCP).

2. Se determinará, mediante estimación realizada por peritos designados por el Estado y por el propietario, el valor de expectativa que adquirirá el inmueble al ser aplicado al nuevo uso asignado por el plan rector de ordenación zonal o local, por el plan complementario especial o por el convenio de incorporación de uso respectivo; o al ser construidas las obras del Estado que lo afectan o modifican su valor, suponiendo que tales eventos suceden en el mismo momento para el cual se ha calculado el Valor Comercial Previo. Al valor así determinado se le designará Valor Comercial Esperado (VCE).

3. Para el momento en el cual se procede a las expropiaciones o al reconocimiento de las indemnizaciones se determinará, mediante avalúo a precios de mercado, el valor comercial del inmueble, el cual se designará como Valor Comercial Actual (VCA).

4. Para el momento en el cual se procede a la expropiación o al reconocimiento de las indemnizaciones, el Estado calculará el monto de los impuestos de toda índole que el propietario hubiese debido pagar por razón del incremento de valor del inmueble desde el valor por el cual fue adquirido hasta el Valor Comercial Actual, como si el inmueble hubiese sido vendido en ese precio por el propietario. Al monto así calculado se le designará Expectativa de Impuestos (EI).

5. Para el momento en el cual se procede a la expropiación o al reconocimiento de indemnizaciones, el Estado hará un resumen de cuentas de todas las contribuciones directas en donaciones o subsidios que hubiese hecho a los propietarios en virtud de lo previsto en las bases N^{os} 90, 96 y 104; de los capitales aportados en préstamos por los mismos motivos y de los intereses de los mismos, que no hubiesen sido devueltos o pagados por los propietarios hasta ese momento; y de las multas que hubiesen sido aplicadas de acuerdo con esta ley y sus reglamentos y no hubieran sido canceladas. A la suma así establecida se le designará Cuentas Pendientes de Ordenamiento (CPO).

6. El Justo Precio (JP) será calculado como el resultado de incrementar el Valor Comercial Previo en la misma proporción existente entre el Valor

Comercial Actual y el Valor Comercial Esperado, y de deducir de esta cantidad la suma de la Expectativa de Impuestos y de las Cuentas Pendientes de Ordenamiento, o sea según la fórmula siguiente:

$$JP = VCP \times \frac{VCA}{VCE} - (EI + CPO)$$

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

En vista de las dificultades que siempre han existido para lograr que el Estado (la comunidad) reciba por lo menos una proporción de las plusvalías generadas por la aplicación de planes o construcción de obras, se propone un mecanismo práctico que asegura:

a) Que el Estado no tenga que expropiar y pagar aumentos de valor generados por sus propias acciones.

b) Que los impuestos y contribuciones sean deducidos del incremento de valor.

Las proposiciones se fundamentan en varias consultas a especialistas y se enmarcan en el espíritu del proyecto de Ley de Contribuciones Especiales.

CAPÍTULO III ■ De las Contribuciones por Mejoras

122. Cuando el Plan Nacional de Ordenación del Territorio o los planes en que se desagrega o aquellos que lo complementan, o las medidas de ordenación del territorio u obras previstas en aquellos planes, entrañen plusvalías importantes, y especialmente cuando permitan o hagan posible una utilización más intensa de la tierra o de los recursos naturales renovables y no proceda la expropiación, una proporción entre 25% y 75% de dichas plusvalías deberán ser pagadas al Estado por el propietario beneficiado, en forma de contribución de mejora que podrá cancelarse alternativamente mediante la cesión correspondiente de terrenos, valorados al Valor Comercial Esperado previsto en la base N° 121, o mediante el pago inmediato de una contribución calculado como el quince por ciento (15%) de la diferencia entre el Valor Comercial Previo y el Valor Comercial Esperado previstos en la base 121.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

123. Los fondos e inmuebles provenientes de las contribuciones previstas en la base N° 122, podrán ser aplicados al financiamiento de las obras estipuladas

en los Planes de Ordenación del Territorio y en el Programa Único Coordinado de Equipamiento para la Ordenación del Territorio. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables establecerá la forma como deberá instrumentarse la aplicación de dichos fondos e inmuebles a tales fines.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

124. En todo caso, cuando los beneficios por las medidas de cambios de uso y las construcciones de obras previstas en la base N° 122 beneficiasen a más de un propietario, las contribuciones a ser pagadas al Estado deberán computarse proporcionalmente a los beneficios de cada uno de los propietarios cuyas tierras adquirieron un mayor valor; y las Autoridades de Ordenación Territorial podrán exigir al conjunto de dichos propietarios, cuando fuese el caso, la cesión de tierra en una determinada área, equivalente a la suma de las áreas parciales. Si entre los propietarios no se lograse un acuerdo para entregar el área establecida, el Estado podrá proceder a la expropiación y a los pagos previstos en la cláusula N° 121, y se venderá el resto en pública subasta.

125. No podrá venderse, ni enajenarse la tierra o las tierras que no hubiesen dado cumplimiento a la contribución de mejoras establecidas en esta ley y en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

■ Título Séptimo: Del Control y de la Vigilancia

CAPÍTULO I ■ Control Técnico y Administrativo

126. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tendrá la obligación de recabar y sistematizar toda la información técnica necesaria para definir la vocación y potencialidad de los espacios en cuanto a los recursos naturales renovables y a su interrelación para un óptimo aprovechamiento en beneficio de la colectividad; todo esto para que sea posible elaborar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes rectores en que éste se desagrega.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

127. Las Autoridades de Ordenación Territorial nacionales y regionales están en la obligación de controlar, vigilar y evaluar los resultados de los diversos usos e informar de los resultados de dichas evaluaciones al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para hacer los ajustes necesarios a los planes de ordenación del territorio. Asimismo deben tener un control del cumplimiento de las normas técnicas aplicadas por la Administración. El reglamento de esta ley establecerá los procedimientos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ El propósito de esta base es promover una retroalimentación permanente de los planes con sus resultados.

128. Los Autoridades de Ordenación Territorial y sus funcionarios están obligados a:

1. Velar por el debido respeto del orden jerárquico de las decisiones.
2. Cuidar de que los programas convenios, los contratos de participación, los convenios de incorporación de uso; las concesiones para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, así como las autorizaciones, se cumplan de acuerdo con lo establecido en ellos.
3. Impedir que se realicen actuaciones de ocupación y de uso del territorio no convenidas o autorizadas y que éstas no rebasen el alcance de los planes de ordenación del territorio; y
4. Cualquier otro que se estime necesario para el cumplimiento de las obligaciones y fines de la ordenación del territorio y de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

129. Las Autoridades de Ordenación Territorial llevarán este control y vigilancia sobre la base de inspecciones, denuncias o informaciones recibidas por todos los funcionarios del Sistema Nacional de Ordenación Territorial y de los Sistemas de Administración Hidráulica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de las Juntas de Conservación previstas en la Ley Orgánica del Ambiente, de la Procuraduría del Ambiente, de las Oficinas de Guardería Ambiental, y de la Policía de Aguas, Cauces y Márgenes.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

130. Cuando haya indicios de que un organismo del Estado ha incumplido o violado el Plan Nacional de Ordenación del Territorio o cualquiera de los planes en los que éste se desagrega o los que lo complementan, el Fiscal General de la República podrá iniciar de oficio o por solicitud de terceros los procedimientos previstos en la ley.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO II ■ De las Infracciones

131. Los actos contrarios al Plan Nacional de Ordenación del Territorio, así como los planes en que se desagrega y de aquellos que lo complementan, se consideran como infracciones y darán origen a los procedimientos previstos en la ley.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

132. Asimismo, se consideran infracciones de los planes de ordenación del territorio por parte de los funcionarios, todo acto administrativo o realizaciones de obras que contravengan las normas y directrices que fuesen dictadas por las autoridades de ordenación territorial para lograr una ordenada ocupación del territorio y que sean reglamentarias conforme a esta ley y a los planes aprobados; y la desatención o negligencia de los mismos al procesamiento de las informaciones y denuncias referidas en la base N° 129 o a la aplicación de los procedimientos previstos en la base N° 135.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

133. Los funcionarios o empleados públicos que en ejercicio de sus funciones infrinjan o no den cumplimiento a las disposiciones de esta ley, a las normas técnicas y reglamentaciones dictadas por las Autoridades de Ordenación Territorial, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden en que incurran, serán sancionados según la gravedad de la falta, de acuerdo con lo previsto en el Título V° de la Ley de Carrera Administrativa.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

- 134.** Se consideran infracciones al Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los planes de ordenación del territorio, todo uso, edificación o actividad en general, que contravenga las normas y directrices dictadas por las Autoridades de Ordenación Territorial cuya expresión integral está dada en estos planes, y los incumplimientos a las limitaciones legales a las propiedades derivadas de las declaratorias de reserva previstas en la base N° 118.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO III ■ De los Procedimientos

- 135.** Los procedimientos administrativos para la calificación de infracciones y la aplicación de sanciones se iniciarán de oficio o por denuncia interpuesta ante el Fiscal General de la República o ante las Autoridades de Ordenación Territorial; o ante las Oficinas Regionales del Sistema de Administración Hidráulica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; o ante la Procuraduría del Ambiente, las Oficinas de Guardería Ambiental, o por ante los funcionarios de la Policía de Aguas, Cauces y Márgenes. En todo caso la autoridad competente:
- 1.** Abrirá expediente y comenzará la averiguación de la infracción, mediante visita de inspección al lugar de los hechos, experticias y evaluación de todas aquellas pruebas que considere pertinentes para la averiguación de los hechos.
 - 2.** Decretará y ejecutará las medidas preventivas que considere necesarias para evitar que la infracción se siga cometiendo y para asegurar que los objetos, maquinarias, instrumentos, obras y otros bienes decomisables no sean removidos del lugar donde se cometieron los hechos.
 - 3.** Levantará el informe contra el infractor, oír a éste por sí o por medio de su representante legal el quinto (5°) día hábil después de notificado personalmente, y si no se encontrase en el término de cinco (5) días hábiles lo citará por carteles.
- Concluida la averiguación la autoridad competente, dentro del quinto (5°) día hábil, impondrá al infractor la sanción que corresponda de conformidad con las normas establecidas en el capítulo Quinto. La decisión condenatoria o absolutoria será participada por escrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

El infractor, previo pago de la multa ante la oficina receptora de fondos nacionales más próxima a su domicilio o presentación de fianza o caución real a satisfacción de ésta, podrá apelar de la decisión ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables el cual lo revocará o confirmará en el término de sesenta (60) días hábiles.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

136. Las autoridades de ordenación territorial habrán de resolver obligatoriamente los recursos y peticiones fundadas que los administrados les dirijan en razón de las materias reguladas por esta ley y demás disposiciones que lo complementen. Si las autoridades no resolvieran en los lapsos previstos, se considerará que la decisión ha sido negativa y los interesados podrán recurrir a la vía contenciosa.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

137. Cuando se trate de denuncias sobre la violación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, de los planes que se desagrega o de aquellos que lo complementan, por vía reglamentaria se establecerá un procedimiento expedito y breve ante las Autoridades de Ordenación Territorial, contra cuya resolución sólo pueden intentarse los recursos jerárquicos y contencioso administrativos.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

138. Estarán legitimados para demandar ante la jurisdicción competente, los particulares cuyos intereses o derechos legítimos hubieran sido desconocidos por las autoridades de ordenación territorial. El Ejecutivo Nacional podrá instar al Procurador General de la República o en su defecto a los Procuradores del Ambiente, la interposición de recursos ante los tribunales de la República.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

139. La jurisdicción contencioso administrativa será competente para revisar la actuación en materia de la ordenación territorial y de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente una vez agotada la vía administrativa.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

140. Lo no previsto en materia de procedimiento, se regulará por los principios generales del derecho público.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

CAPÍTULO IV ■ De las Sanciones

141. Los particulares que incumplan el Plan Nacional de Ordenación del Territorio o los planes en que se desagrega o aquellos que lo complementan, podrán ser objeto de multas hasta la suma de doce (12) millones de bolívares, dependiendo de la gravedad de la falta cometida y de la reincidencia en ella.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Estas proposiciones (base N^{os} 141 y 142) establecen montos sólo a título de proposición preliminar y con el objeto de orientar a los futuros redactores de la ley en cuanto a la magnitud de las multas las cuales son proporcionales a los perjuicios, a los recursos y a la economía, según el ámbito e impacto de las infracciones.

142. Los particulares que incurran en las infracciones previstas en el capítulo Segundo estarán obligados a reparar el daño, cuando sea procedente, y además serán sancionados en la forma siguiente:

1. Si la infracción es tal que pueda dar origen a daños que puedan ser reversibles a un plazo no mayor de diez (10) años, y que sean de ámbito regional, subregional o local; se sancionará con multa de hasta dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000); un millón de bolívares (Bs. 1.000.000); o de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000), respectivamente.

2. Si los daños a que pueda dar origen la infracción fuesen irreversibles dentro de un lapso de diez (10) años y afectaren a zonas forestales o zonas sin afectación especial o zonas protegidas para diversas actividades, zonas agrícolas o áreas de aprovechamiento integral de los recursos hidráulicos; se aplicará sobre lo previsto en el numeral 1) de esta base, multa adicional de dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000); un millón de bolívares (Bs. 1.000.000) y quinientos mil bolívares (Bs. 500.000), respectivamente.

3. Las infracciones correspondientes a incumplimiento de las limitaciones legales a la propiedad, previstas en la base N^o 118, se asimilarán a aquellas

que producen daños irreversibles de ámbito subregional que afectan a zonas forestales.

4. Si se reincidiese en la infracción, las multas totales resultantes de aplicar lo previsto en los numerales 1, 2 y 3 anteriores, se duplicarán o triplicarán en la primera o segunda reincidencia. En caso de una tercera reincidencia se procederá a la expropiación de acuerdo con lo previsto en el capítulo Segundo del título Sexto.

5. El Reglamento fijará detalladamente el régimen de multas de acuerdo con la falta cometida.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

143. La aplicación de las sanciones no basta para que las Autoridades de Ordenación Territorial puedan adoptar otras medidas tales como: ocupación temporal de la tierra o edificación, demolición o modificación de la obra, prohibición temporal o definitiva de la actividad o uso, y cualesquiera otras medidas tendentes a corregir y reparar los daños causados por cuenta del propietario de la tierra o evitar preventivamente los usos, actos y construcciones que contravengan los planes de ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

■ Título Octavo: Del Fomento de la Investigación y Enseñanza de las Ciencias y Técnicas necesarias para la Ordenación del Territorio

144. La Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y demás Autoridades de Ordenación Territorial fomentarán la investigación, enseñanza y formación de personal dentro de las ciencias y técnicas necesarias en materia de ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Todo este título (VIII) podría pasar a formar parte del reglamento. Ha sido planteado aquí para dejar presente la importancia que tiene apoyar a la investigación y formación en un área tan nueva como es la ordenación del territorio.

Sin comentarios.

145. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá subsidiar a las asociaciones venezolanas mixtas o privadas sin fines de lucro, que se ocupen o coadyuven a la investigación, enseñanza y formación dentro de las ciencias técnicas necesarias en materia de la ordenación del territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

146. Para la preparación de las normas técnicas a las cuales hace referencia la base N° 68, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables solicitará la colaboración como asesores de las instituciones superiores de investigación y de las que se dedican a enseñanza a nivel de postgrado en la materia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

147. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables podrá subsidiar investigaciones y estudios técnicos que coadyuven a la ordenación territorial, hasta en un cincuenta por ciento (50%) del costo total de los mismos, siempre que dicho subsidio sea aceptado por el Ministerio de Hacienda. En todo caso para resolver todo subsidio mayor de dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000) será necesario conocer la opinión del Consejo Nacional de Ordenación del Territorio y ser aprobado por el Presidente de la República; cuando la cifra fuese mayor de cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000) será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y deberá aparecer en el Presupuesto de Gastos Públicos del año en referencia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

■ Título Noveno: Disposiciones Finales y Transitorias

148. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables será el órgano del Ejecutivo encargado de fomentar y llevar todas las relaciones con los organismos internacionales y nacionales sobre la ordenación del territorio. En relación con los organismos del exterior, será oída previamente la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

149. Mientras no sean creadas y dotadas las Autoridades de Ordenación Territorial, las funciones previstas para ellas en esta ley serán realizadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

150. Quien tenga alguna autorización de construcción, permiso de ocupación del territorio o de desarrollos urbanos o rurales, o de aprovechamiento de los recursos naturales renovables en la forma y condiciones como fueron aprobadas de acuerdo con la legislación vigente para el momento en que el acto administrativo tuvo lugar y no fuesen contrarias a esta ley, serán censadas para ajustarlas al nuevo orden. En caso de haber manifiesta contradicción con las directrices que se establecen en esta ley, se ordenarán las modificaciones y se pagarán los daños y perjuicios que se le puedan causar al interesado y cuando no se estuviesen cumpliendo los estipulaciones de acuerdo a las leyes vigentes para el momento del acto y de las condiciones establecidas y estuviesen en contradicción con esta ley, se ordenarán los cambios procedentes, y estas decisiones no darán derecho de indemnización alguna.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

151. Las controversias referentes a las materias reguladas en esta ley y que estuviesen pendientes de resolución en el momento de su promulgación, continuarán tramitándose ante los mismos jueces, tribunales y organismos que las están conociendo.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

152. Hasta tanto no se promulgue la Ley General de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, actuarán como tribunales de primera instancia en materias de ordenación territorial los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, salvo que sea parte la República, en cuyo caso corresponderá conocer del asunto a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

153. El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables presentará un informe dentro del plazo de un año al Presidente de la República para ser conocido por el Consejo de Ministros, en donde se indique el plazo necesario para preparar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, así como los plazos necesarios para la preparación de los planes indispensables para poner orden en la ocupación del territorio en el menor tiempo posible.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

154. Una vez aprobado por un anteproyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, se presentará un programa de trabajo al Presidente de la República donde se señalarán los plazos y los fondos necesarios para la elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes rectores regionales.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

155. Mientras no sean aprobados el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes rectores generales, el Presidente de la República podrá dictar decretos e instructivos, fijando normativas para las zonas que carecen de dichos planes, sean éstas zonas urbanas, zonas agrícolas o zonas forestales y de sabanas, de acuerdo con los estudios que adelanten los ministerios de Agricultura y Cría, del Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano y una vez oída la opinión del Consejo Nacional para la Ordenación del Territorio.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

156. Mientras se elabora el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes rectores generales en que se desagrega, no deberá dictarse ningún acto administrativo que contravenga alguna de las siguientes directrices:

- 1.** Serán protegidas las bases naturales de la vida humana, tales como la tierra, el agua, el aire y los parajes naturales.
- 2.** La tierra y los suelos serán utilizados lógicamente y técnicamente sobre la base de los elementos de juicio de los cuales se disponga para conocer su vocación natural y su potencialidad, conjuntamente con aprovechamiento de los otros recursos naturales.

3. El agua deberá ser aprovechada con la mayor medida, conservándola, defendiéndola y restaurándola, en concordancia con la tierra y con otros recursos naturales renovables, y sobre la base de que es un recurso limitado y que por consiguiente toda agua continental será aprovechada en el tiempo dentro de un lógico costo.
4. Se crearán en todo el país las condiciones que permitan ordenar el territorio de manera de conseguir el desarrollo del hombre, social y económicamente; con este fin serán utilizadas las medidas que aporta la política de desarrollo económico y social, y de ordenación del territorio; se atenderá asimismo un equilibrio entre las zonas rurales y las urbanas y entre las regiones económicamente débiles y las que disfrutaban de un mayor grado de desarrollo.
5. Se protegerá el aire en las zonas urbanas y en las zonas rurales contra emanaciones que puedan perjudicar la salud humana y la belleza del paisaje y que puedan deteriorar irreversiblemente las condiciones dinámicas de la naturaleza.
6. Se conservará y desarrollará la belleza de los paisajes naturales y las características peculiares de los venezolanos, para mantener la fisonomía de nuestra nacionalidad; y por lo menos una parte significativa de nuestros centros poblados deberán conservarse, defenderse y restaurarse.
7. Se facilitará a los organismos interesados, con suficiente tiempo de antelación, la definición de uso de las superficies necesarias para la construcción de las edificaciones e instalaciones de interés público.
8. Se protegerá, a las zonas ocupadas por las diversas actividades contra las fuerzas naturales y contra los peligros resultantes de las obras técnicas para el equipamiento del territorio, así como contra otras afectaciones nocivas. Por consiguiente, no deberán prosperar usos de las tierras, edificaciones e instalaciones que contravengan las condiciones técnicas y la vocación potencial de uso de las aguas, tierras y suelos.
9. Se tendrá especial atención a las áreas sometidas a afectaciones especiales; a las tierras necesarias para la defensa nacional, y para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

Se pretende concretar, mientras se elabora el plan, lo previsto en los artículos 6, 20 y 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, orientando su contenido hacia la ordenación del territorio.

157. Se derogan todas aquellas normas que puedan interpretarse como la ordenación del territorio que se encuentren vigentes y que contravengan a la presente ley, dejando a salvo la autonomía municipal.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

158. El Ejecutivo Nacional reglamentará esta ley en el término de dos (2) años a partir de su entrada en vigencia.

COMENTARIOS
Y RECOMENDACIONES

■ Sin comentarios.

NOTA:

1ª Versión

Terminada la redacción el 20-6-1976.

La copia en máquina y su revisión estuvieron listas el 25-6-1976.

PPAQ/mar

2ª Versión

Terminada la redacción el 21-4-1977.

La copia en máquina y su revisión estuvieron listas el 28-4-1977.

PPAQ/CSdM/WCL/mar

2ª Versión revisada

Terminada la redacción el 25-6-1978.

La copia en máquina y su revisión estuvieron listas el 30-6-1978.

PPAQ/WCL/mar

3ª Versión

Terminada la redacción el 18-2-1979.

La copia en máquina y su revisión estuvieron listas el 25-2-1979.

PPAQ/WC L/CSdM/b. m.

Esta versión fue entregada al Colegio de Ingenieros en Puerto Ordaz el 9-5-1979.

Fue presentada ante la Comisión Especial de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados, por la Dra. Cecilia Sosa y el Dr. Werner Corrales con la asistencia del Dr. Allan R. Brewer Carias. El 11-6-1979 fue presentada ante la Comisión por el Dr. Pedro Pablo Aspúrua Q. el 23-7-1979.

4. Versión Final

Revisión de la anterior, con ciertos ajustes y modificaciones, a cargo del Dr. Pedro Pablo Aspúrua, de la Dra. Beatriz Armada P. y Trina Tortolero. Terminada el 15-8-1979. La copia a máquina y su revisión estuvieron listas el 4-10-1979.



Fundación
POLAR



La ordenación
del territorio:
una gestión estratégica
(1997)

**La ordenación territorial
y política poblacional**

Pedro Pablo Azpúrua Q.

Conferencia en la
Academia de Ciencias Físicas,
Matemáticas y Naturales.

Abril de 1979



Fundación
POLAR

Creo que los hombres pueden aprender a trabajar en armonía con la fuerza de la naturaleza, sin saquear lo que Dios les ha otorgado, ni sentirse impotentes para utilizarlo. Creo en las grandes potencialidades de la máquina, la técnica y la ciencia podrán crear el bienestar y aunque en ellas se encierre una amenaza real de esclavitud y frustración para el espíritu humano. Creo que tales peligros pueden ser evitados. Creo que el mundo de la técnica ofrece a través de la práctica de la democracia, la mayor oportunidad en toda la historia para el desarrollo del individuo, de acuerdo con su propio talento, sus aspiraciones y su voluntad para afrontar las responsabilidades de hombre libre. Podemos elegir: usar la ciencia ya sea para el mal o para el bien. Creo que el hombre puede liberarse a sí mismo...

David E. Lilienthal

“Valle del Tennessee obra de un Pueblo”, 1967.

(Prefacio de la primera edición en inglés)

Traducción del libro:

TVA Democracy on the March 1953.

Nota: Ideas como uno de los coordinadores del tema: “La ordenación territorial y política ambiental” para orientar el desarrollo del evento que deben ser enriquecidas o rebatidas de acuerdo con los criterios propios de los ponentes (abril de 1997).



Fundación
POLAR



■ A. Consideraciones iniciales

Dentro de un *modelo dinámico y prospectivo* de planificación para el desarrollo o para el crecimiento integral, si se considera exclusivamente la dimensión económica la base debe llevar consigo una o varias tasas de crecimiento deseable; en cuanto al aspecto social, el proceso requiere la previa formulación de los modelos de las nuevas estructuras que sirvan de patrón para ir modificando las actuales.

Pero no menos importante que el aspecto económico y social es la dimensión *prospectiva en el ámbito territorial*. Así, además de disponer de un marco económico y social deseable a mediano y largo plazo, es indispensable bosquejar los trazos de un ordenamiento territorial adecuado, lo cual es fundamental, entre otras cosas, para orientar los programas de desarrollo integral de los recursos naturales tales como los del aprovechamiento del agua, del suelo, de la minería, entre otros.

Lebret (vid. *Dinámica concreta del desarrollo* 1966) señala que el establecimiento de los objetivos a largo plazo es la primera operación del diálogo entre los técnicos y planificadores y los políticos.

En efecto, debido al carácter de amplitud que necesariamente debe distinguir al *modelo prospectivo*, no figuran inicialmente en este proceso aquellos pequeños detalles conflictivos o circunstanciales que tanto afectan al aparato político, más acostumbrado a solucionar los problemas actuales en función del presente, o por la experiencia exclusivamente del pasado, que a tratar de resolverlos en función del futuro.

Más recientemente se le ha introducido una nueva variable, aunque estuvo presente desde hace muchos años, casi desde que el hombre inicia el proceso civilizador, con el estudio de los daños ocasionados por el hombre y sus actividades sobre el medio físico; sobre el desarrollo económico y social factible al mismo tiempo debe éste alcanzarse en forma *sustentable*. Mucho se ha escrito en estos últimos años, primero *técnicamente* y

luego dentro de una mayor amplitud, sobre cómo incorporar la dimensión ambiental en la planificación. Gabaldón en la Introducción de su libro: *Dialéctica del desarrollo sustentable: una perspectiva latinoamericana*, (1995) señala que: “Empezamos a vislumbrar que esto último será posible a través de la ordenación territorial”, y continúa: “si somos capaces de adelantar un esfuerzo deliberado para ordenar las actividades económicas y sociales sobre el territorio en armonía *con los valores del ambiente* habremos dado pasos definitivos en la dirección de un aprovechamiento racional de los recursos naturales”.

■ B. Reflexiones

Cuando iniciamos los estudios para el aprovechamiento y ordenación de las aguas en la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH Decreto 901 - 18 de agosto 1967) se previó que ello debía hacerse con una *planificación prospectiva*; se planteó que el desarrollo fuese entendido como un crecimiento económico y social en forma equilibrada dentro del conjunto de recursos aprovechables, y se planteó también considerar los sitios de aprovechamiento hidráulicos (sitios de presas, áreas a drenar o sanear), contribuyendo en esta forma al *ordenamiento del territorio* a través de lo que Jean Labasse ha llamado *la dominante hidráulica* (*La organización del espacio*, sin fecha). Pero señaló que: “sería un grave error vincular como se ha hecho a veces la reestructuración regional con las cuencas fluviales en nombre de la prioridad de los problemas del agua”.

Un adecuado ordenamiento del territorio debe conducir a una optimización de las inversiones, considerando su permanencia ante los cambios de las situaciones en el tiempo.

Frente al crecimiento de la población principalmente en los países subdesarrollados y ante el nuevo planteamiento de la teoría de Malthus, por el Club de Roma, asumimos una posición de esperanza, contraponiendo el progreso de la *ciencia* para mejorar la producción agrícola, la *educación* capaz de mejorar; el comportamiento del hombre, y la *familia* centro de transmisión de valores. Pensamos seriamente que con esos fundamentos la sociedad dejaría de ser un “rebaño” para lograr un desarrollo integral donde la noción de amor y comprensión condujese a la

convivencia de sujetos equilibrados, creando un conjunto de ciudadanos capaces de respetar y de inspirar respeto, único camino para vivir en paz y armonía en un territorio donde deben conciliarse las numerosas actividades que el hombre tiene que desarrollar para lograr su bienestar (vid. Azpúrua, Presentación del libro de Eduardo Buroz C.: *Gestión ambiental: marco de referencia para la evolución del impacto ambiental*, auspiciado por la Fundación Polar, 1997, en prensa).

Bien claro debe quedar el significado y alcance de los términos *ordenación* y *organización*. García Pelayo (*Burocracia y tecnología*, 1974) señala que la “organización pretende ordenar las cosas sometiéndolas a un plan o modelo arquetipo previamente concebido”. En esta forma “la *organización* supone la invención de un sistema a actualizar” en cambio “la *ordenación* es el descubrimiento de un sistema ya actualizado”. “También vale señalar que por ordenación entendemos un concepto distinto, aunque no siempre separado de lo que la teoría contemporánea entiende por ‘informal organization’. En esta forma hemos creído que en la *ordenación del territorio* tiene una especial connotación el conocimiento de los recursos naturales y sus interdependencias. Por otra parte, el conocimiento de la naturaleza por medio del análisis con *características ambientales ecológicas homogéneas*, hace posible establecer mejores estrategias para concretar el desarrollo integral de acuerdo con el medio natural más cónsono con el ambiente que lo rodea.

Martín Mateo señala (*Manual de derecho ambiental*, 1995): “La Real Academia de la Lengua define el ‘medio ambiente’ como el ‘conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos’, contraponiendo lo físico a lo moral, y haciendo correctamente énfasis en el continente y no en el contenido: animales, plantas y microorganismos que componen los ecosistemas. Lo que a nosotros nos preocupa es la interacción de continente y contenido funcionando aquél como medio provisor de elementos bióticos básicos, lo que olvida sin embargo la Real Academia, en cuya definición encaja desde una ciudad a una gabardina”.

El conocimiento del *medio natural* hace posible un funcionamiento más racional para las diversas actividades que tienen que realizarse dentro de un área territorial definida, lo que se hace aún más necesario para elaborar los planos de ordenación debido a la inclusión del *ámbito ambiental* logrando así un ordenamiento que coadyuve a un *desarrollo sustentable*.

Me pregunto ¿cómo hacerlo sin un conocimiento lo más preciso posible del medio natural?.

La *planificación estratégica* viene a ser imprescindible para lograr una ordenación del territorio, especialmente en países como el nuestro donde existe una gran superficie “invadida” pero no realmente “ocupada” en el sentido de su productividad. Por ello sostengo que en la ordenación del territorio en nuestros países, a diferencia de los europeos, bien estudiados y densamente poblados, no deben considerarse los recursos naturales como elementos “yacentes” sino, ciertamente, como activos con valor “in situ”. Para ordenarlos oportunamente hay que conocerlos para así evitar una lucha de enfrentamientos entre los capitales escasos y la naturaleza.

Azpúrua y Gabaldón (*Recursos Hidráulicos y Desarrollo*, 1975) señalaron que: “... la Planificación Territorial tiene que ver con el uso de la tierra, con el movimiento de las personas y bienes con la preservación del espacio físico y con la ubicación geográfica de los proyectos de vialidad, del equipamiento sociocultural, de industrias, entre otros, a fin de garantizar su óptima localización y tratar de reducir las disparidades económicas entre las diferentes regiones...”.

Martín Mateo (“Implementación del Proyecto de Ordenación Territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco”, 1982) señala que: “Más allá del abstracto intento racionalizador que la planificación supone, está la efectiva aplicación de la realidad de las previsiones concretas. Los planes y los programas no constituyen fines en sí mismos, sino más bien medios para conseguir los objetivos que incorporan”.

Azpúrua y Lares (*Institucionalización de la ordenación del territorio: El caso de la Faja Petrolífera del Orinoco*, 1982) señalan que: “Al realizar la *planificación estratégica* con los fines de ordenar el territorio de una zona o ámbito geográfico: (área de estudio) se debe procurar que ésta sea considerada como *escenario físico de las manifestaciones del desarrollo*, ya que en el caso de ubicar el desarrollo económico concebido sobre una base sectorial, pero sin determinar su localización espacial o física de las actividades, lo que se estará logrando es convertir prácticamente a los pretendidos “planes estratégicos” en estudios académicos de carácter abstracto.

Por consiguiente, *el esquema* de un área determinada como expresión física de una *etapa* o *estadio* de un plan de ordenación del territorio debe orientarse en la forma más precisa posible para que tanto el *sector público*, como el *privado*, determinen la mejor ubicación de sus proyectos,

permitiendo así coordinar las políticas de los diversos organismos públicos en cuanto a sus inversiones en obras físicas de infraestructura y en cualquier otra actividad de desarrollo (Azpúrua y Lares, *Opus cit. Institucionalización de la ordenación del territorio*). Así mismo señalan que “este debe ser el proceso a seguir: después de obtener un inventario de recursos y de necesidades, se debe profundizar en las posibilidades locales que, una vez evaluadas, deben conducir al establecimiento de planes locales más concretos, los cuales harán más compatibles las aspiraciones del hombre en su ámbito local con las estrategias y directrices establecidas, en forma general, para todo el área de estudio”.

■ C. La Ley de Ordenación del Territorio y un camino para su implantación

De la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983 - Gaceta Oficial 3238 Extraordinaria) vale citar dos de sus disposiciones:

Artículo 2. A los efectos de esta ley, se entiende por ordenación del territorio la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la *protección y valorización del medio ambiente*, como objetivos fundamentales del desarrollo integral.

También se quiere presentar la definición que hace la ley para el plan de ordenación del territorio:

Artículo 9. El Plan Nacional de Ordenación del Territorio es un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial, a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país y a los planes sectoriales adoptados por el Estado, y contiene las grandes directrices en las siguientes materias.

En el párrafo ÚNICO de este artículo se señala que:

El Plan Nacional de Ordenación del Territorio comprenderá, las bases técnicas y económicas para la ejecución del propio plan, los cuales se formularán *en concordancia con la dinámica del desarrollo del país*.

Anterior a la promulgación de la ley, ya Juan José Bolinaga expresaba en comentarios relativos al estado actual de la planificación de los recursos hidráulicos en Venezuela (1982): “Ha llegado el momento donde el país no puede soportar mas improvisaciones o soluciones caídas del cielo; pero, también, es verdad que es el momento en que los niveles técnicos y de planificación comprendan que la manera más efectiva de evitar la improvisación es, justamente, dar soluciones buenas, en la oportunidad que el país impone, no que el planificador quiera imponer, como soluciones aparentemente óptimas”.

Con anterioridad habíamos dicho que lo procedente conduce a recomendar una planificación prospectiva y estratégica a los fines de la ordenación del territorio y como un primer producto se recomienda un “esquema prospectivo” modificable de acuerdo con la experiencia y no un *ordenamiento rígido para las áreas objeto de estudios prioritarios*. Pero lo sustantivo es que, con este instrumento *esquema* que ordena las actividades, se logren los objetivos perseguidos, y *si fuese procedente, frente a los resultados que se obtengan de su aplicación, y ante las nuevas circunstancias surgidas, que se actualicen o modifiquen las acciones previstas* para el área, la capacidad real de sus actores, el hombre en el logro de los fines propuestos.

Como no ha sido posible elaborar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, propongo el siguiente modo de actuar: estudiar las áreas prioritarias que son de capital importancia para concretar las actividades previstas imprescindibles para el desarrollo del país, y aquellas necesarias para ordenar el ambiente, no previsto en los análisis anteriores, para lograr así que la ordenación del territorio se transforme en el *coadyuvante de un desarrollo sustentable*, siguiendo la recomendación del planteamiento jurídico de que se “formularán en concordancia con la dinámica de desarrollo del país”.

En este sentido es procedente que los esquemas propuestos cumplan las estrategias vinculantes, tanto para el sector público como para el privado y para los que abarcan un menor rango espacial del *esquema*, los cuales deben complementarlo en su desarrollo y en los que necesariamente tiene que desagregarse y concretarse, tal como lo prevé la propia ley al establecer como requisito para su aprobación que respeten el marco contenido en dichos lineamientos.

Es muy importante prever y cuantificar el riesgo que correría la organización contralora si alguno de los actores involucrados en la implantación del esquema, o de los que tienen mayor interés directo o de los factores

coadyuvantes de su cumplimiento, abandone o descargue sus responsabilidades en los otros actores, por cambio de política (sectorial) o por insuficiencia de recursos financieros.

El verdadero problema a ser enfrentado, para su cumplimiento y evaluación, está en preparar y disponer de la organización necesaria para administrar el esquema una vez éste esté implementado para que, por medio de dicha organización, se pueda evitar que el mismo llegue a convertirse en un instrumento inútil por su rigidez o inamovilidad, o, más grave aún, que pueda transformarse en un elemento perturbador del proceso que se pretende ordenar.

Como se dijo antes, la organización no puede ser sólo para la implantación del *esquema prospectivo* del plan de ordenamiento; sino que se hace necesario o imprescindible su seguimiento de manera de ir paulatinamente evaluando el esquema por medio de las respuestas favorables o desfavorables de su progresiva implantación.

■ D. Gestión oficial

En las más recientes publicaciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables: *Balance ambiental de Venezuela 1994-1995* y *Balance ambiental de Venezuela, apéndice 1996*, se puede constatar el esfuerzo que se ha hecho en ese Ministerio por desarrollar la ordenación del territorio. La Dirección de Ordenación del Territorio (DOT), de la Dirección General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente (DGSPOA) señala que: “Hasta mediados de 1996 han sido aprobados diecisiete (17) de los 22 planes de ordenación estatal de los cuales cuatro (4) todavía no han sido publicados en la Gaceta Oficial Estatal. De estos durante el bienio 1994-1995 fueron aprobados los correspondientes a los estados: Falcón (26-1-94), Zulia (19-8-95) y Bolívar (31-8-95)”.

Con anterioridad, entre los años 1977-1984, la necesidad de contar con instrumentos eficientes para orientar el proceso de ocupación del territorio, condujo al MARNR a la creación de algunas figuras de ordenación que sirvieron de base a la posterior elaboración de los planes de ordenamiento. Se elaboraron nueve (9) planes de ordenamiento, dentro de los cuales merece destacarse el Esquema de Ordenamiento de la Región Centro Norte Costera (1979) (cuadro 11-1 de la Publicación citada). Igualmente: “Las normas para la ordenación del territorio también fueron creadas

para orientar este proceso, surgen antes de la aprobación de la LOPOT y tenían valor legal ya que eran publicadas en Gaceta Oficial de la República”.

Durante el período comprendido entre 1987 y 1991 se elaboraron las normas de ordenación del territorio del estado Nueva Esparta, las de la península de Paraguaná y de la costa oriental del estado Falcón.

En el ámbito regional, entre 1980-1993 se realizaron cinco (5) planes de ordenación del territorio. Estos planes son los siguientes: de la Faja Petrolífera del Orinoco, del territorio de la subregión Maracaibo, de la costa oriental del lago de Maracaibo, del área Anaco-Maturín-Caripito y de la franja costera del estado Anzoátegui.

Los documentos citados, publicados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, deben ser estudiados por los ponentes, porque ellos contienen una valiosa información referente al análisis de la población; de los recursos naturales así como del clima y del ambiente en general.

■ E. Acotación final

Para terminar quisiera insistir en el planteamiento que hice en 1988 (*El ambiente saludable. Derecho de los pueblos*) en el sentido de que todos los funcionarios, gerentes de la gestión pública o privada, colectividades organizadas, deben unirse para que cada cual haga su parte educativa en su área de influencia y evitar seguir considerándose como enemigos o al menos como contrincantes, buscando lo que los une y eludiendo lo que los separa.

Así debe educarse a los integrantes del sector privado en el sentido de no sentir pavor ante la legislación preparada y aprobada por considerarla como una utopía importada de sociedades más estables y desarrolladas económicamente y, por consiguiente, imposibles de cumplir no sólo por el costo sino por el equipamiento humano que ellos demandan.

De presentarse esta desconfianza será imposible evitar que las *comunidades organizadas* vean a ambos gerentes como enemigo común en la lucha para conservar y hasta mejorar el ambiente. Sólo un camino es posible: *la unión de esfuerzos y voluntades para lograr un ambiente saludable y un desarrollo integral y sustentable por medio de una ordenación integral y prospectiva.*

Esbozo de un
plan director
preliminar para el
desarrollo y
aprovechamiento
de la cuenca del
río Orinoco

Pedro Pablo Azpúrua

Preparado conjuntamente con
Aurelio Useche K.

Agosto de 1975



Fundación
POLAR

Í N D I C E

- **ESBOZO DE UN PLAN DIRECTOR PRELIMINAR PARA EL DESARROLLO Y APROVECHAMIENTO DE LA CUENCA DEL RÍO ORINOCO**

- **I. Introducción**
- **II. Relación entre el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y el “Esbozo para un Plan Director Preliminar”**
- **III. El transporte fluvial y la generación de energía como aprovechamientos fundamentales del río Orinoco**
- **IV. El río Orinoco como alternativa para el aumento de abastecimientos para la región central del país**
- **V. La planificación de proyectos**
- **VI. Organización institucional**
- **VII. Recomendaciones**



Fundación
POLAR



INFORME QUE PRESENTA LA SECRETARÍA EJECUTIVA DE COPLANARH AL CIUDADANO MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS SOBRE EL “ESBOZO PARA UN PLAN DIRECTOR PRELIMINAR” PARA EL DESARROLLO Y APROVECHAMIENTO DE LA CUENCA DEL RÍO ORINOCO

I. Introducción

El 25 de abril de 1973, el Ministerio de Obras Públicas, la Corporación Venezolana de Guayana y el Instituto Nacional de Canalizaciones firmaron un “Convenio para la coordinación y ejecución de estudios para el aprovechamiento del río Orinoco”, habiéndose creado un Grupo de Trabajo encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones del convenio, integrado por un representante de cada uno de los organismos con sus respectivos suplentes, actuando uno de sus miembros como coordinador del grupo.

El Grupo de Trabajo, en cumplimiento de parte de sus obligaciones, presentó en febrero de 1974, un “Esbozo para un Plan Director Preliminar” con el carácter de documento de trabajo inicial para ser considerado y revisado por las distintas dependencias de los organismos firmantes del convenio y por otras entidades gubernamentales con el fin de elaborar el esbozo definitivo, teniendo en cuenta las observaciones, orientaciones y directrices que se reciban. El esbozo, en su versión definitiva, serviría de base para la elaboración de un Plan Director Preliminar.

El Ministerio de Obras Públicas solicitó a la Oficina Ejecutiva de COPLANARH su opinión en cuanto al análisis del esbozo y el envío de sus comentarios y observaciones en relación con el mismo. Con este propósito la Oficina Ejecutiva de COPLANARH remite al Ministerio de Obras Públicas el presente informe de modo que tome en cuenta los conceptos

y orientaciones que en él se exponen para la continuación de los estudios como una contribución a la necesaria coordinación para la ordenación y aprovechamiento de los ríos Orinoco, Negro y Cuyuní, de manera que ella forme parte del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, el cual es el marco de referencia para la concepción de los distintos proyectos y el desarrollo de las áreas proyectos.

■ II. Relación entre el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y el esbozo para un Plan Director Preliminar

El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, procura que se lleve a cabo una utilización racional del recurso, lo cual involucra todo un conjunto de acciones orientadas al logro de dicho objetivo, definido como: la ordenación y planificación y administración de las aguas *manteniendo el equilibrio cuantitativo y cualitativo del balance demanda-disponibilidades*, cuestión imprescindible para que el agua no se convierta en un factor limitante frente al desarrollo armónico del país. El cumplimiento de este objetivo no significa otra cosa que una distribución racional de las disponibilidades de agua entre las probables demandas, determinando el volumen correspondiente a cada destino, según la prioridad racional que se le asigne dentro de los lineamientos generales que dicta el interés nacional y el regional. Cabe destacar que cuando se establecen las demandas no se atiende únicamente aquellos propósitos que representan el uso consuntivo, sino también todos aquellos que suponen una modificación del estado natural de las aguas y un compromiso de utilización de un volumen o gasto determinado para asegurar la adecuada funcionalidad de un servicio público o de una actividad sectorial como podrían ser la generación de energía eléctrica, el transporte y la recreación.

Este criterio implica que el término disponibilidades de agua debe ser conocido exhaustivamente por cuanto se presume que por el avance tecnológico y el crecimiento económico toda el “agua aprovechable” será utilizada en el tiempo, teniendo bajo consideración que ésta representa una parte –por lo general pequeña– del volumen escurrido o infiltrado en las capas subterráneas, razón por la cual el plan establece muy claramente que las disponibilidades están representadas por aquellos volúmenes que realmente pueden llegar a ser aprovechados.

Por las razones expuestas, entre otras, el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos debe ser nacional e integral a fin de que la asignación y la distribución de los volúmenes disponibles sea lógica y razonable y que su reparto proceda en forma natural y legítima. Se considera que los propósitos deben ceñirse más a las perspectivas que ofrece el futuro del país que a sus proyecciones históricas, puesto que Venezuela en su progreso acelerado parece haber alcanzado el umbral de un proceso de desarrollo sin parangón.

Al plantearse la formulación de un plan director del río Orinoco hay que pensar que dicho río drena un área que representa unas dos terceras partes del territorio nacional. Por tanto, hay que tomar en cuenta que el desarrollo del país está ineluctablemente ligado al destino que se le dé al río Orinoco, por cuanto la utilización del mismo se vincula al uso de su cuenca y viceversa. De allí que el esquema de ordenación de los recursos hidráulicos de esa extensión, necesariamente, deba estar enmarcado en el ámbito del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

El conocimiento de la hoya no es parejo están más exploradas las diversas potencialidades de la cuenca al norte del río Orinoco, y en forma muy preliminar las de su parte sur, salvo el río Caroní. Constatar esta situación es importante porque en ella estriba la orientación del plan director al requerir en primer término el conocimiento de las condiciones y de las posibilidades físicas de aprovechamiento del río Orinoco. Estas posibilidades de aprovechamiento influirán sustancialmente en los estudios que se adelantan para conocer los regímenes de escurrimiento de los ríos que son afluentes del Orinoco.

En este sentido hay que tener en cuenta que la versión vigente del plan, como instrumento rector de la política hidráulica, no consideró los requerimientos de agua para el transporte fluvial en forma cuantitativa, enfocando preferentemente su atención al abastecimiento del medio urbano y de las necesidades de la agricultura, los cuales representan sin duda la mayor relevancia, por cuanto la falta de agua para dichos sectores es vital e insustituible. Por otra parte, esta consideración se explica en buena parte al tomar en cuenta que el transporte fluvial por muchos años no resta la disponibilidad del agua para otros usos y a la vez no puede ser enfocado como un propósito exclusivamente de la planificación de los recursos hidráulicos, aun valorando el atractivo potencial

navegable de los ríos Orinoco, Apure, Meta, etc. Adicionalmente hay que tomar en cuenta el hecho de que la navegación entre países tiene otras implicaciones de derecho y política internacional, que hay que decidir previamente para poder determinar las condiciones para su cabal aprovechamiento.

El “Esbozo para un Plan Director” constituye un valioso aporte en cuanto a ideas para la utilización futura del río Orinoco. Representa este esfuerzo, la ordenación de un conjunto de conceptos para determinar posibilidades de aprovechamiento con distintos fines, que deben ser tomados en cuenta además de la planificación hidráulica en los planes nacionales y regionales, especialmente en aquellos relativos al transporte y electrificación, a los efectos de un plan de ordenamiento del territorio. Es por ello que resulta indispensable la planificación del uso individual del curso del río Orinoco para obtener su aprovechamiento fundamental.

III. El transporte fluvial y la generación de energía como aprovechamientos fundamentales del río Orinoco

Resulta claro que la navegación representa uno de los usos que debe darse al río Orinoco, en combinación con algunos de sus afluentes formando un sistema de vías fluviales –Sistema Orinoco– adecuadamente articulado con el sistema nacional de transporte. Dicho proyecto exige la evaluación y análisis de los recursos naturales de su margen izquierda provenientes de la parte más poblada de la cuenca y verificar las consecuencias de su aprovechamiento en relación con los volúmenes comprometidos en otros fines, que puedan afectar la navegación.

La Oficina Ejecutiva de COPLANARH coincide con los autores del esbozo cuando textualmente afirman que “el río Orinoco y su extenso sistema de tributarios constituye un sistema ideal para el transporte por agua”. Ahora bien, un sistema de transporte fluvial de esta significación debe ser concebido no sólo con base en unas necesidades actuales y futuras de transporte, sino también como un elemento generador de desarrollo, en el sentido de que serviría para integrar e interconectar extensas regiones del sur del país, contribuyendo de esta manera a la ordenación del espacio nacional. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos considera que la navegación fluvial, especialmente a través del Sistema

Orinoco, hay que analizarla dentro de las perspectivas a largo plazo del desarrollo del país. La navegación fluvial es un “modo” complementario de transporte, y debe estar estrechamente vinculada a la política nacional de este sector; sin perder de vista que ella debe estar concebida dentro de la idea de que existen otros fines competitivos a los que debe destinarse el recurso agua, para los cuales no hay otras alternativas y que pueden involucrar conflictos de aprovechamiento de mayor interés en su resolución que el transporte, el cual podría realizarse por otros “modos”.

Visto este análisis general del problema hay que considerar paralelamente el estudio de la factibilidad técnica o posibilidades de navegación a través del Sistema Orinoco. En efecto, el río principal y sus afluentes serán navegables en la medida en que cada una de las dificultades naturales sea superada mediante la modificación de sus condiciones físicas para que al menos se garanticen los calados mínimos necesarios. En el esbozo se presentan los distintos tramos del río a los efectos de navegación y en cada uno de ellos se observan las distintas dificultades para la misma. De allí que guarda especial importancia el estudio particular de cada uno de ellos, es decir, la planificación de los proyectos necesarios para lograr una adecuada navegación.

La navegación en el Orinoco tiene que adicionalmente ser enfocada tomando en cuenta la relación entre los aportes venezolanos y los colombianos al caudal del río a lo largo de las fronteras fluviales. Hay que considerar que más de 40% de las aguas que afluyen en la desembocadura del Meta provienen de la República de Colombia, de allí que, de existir variaciones en el régimen de aprovechamiento de las cuencas colombianas, necesariamente tendrá que haber modificaciones en el gasto hidráulico del Orinoco, por lo cual tiene especial consideración las repercusiones que pueda haber sobre el volumen mínimo navegable del río. Asimismo es necesario considerar las posibilidades de navegación teniendo en cuenta otras alternativas concurrentes, como es el caso del aprovechamiento de los raudales de Atures y Maipures con un potencial hidroeléctrico de más de un millón de kilovatios con sólo una presa de desvío, lo que representa una fuente de energía de cierta significación para el país.

En este aspecto juega nuevamente un papel muy importante la afluencia de aguas colombianas, situación que determina también condiciones especiales de política y derecho internacional. A este respecto el “Esbozo para el Plan Director” señala expresamente: “El aprovechamiento

hidroeléctrico y canalización del Alto Orinoco, la interconexión con la cuenca fluvial del Río Negro y la canalización interna dentro del Territorio Amazonas están íntimamente relacionadas entre sí, por ello se ha juzgado conveniente esbozar un plan que contemple todos esos objetivos, aun con la escasa información de que se dispone...”.

Por otra parte, se debe vincular el aprovechamiento hidroeléctrico del río Orinoco y sus afluentes con el Plan Nacional de Electrificación de manera que venga a formar parte fundamental del mismo. No significa ello que deba verse este aspecto –la energía– como una simple visión sectorial de la utilización del río Orinoco, sino que por el contrario aquí se pone en evidencia la versatilidad del agua como recurso y su aprovechamiento en función del desarrollo. Se estima que, en la medida en que se progresa en el conocimiento del río, se tendrán mayores elementos de juicio cierto para un mejor ordenamiento del uso del río Orinoco, tomando en cuenta las alteraciones que se produzcan al realizarse los proyectos contemplados en los programas que se elaboren en las fases sucesivas de su aprovechamiento.

■ IV. El río Orinoco como alternativa para el aumento de las disponibilidades para el abastecimiento de la región central del país

Últimamente se ha venido planteando la posibilidad de utilizar el río Orinoco como fuente alternativa de abastecimiento, para compensar las deficiencias de agua que apunta el acelerado desarrollo de la región central. El Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos señala la necesidad de *estudiar* una futura utilización de las aguas del río Orinoco para este uso. Este planteamiento, aparte de las consideraciones económicas y energéticas que necesariamente involucra, conduce a la consideración de algunas premisas básicas de la política del aprovechamiento racional del recurso. En efecto, el marcado desequilibrio hidrológico que se constata en el país se nota especialmente en la región central, donde se viene concentrando la mayor actividad económica con marcada tendencia de crecimiento que hace cada vez más aguda la necesidad de suplir la demanda prevista. *La utilización de las aguas del Orinoco vendría una vez se hubiese estudiado previamente el aprovechamiento racional y exhaustivo de las aguas disponibles en la zona de influencia de Caracas, Valencia y Maracay y en la totalidad de la región central.*

Por otra parte, hay que tomar en cuenta los problemas relacionados con el medio urbano y el deterioro del ambiente que llevan a considerar como *prioritario el tratamiento de las aguas ya utilizadas con fines urbanos e industriales*. Este factor incidiría sobre la oportunidad de la transferencia del Orinoco, por cuanto se facilita la reutilización de las aguas, a la cual habrá que llegar necesariamente para que exista una administración integral del recurso agua.

Por razón de que la posibilidad de utilizar el Orinoco está ligada estrechamente a la ordenación del agua con fines urbanos, agrícolas e industriales, su estudio debe formar parte de los correspondientes al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos y por supuesto vinculado a los de navegación y energía eléctrica. Con esta última guarda especial relación, porque se requiere un considerable gasto de energía para elevar los caudales necesarios del Orinoco a la región central. Con esta observación se quiere señalar que el costo de la operación es significativo, puesto que el kilovatio hidráulico debe valorarse tanto como el equivalente del combustible fósil que sustituye y libera para la exportación o el consumo industrial.

■ V. La planificación de proyectos

El “Esbozo para un Plan Director Preliminar” debe ser analizado en su relación directa con los *diversos aspectos de la planificación de las aguas y de su estudio derivará la selección de una serie de proyectos*, para ser ejecutados de acuerdo con un criterio técnicamente establecido. Estos proyectos deben incorporarse al Plan Director para el Río Orinoco dentro del Programa Único de Inversiones en Equipamiento Físico del Territorio. Por cuanto la formulación de dicho plan director recae en el aprovechamiento planificado de recursos hidráulicos venezolanos y colombianos, y existiendo la premisa de que los recursos hidráulicos deben obedecer a una ordenación única al menos dentro del territorio nacional, que en este caso corresponde al Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, se justifica aún más la necesidad de tratar de ajustar las distintas alternativas a dicho plan, particularmente en los aspectos de la navegación y aprovechamiento hidroeléctrico.

Hay que tomar en cuenta que en el esbozo se ha presentado lo básico en forma escueta: las ideas de aprovechamiento. La puesta en marcha de cada una de ellas representa una gran complejidad, por cuanto hay que concebir los distintos proyectos en sus diferentes fases y estudiarlos dentro de sus exigencias detalladas.

La Oficina Ejecutiva de COPLANARH considera que debe darse como orientación general a la próxima fase de los estudios del Sistema Orinoco a la planificación de los proyectos debidamente jerarquizados en cuanto a tiempo; ya que es imposible acometerlos todos de una vez. En otras palabras, hay que elaborar la lista de esos proyectos y de su factibilidad física para posteriormente establecer una cronología de manera que su ejecución sea compatible con las necesidades a corto plazo ya previstas en el “Esbozo del Plan Director Preliminar”. El ente que lleve a cabo el trabajo deberá como primera tarea fijar el criterio preliminar para determinar los fondos necesarios para el cabal cumplimiento de esta cronología de los diversos proyectos ya seleccionados.

Se expone, de seguida los proyectos que se consideran procedentes de acometer siguiendo una prioridad tentativa:

1. Complejo portuario de Ciudad Guayana, determinado por la necesidad de transportar la elevada producción de las plantas industriales de Ciudad Guayana hacia el exterior y a los mercados industriales satélites del resto del país, así como también de los insumos requeridos por dichas plantas industriales.

El complejo portuario en Ciudad Guayana debe estudiarse de inmediato y en consideración a dos aspectos fundamentales: el transporte oceánico orientado a la exportación en buques de gran calado y a la navegación de cabotaje, por una parte, y las posibilidades de navegación hacia el interior, aguas arriba del Orinoco, por otra, teniendo en cuenta las nuevas técnicas desarrolladas para el transporte por gabarra y para la transferencia de la carga a otros medios de transporte.

2. Puerto fluvial en Cabruta y canalización del tramo Matanzas-Ciudad Bolívar-Cabruta. Como consecuencia del desarrollo de Ciudad Guayana, con base en los volúmenes a movilizar hacia y desde Ciudad Guayana y como complemento del complejo portuario de Ciudad Guayana, debe de una vez iniciarse el estudio de la canalización del tramo Cabruta-Matanzas de la vía fluvial del Orinoco y un puerto fluvial en Cabruta para el tráfico de gabarras.

3. De gran importancia y significación económica, especialmente teniendo en cuenta el valor que han adquirido las distintas fuentes generadoras de energía, resulta el lograr un proyecto completo para el aprovechamiento hidroeléctrico de la energía potencial que representan los raudales de Atures y Maipures.

Una vez logrado dicho proyecto, en el cual debe contemplarse adicionalmente la navegación aguas arriba, se buscaría un acuerdo con Colombia para llevar a cabo su construcción.

4. Con motivo de los planes acelerados para la ejecución del Proyecto Guri etapa final es oportuno estudiar las obras adecuadas para la desviación de aguas del lago Guri al río Yuruari; lo cual pudiera resultar ventajoso para el Proyecto Guri para desviar aguas durante el período de construcción para elevar la presa actual y para descargar volúmenes de agua en casos de emergencia además de las ventajas que pudiera ofrecer para mejorar las condiciones de navegación del Yuruari y Cuyuní hasta su desembocadura en el Esequibo después de atravesar toda la Zona en Reclamación.

5. De menor urgencia, pero de gran valor estratégico y de importancia para el abastecimiento y desarrollo del Territorio Amazonas, es la canalización del tramo Cabruta-Puerto Ayacucho y la idea de proyecto esbozado para el paso obligado de las embarcaciones.

6. La decisión para iniciar los estudios tendentes a lograr un proyecto de puerto en las cercanías de Barrancas y la canalización del caño Macareo dependen fundamentalmente de los planes relacionados con la Faja Petrolífera del Orinoco.

7. En cuanto al canal Orinoco-Casiquiare y la canalización del Orinoco, Casiquiare y Río Negro para su conexión con el Amazonas, su ejecución sería posterior al aprovechamiento hidroeléctrico del Orinoco en Atures.

8. Desviación de las aguas del Orinoco al golfo de Paria.

VI. Organización institucional

La magnitud del Orinoco, la enorme extensión de su cuenca, la importancia y dificultad que representa el implementar un plan director para su desarrollo y aprovechamiento, y la magnitud y trascendencia de los proyectos relacionados con él evidencian y justifican el establecimiento de una organización adecuada.

Como bien se dice en el esbozo:

En la elaboración del Plan Director Preliminar es necesario contar con la participación de prácticamente todos los organismos públicos así como también de las organizaciones de carácter privado interesados en el desarrollo de las cuencas del Orinoco, Río Negro y Cuyuní.

(...) Para llevar a cabo, en forma integral, los estudios para el desarrollo y aprovechamiento de las cuencas de los ríos Orinoco, Río Negro y Cuyuní es necesario contar con una organización adecuada y con un monto significativo de recursos financieros para llevar a cabo diferentes programas, algunos de los cuales vienen siendo ejecutados por determinados organismos oficiales.

Está claro que acometer la labor de planificación de proyectos requiere de una organización institucional que permita una eficiente ejecución de los mismos.

Hasta el presente, la labor realizada por el Equipo de Trabajo del Orinoco ha sido la de efectuar una coordinación y sistematización de los distintos programas de información básica y estudios fundamentales. Sin embargo, dada la inmensa tarea que representa el plan director resulta obvia la necesidad de contar con una organización con suficientes recursos humanos y económicos que puedan recomendar y decidir con la mayor eficacia la planificación de los proyectos y la elaboración del plan director.

Por la materia que trata, es lógico pensar que dicha organización institucional esté integrada o forme parte de algunas de las instituciones públicas que tienen injerencia en la problemática del agua, especialmente con aquellos que se ocupan de agua para la navegación y para la producción de energía. No obstante, como cada una de estas actividades no está del todo desligada, ni tampoco las correspondientes a otros usos del agua, resulta conveniente su consideración conjunta. Obviamente, aquella institución que tanto financiera como funcionalmente esté *dispuesta a asumir la responsabilidad por el estudio es la mejor*, pero sin que ello implique que por sus funciones más o menos específicas se desatiendan las directrices nacionales tanto del desarrollo como con las de administración del recurso agua.

Debemos distinguir cuatro actividades que deben ser contempladas dentro de la organización institucional para lograr el plan director del río Orinoco:

- Obtención y análisis de información básica y realización de estudios fundamentales
- Elaboración del plan director
- Preparación y selección de proyectos
- Ejecución de las obras.

Existen varias alternativas que deben ser exploradas. En el presente informe nos limitamos a enunciar algunas posibilidades, con las ventajas y desventajas que ofrecen y adelantar un esquema de lo que podría representar una solución adecuada:

1. Programa Especial dentro del Instituto Nacional de Canalizaciones.
2. Programa Especial dentro de la Corporación Venezolana de Guayana.
3. Programa Especial dentro de COPLANARH.
4. Programa Especial del Ministerio de Obras Públicas.
 - 4a. Comisión de Estudios dependientes del Ministro.
 - 4b. Oficina de Estudios de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Recursos Hidráulicos.
 - 4c. Oficina Especial dentro de CODESUR.
 - 4d. Oficina de Estudios de la Dirección General de Recursos Hidráulicos.
 - 4e. Oficina de Estudios de la Dirección General de Vialidad.

■ 1. Programa especial dentro del Instituto Nacional de Canalizaciones

El Instituto Nacional de Canalizaciones ofrece la ventaja que deriva de ser un instituto autónomo, además de contar con recursos propios que facilitarían la preparación de proyectos y ejecución de obras. Por otra parte, es el ente público cuyo interés primordial es la navegación, de allí que, siendo este propósito uno de los aspectos fundamentales del aprovechamiento del río Orinoco, parecería lógico su acometimiento por esta institución, pero entre sus atribuciones no está la de proyectar y ejecutar obras distintas de las de canalización, requeridas para el funcionamiento del Sistema Orinoco. Además por el hecho de ser un instituto autónomo dedicado primordialmente al mantenimiento de las vías de navegación, pudieren haber condiciones naturales para una coordinación no efectiva con los enfoques nacionales y globales del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, con el Plan de Transporte, con el Plan Nacional de Electrificación.

■ 2. Programa Especial dentro de la Corporación Venezolana de Guayana

La Corporación Venezolana de Guayana es quizás el ente público de promoción del desarrollo con más interés en el Orinoco, tanto desde el punto de vista de transporte como el de la energía. En efecto el volumen de carga generado por la corporación hacia el Atlántico y el interior del país hace indispensable la navegación como modo de transporte de esos grandes volúmenes a bajo costo. Por otra parte, las industrias básicas de mayor importancia para el país: la producción de acero y de aluminio, requieren grandes cantidades de energía de base a bajo costo e indudablemente el potencial energético del Orinoco y sus afluentes seguirá siendo el medio más económico para obtener la energía requerida.

La agilidad administrativa y la misma organización de la corporación pueden facilitar la preparación y selección de proyectos y la ejecución de obras. Sin embargo puede existir dificultad para la elaboración del plan director por el hecho de ser un ente de desarrollo regional y estar comprometido con la administración directa de las empresas mineras de hierro; con el Plan IV Sidor; con las plantas reductoras; con la producción de la energía eléctrica del río Caroní y otros desarrollos industriales y así como con la infraestructura que de todo ello se deriva.

Ello pudiera afectar la atención que los estudios del río Orinoco requieren, lo cual obviamente resultaría una situación desfavorable para la ejecución del plan director y los proyectos que lo desarrollan.

■ 3. Programa Especial dentro de COPLANARH

COPLANARH es la institución especializada para el estudio del agua en Venezuela, desde un punto de vista nacional e integral lo cual representaría darle al plan director y a los proyectos la requerida vinculación con la visión nacional del aprovechamiento del recurso.

Adicionalmente, se aprovecharía la relativa independencia con que esta institución trabaja a los efectos de una mayor autonomía presupuestaria y administrativa. Sin embargo COPLANARH está concebida más como una autoridad de aguas que como una unidad para la planificación de proyectos, de allí que pudiese con esta actividad desviarse de los objetivos que se le han establecido.

Como a los proyectos hay que enmarcarlos dentro de la política general de ordenación del recurso agua, es necesario establecer las líneas de coordinación adecuadas para su elaboración. COPLANARH sería, pues, el

organismo más indicado para llevar a cabo la supervisión del Plan Director, procurando que éste forme parte y esté inmerso en el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

■ 4. Programa Especial del Ministerio de Obras Públicas

Siendo el Ministerio de Obras Públicas un ente de servicios y equipamiento del territorio es decir que acomete las grandes obras públicas, puede y debe tener participación en la preparación y selección de proyectos y en la ejecución.

El ministerio tiene la ventaja de que es un ente de la administración central donde se facilita la preparación de proyectos y ejecución de obras por la experiencia y responsabilidad que le corresponde en la planificación del transporte y de las obras hidráulicas especialmente en lo que se refiere a abastecimiento de poblaciones, riego, saneamiento de tierras y control de inundaciones. La desventaja sería la poca vinculación que ha tenido el ministerio con la parte correspondiente a energía eléctrica y también con la navegación, lo cual haría necesaria una adecuada coordinación con las instituciones públicas que tienen en gestión de estas actividades.

Dentro del Ministerio de Obras Públicas se pueden contemplar distintas alternativas:

■ 4a. Comisión de Estudios dependientes del Ministro

Como es necesario continuar y ampliar los programas de información básica y estudios fundamentales ya iniciados dentro de los estudios del río Orinoco –la mayor parte de ellos a cargo del Ministerio de Obras Públicas– que son requeridos para la orientación y elaboración del plan director y también para la preparación de proyectos de manera de concretar ideas en proyectos específicos, podría considerarse la creación de una Oficina de Estudios Especial dependiente del Ministro de Obras Públicas.

Existen antecedentes de oficinas similares en la administración pública; un buen ejemplo de ellas fue la Comisión de Estudios de Electrificación del Caroní (CEEC) creada en 1953 como una dependencia del Ministerio de Fomento.

■ 4b. Oficina de Estudios de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Recursos Hidráulicos.

Dentro de la Dirección de Planeamiento de la Dirección General de Recursos Hidráulicos pudiera estar ubicada una oficina de estudios para el

plan director pero los proyectos tendrían que ser elaborados fuera de ella. Adicionalmente esta dirección tiene que dar atención a otros proyectos, unos en fase de planificación y otros en fase de ejecución de obras, por lo que pudiera existir un desfase en cuanto al orden de prioridades dentro de la Dirección General de Recursos Hidráulicos, lo cual perturbaría las actividades de la dirección. Además la mayor parte de los proyectos relacionados con el río Orinoco se refieren a navegación, hidroelectricidad y puertos y la Dirección de Planeamiento no ha sido concebida para preparar este tipo de proyectos.

■ **4c. Oficina Especial dentro de CODESUR**

CODESUR ha sido reorientado y reestructurado como un organismo de planificación, estudios e investigaciones, dependiente de la Dirección General de Recursos Hidráulicos, debiendo entre sus funciones preparar un Plan Integral de Desarrollo de la Región que le ha sido asignada y que comprende el Territorio Federal Amazonas y el distrito Cedeño del estado Bolívar.

Teniendo en consideración que la potencialidad más atractiva de la región asignada a CODESUR está en la generación hidroeléctrica, la minería y la navegación, pudiera pensarse en la creación de una oficina especial dentro de CODESUR para los estudios relacionados con el río Orinoco, estando parte de este río en la región de CODESUR. Sin embargo, es una dependencia de ámbito regional que a diferencia de la CVG no es una corporación ni un organismo de desarrollo.

El Plan de Desarrollo Integral de la Región CODESUR debe ser coordinado con el Plan Director para el Orinoco y en cierto modo supeditada a él.

CODESUR sería la dependencia indicada para adelantar la obtención de información básica, y efectuar estudios fundamentales así como también para asistir en la elaboración del plan director.

■ **4d. Oficina de Estudios del Director General de Recursos Hidráulicos**

Tomando los argumentos anteriores, además, tomando en cuenta que los proyectos que instrumentan el plan director comprenden obras ya atribuidas a otras dependencias gubernamentales, parecía complejo que la Dirección General llevase a cabo este programa especial, a pesar de las ventajas que deriva ser parte de uno de los órganos de la Administración Central.

La Dirección General de Recursos Hidráulicos sería la Dirección del Ministerio de Obras Públicas indicada para preparar los proyectos y ejecutar las obras relacionadas con obras de riego y control de inundaciones.

■ **4e. Oficina de Estudios de la Dirección General de Vialidad.**

El equipamiento físico del transporte es llevado a cabo por esta dirección general del ministerio, lo cual sería muy favorable para la ejecución de los estudios, ya que ellos están vinculados estrechamente con este campo, así como con las comunicaciones y precisamente estando CONAVIAL dentro de esta dirección general, sería ventajoso por cuanto ligaría estos estudios dentro de la política general de transporte que lleva a cabo el despacho.

Estas ventajas pudieran no ser favorables si se toma en cuenta que esta dirección general tiene en ejecución proyectos de gran envergadura y se ha visto ampliado su campo de acción al haberse asignado la Dirección de Vialidad Agrícola, lo cual indudablemente tiene en el presente una gran importancia desde el punto de vista nacional para el desarrollo rural. Ello entonces pudiera ser un factor interferente ante la magnitud de este programa especial, cuyas actividades no son específicas de esta dirección general.

■ VII. Recomendaciones

Después del análisis de las distintas alternativas enunciadas, surge una de ellas: una oficina dependiente directamente del Ministro de Obras Públicas, como la que podría satisfactoriamente cumplir con las exigencias del trabajo por efectuar. Hay que recordar que este ente será uno de administración de misión en el sentido estricto del término y por su importante papel mientras se encuentre situada al más alto nivel administrativo indudablemente contará con un apoyo más efectivo.

Por otra parte, considerando que los estudios del río Orinoco –la elaboración del plan director del río y la planificación de proyectos para su desarrollo e instrumentación– requieren para su cabal ejecución del concurso de diferentes instituciones públicas, la estructura de la oficina especial debe contemplar que ella tenga vinculaciones interinstitucionales de manera de cumplir con las exigencias de coordinación activa a ese alto nivel.

Para el logro de sus objetivos, entonces la oficina requiere de:

- a. Un comité directivo
- b. Equipo técnico de trabajo dirigido por un jefe del proyecto

■ a. El Comité Directivo:

El Comité Directivo, presidido por el Ministro de Obras Públicas, y conformado por representantes de las entidades públicas, será la máxima autoridad y establecerá las directrices para los estudios a realizar. Su conformación estará muy ligada a la del Consejo Nacional para el Equipamiento Físico del Territorio y podría ser éste un grupo de trabajo para un tema específico de dicho consejo. Tomando en cuenta los organismos que están representados en el Consejo de Equipamiento Físico parece lógico pensar que quienes formen parte del Comité Directivo sean:

- El Ministro de Obras Públicas
- Director General de la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto
- Secretario Ejecutivo COPLANARH
- Secretario Ejecutivo CONAVIAL
- Director de Planificación Física y Espacial – CORDIPLAN
- Director de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Comunicaciones
- Secretario Ejecutivo de COPLANEL.

Y se integrarían a dicho comité respectivos representantes del Instituto Nacional de Canalizaciones y de la Corporación Venezolana de Guayana, quienes a su vez serían designados para ello como miembros temporales del Consejo Nacional de Equipamiento Físico del Territorio, con el fin específico de participar en el Comité Directivo de la Oficina Especial para los Estudios del Río Orinoco.

■ b. La Oficina Técnica

Esta oficina deberá tener bajo su responsabilidad la dirección técnica y financiera para la ejecución de los proyectos. Para ello deberá tener dos grandes áreas:

- La Coordinación Técnica, y
- La Coordinación Administrativa y Financiera

En este sentido, el grupo original que elaboró el esbozo preliminar ha presentado unas ideas en cuanto a la organización interna la cual se considera razonablemente aceptable a los efectos de iniciar los estudios.

Estas ideas para la organización interna consisten de cuatro áreas de trabajo:

- Coordinación de Programas de Información y Estudios Básicos;
- Coordinación Financiera;
- Coordinación de Proyectos; y
- Coordinación de la Planificación.

De estas actividades podrán surgir otras que se irán reorganizando en el tiempo. Sin embargo hay una que debe quedar claramente planteada: la necesidad de vincular estrechamente la ejecución de estos proyectos y del plan director del río Orinoco con la planificación del desarrollo y con la del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en razón de los volúmenes de agua a ser comprometidos y su vinculación con la política hidráulica.

Mientras se estructura la oficina para los estudios del Orinoco, para lo cual sería necesario contar con una asignación presupuestaria, este ente podría ir organizándose internamente en COPLANARH hasta que se tome la decisión definitiva.

La Oficina Técnica presupuestariamente tendrá que estar adscrita a alguna de las direcciones generales del Ministerio de Obras Públicas que tuviesen dentro de su ámbito de acción vinculación con el río Orinoco. Estas direcciones pudieran ser:

- Dirección General de Recursos Hidráulicos.
- Dirección General de Vialidad.
- Dirección General de Planificación y Presupuesto.
- Consejo de Equipamiento Físico del Territorio.

Y tomando en cuenta que su misión tiene tanto que ver con el transporte como con la utilización de los recursos hidráulicos, y para darle la significación nacional que los estudios tienen con el equipamiento físico del territorio, y no en una actividad particular parece procedente adscribirla a la Dirección General de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas, como un programa especial del despacho del Ministro.



Fundación
POLAR



Instrucción mediante la
cual se establecen las
normas para la
incorporación de áreas
suburbanas y rurales a las
actividades urbanas

Pedro Pablo Azpúrua
Carmelo Lauría
Fernando Travieso R.

*Nota: Al final se anexa la Gaceta Oficial
N° 30.396 del 13 de abril de 1976 donde
fue publicada la versión aprobada
por el Presidente en Consejo de Ministros.*



Fundación
POLAR



Caracas, 5 de agosto de 1975
 Ciudadano
 Ing. Arnoldo José Gabaldón
 Ministro de Obras Públicas
 Su Despacho

Anexo a la presente nos permitimos enviarle la Instrucción Presidencial (versión 8-7-1975) sobre las medidas administrativas que deben tomarse para instrumentar una política de incorporación de áreas suburbanas y rurales. Dicha instrucción fue preparada según solicitud hecha por Ud. de acuerdo a deseos del ciudadano Presidente de la República, de instituir para todos los centros poblados del país aquellas recomendaciones para el desarrollo de tierras afectadas en el valle Guatire-Guarenas, que fuese posible generalizar.

Originalmente se pensó pudiese dar origen a un decreto, pero que finalmente se consideró procedente iniciar esta nueva política nacional por medio de una Instrucción Presidencial. Puede esta proposición no ser todo lo exhaustiva deseada para lograr detener la especulación en áreas urbanizadas y en expectativa de ser incorporadas a los centros urbanos; sin embargo, estamos seguros de que contribuirá a atenuarla y al mismo tiempo permitirá *levantar una experiencia que podría ser recogida en una ley de ordenanza urbanística*.

Las recomendaciones de esta Instrucción no incluyen a Caracas ni tampoco a las grandes ciudades, que seguramente requerirán de una estrategia más completa y mucho más elaborada; sin embargo, podría dar luces sobre la compleja problemática de evitar la incorporación de áreas suburbanas y rurales por simples yuxtaposiciones a las áreas urbanas existentes de manera que se conformen unidades urbanísticas integrales, que deben funcionar como una unidad administrativa, lo cual permite que las inversiones en servicios puedan prestar su cometido económico en un tiempo que se aproxime al lapso fijado para la depreciación de los activos.

De los cambios de impresión con Ud. y el consultor jurídico del despacho, así como las discusiones con el director general de Desarrollo Urbano y el director de Planeamiento Urbano dio como resultado una nueva versión (25-7-1975) donde se han recogido todas las sugerencias y

que se encuentran en manos de la Consultoría Jurídica, quien hizo la redacción final, la cual le será entregada por él. Queremos dejar constancia de estar plenamente de acuerdo con esta nueva versión.

Sinceramente quedamos de Ud. agradecidos por la confianza depositada en nosotros y creemos haber correspondido con nuestras recomendaciones al trabajo encomendado.

Carmelo Lauría L.
Fernando Travieso
Pedro Pablo Azpúrua

Anexo: Lo indicado.

REPÚBLICA DE VENEZUELA
INSTRUCCIÓN N° 12 DE 8 JULIO DE 1975

CARLOS ANDRÉS PÉREZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

de conformidad con lo establecido en el artículo 181 de la Constitución Nacional y en el ordinal 14 del artículo 136 *ejusdem*, dicta la siguiente

Instrucción Mediante la Cual se Establecen las Normas que Regirán para la Política de Incorporación de Áreas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas, Cónsonas con el Programa Único de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento.

dirigida a todos los organismos de la Administración Pública Nacional (Ministerios; Institutos Autónomos, etc.); a las Empresas del Estado y a aquellas donde existan intereses predominantes del Estado venezolano, así como a las Gobernaciones y demás instituciones públicas de la Administración Pública Regional y Local y que tengan vinculación con la planificación del desarrollo urbanístico y ordenación de la tierra; así como el aprovechamiento planificado de su uso.

■ I. OBJETIVO

1. La presente INSTRUCCIÓN tiene como objetivo precisar las acciones de los diferentes niveles de la Administración Pública entre sí, así como sus relaciones con la iniciativa privada, para dar cumplimiento a una “Política de Incorporación de Tierras Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas” en virtud de la función social de la propiedad con fines de utilidad pública o interés social. Asimismo cumplir con la obligación del Estado de defender y conservar los recursos naturales mediante la adopción de medidas y la promulgación de normas de carácter general para planificar, racionalizar y fomentar la producción dentro de un marco de desarrollo económico integral del país, que atienda fundamentalmente al beneficio colectivo de todos los venezolanos, conforme se establece en los artículos 98, 99 y 106 de la Constitución Nacional.
2. Asimismo, de acuerdo a lo pautado en la Ley de Coordinación de Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados

por el Poder Nacional, la presente INSTRUCCIÓN establece las normas básicas para la realización de los convenios especiales entre los órganos de la Administración Pública entre sí, así como entre éstos y los particulares cuando la participación de estos últimos se considere necesaria en el propósito de incorporar áreas suburbanas y rurales a las actividades propias de una urbe.

3. De la misma manera esta INSTRUCCIÓN contiene la normativa general para la inclusión de los fondos requeridos para la incorporación de nuevas áreas a las actividades urbanas en el “Programa Único de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento” –al que hace referencia el ordinal 3° del artículo 2 del Decreto N° 761– dentro de un lógico y racional proceso, que contemple las áreas requeridas por los diferentes estratos económicos de la población y las áreas demandadas para los servicios comunales y metropolitanos, cuando éstos fuesen necesarios, para un armonioso y humano funcionamiento de nuestras ciudades en el futuro, que proporcione bienestar a sus habitantes.
4. El aumento poblacional del país y su concentración en los grandes y medianos centros poblados, principalmente por la falta de adecuadas condiciones de vida y de posibilidades de trabajo en las pequeñas y medianas comunidades urbanas, han provocado y seguirán provocando corrientes migratorias que deforman una adecuada distribución poblacional y económica en el desarrollo del país.
5. Es propósito del Ejecutivo Nacional ordenar y racionalizar las actividades del interior de la República y para ello se requiere equiparlas de la infraestructura necesaria y con los servicios comunales y metropolitanos correspondientes.
6. Asimismo considera el Ejecutivo Nacional que el equipamiento, remodelación o erradicación de los barrios de grupos humanos marginados en los centros poblados, especialmente en las grandes urbes, deben ser acometidos con eficacia y con energía por los motivos siguientes: primero, por las condiciones humanas y sociales en que se encuentran viviendo, lo cual imposibilita que puedan dar aporte alguno al desarrollo nacional; y, segundo, por una razón de estrategia de seguridad nacional que hace necesaria su incorporación a la vida del país.
7. La iniciativa privada ha sido elemento coadyuvante a la incorporación de nuevas áreas a las actividades urbanas, pero debido, entre otras razones, a las exigentes normas de urbanización, sanitarias y de servicios, así como a la

situación económica de los grupos económicos de ingresos medios-bajos y bajos, sólo ha atendido los de ingresos medios y altos, y en algunos casos los desarrollos de áreas para industrias en las grandes y medianas ciudades.

8. El Ejecutivo Nacional requiere el concurso del sector privado para el desarrollo de las áreas urbanas para grupos económicos de ingresos medios y bajos en todo el país, siendo por consiguiente necesario incorporar a esta tarea nacional la iniciativa privada, que viene haciéndolo para los grupos de ingresos medios altos y altas, pero sin un marco de referencia que precise su acción; además cuenta con una organización y experiencia para acometer estas acciones con éxito si logra un apoyo económico, aparte de que es necesario aprovechar su capacidad de promoción.
9. La falta de una adecuada orientación general en el proceso de urbanización y de una insuficiente oferta de tierras urbanizadas ha traído como consecuencia una especulación con los valores de la tierra, que es uno de los fenómenos que frustran las mejores intenciones y pueden llegar a crear conflictos sociales y económicos de graves consecuencias.

Las áreas suburbanas y rurales sin servicios públicos, también presentan los síntomas de una especulación de la tierra, debido a una expectativa de desarrollo urbano muchas veces más utópica que real, pero que ha imposibilitado, en muchas oportunidades, lograr un planificado aprovechamiento del recurso suelo donde se considere, adicionalmente, a las áreas realmente necesarias para la expansión de las ciudades, sus características naturales intrínsecas que puedan recomendarlas para otros usos, como la agricultura.

10. Las áreas suburbanas y rurales no pueden ni deben ser incorporadas a las actividades urbanas de una manera dispersa y por yuxtaposiciones sucesivas, sino ubicadas en un marco de referencia, que permita conocer de antemano las funciones y los fines que debe llenar cada una de las partes para que en el futuro desarrollo pueda funcionar como una unidad urbana. Una anárquica incorporación de áreas, así como la ocupada por los barrios marginales, ha ocasionado y ocasionará grandes inversiones al Estado para su necesario equipamiento y remodelación.
11. Todavía los centros urbanos están en una primera etapa del crecimiento poblacional, y existiendo una expectativa probable de doblar la población antes de fines de siglo, y que la gran mayoría de esta población se ubicará en los centros poblados medianos y grandes, es necesario salir al

frente ahora a este grave problema y orientar la incorporación racional de las áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, pero sin detrimento de las necesarias a ser desarrolladas para otras actividades, por sus condiciones naturales, como la agricultura, especialmente cuando esta actividad se hará por riego y drenaje, por saneamiento, o por bonificación.

12. El objetivo fundamental de esta INSTRUCCIÓN es dar las directrices generales que regirán para la “Política de Incorporación de Áreas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas”, teniendo como meta una ordenación del territorio nacional para un desarrollo económico más justo y de esta forma lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, científicos, tecnológicos, entre otros, de las diversas regiones del país por medio de los “Planes Rectores de Ordenación Urbanística” y de “Planes de Desarrollo Urbanísticos” y el equipamiento de los centros urbanos regidos por Programas-Convenios entre el Ejecutivo Nacional y las respectivas Municipalidades.

■ II. DEFINICIONES Y BASES PARA LOS PROGRAMAS-CONVENIOS

13. El Ejecutivo Nacional estudiará y elaborará los “Planes Rectores de Ordenación Urbanística” de todas las ciudades mayores de quince mil (15.000) habitantes, así como el de aquellas otras que a juicio de las autoridades se encuentren dentro de la zona de influencia de las anteriormente señaladas, especialmente aquellas que en un futuro serán incorporadas a su funcionamiento. En los “Planes Rectores de Ordenación Urbanística” o “Planes Rectores”, se fijarán los límites urbanos existentes, dentro de los cuales se analizarán y realizarán los “Planes de Desarrollo Urbanístico” que deberán estar en un todo de acuerdo a lo establecido en la INSTRUCCIÓN 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 INVOLUCRADO.

Los “Planes Rectores” y los “Planes de Desarrollo Urbanístico” serán sometidos a las Municipalidades respectivas para su aprobación; las Municipalidades podrán, si lo desean, realizar los “Planes de Desarrollo Urbanístico” y el Ejecutivo Nacional en dichos casos orientará mediante normas el mejor desarrollo del “área urbana” y coadyuvará a su racional equipamiento. La elaboración de los “Planes Rectores” así como la forma

de realizar el equipamiento de las “áreas urbanas” y otras normativas de tipo urbanístico se registrarán por medio de “Programas-Convenios con las Municipalidades” que serán celebrados entre el Ejecutivo Nacional y las respectivas Municipalidades, cuando haya sido aprobado el “Plan Rector de Ordenación Urbanística” respectivo.

14. Toda el área exterior a los “límites urbanos” se considerarán áreas suburbanas o rurales, a las cuales se les fijarán los límites respectivos; asimismo se establecerá un calendario de incorporación de estas áreas a la ciudad. Las *áreas suburbanas* serán aquellas superficies de tierras que están destinadas a una posible incorporación en los próximos diez años y podrán considerarse como de “incorporación inmediata”.

Las “áreas rurales” serían posiblemente incorporadas en el período comprendido después de los próximos diez años y hasta el año 2000 y se considerarán de “incorporación futura”.

15. En los “Planes Rectores” sobre “áreas urbanas” donde se realizarán los “Planes de Desarrollo Urbanístico”, el Ejecutivo Nacional se comprometerá a llevar a cabo un “Programa de Inversiones en Equipamiento y de Infraestructura” de los servicios públicos y comunales en coordinación y colaboración con las Municipalidades; éstas a su vez deberán comprometerse a elaborar un “plano de uso autorizado del suelo urbano”, o plano de zonificación, aprobarlo y respetarlo, para que la inversión en equipamiento pueda dar un óptimo rendimiento.
16. A las áreas suburbanas y rurales afectadas por el “Plan Rector” el Ejecutivo Nacional también les preparará un “Programa de Inversiones en Equipamiento y de Infraestructura” para las primeras o de “incorporación inmediata”; en cuanto a las rurales o de “incorporación futura” se les preparará un estimado del posible costo de su incorporación al funcionamiento a las actividades urbanas.
17. El Ejecutivo Nacional en el término de un año dará a conocer a las Municipalidades del país que tuviesen centros poblados mayores de quince mil (15.000) habitantes los respectivos límites de las “áreas urbanas”, así como los de las “áreas suburbanas y rurales” que serán incorporadas hasta el año 2000 a las actividades urbanas. Una vez conocidos estos límites por las Municipalidades respectivas, el Ejecutivo Nacional promulgará decretos de expropiación para las “áreas de incorporación inmediata”, y de “incorporación futura” de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. A partir de

esta fecha comenzará a preparar el “Plan Rector” para las áreas afectadas, dentro del año siguiente del decreto de expropiación; si dentro del plazo indicado no se elaborara el respectivo “Plan Rector” se aplicarán las sanciones legales correspondientes a los funcionarios que resultasen responsables.

18. Las tierras suburbanas y rurales que fuesen afectadas para el posible desarrollo urbano sólo podrán ser utilizadas a los fines para los cuales estaban siendo usadas para el momento del decreto de afectación para la expropiación, hasta que terminase el proceso de incorporación por su dotación de servicios.
19. Las áreas exteriores a la envolvente superior de las de “incorporación futura” de los “Planes Rectores” serán consideradas como “áreas rurales” y por consiguiente el Ejecutivo Nacional sólo podrá darles servicios cónsonos con estos usos.
20. Los funcionarios del Ejecutivo Nacional que incumpliesen esta INSTRUCCIÓN serán sancionados de acuerdo con las leyes respectivas.
21. En los Programas-Convenios con las Municipalidades o “Programas-Convenios”, también quedará incluida la fijación de responsabilidades de los funcionarios municipales, que deben ser similares a las fijadas para los funcionarios del Ejecutivo Nacional en el numeral anterior.
22. También podrán hacerse “Programas-Convenios” por el término de veinticinco (25) años sobre una determinada área rural, cuando por “estudios especiales” sea necesario desarrollar un “nuevo centro poblado”. De acuerdo al “estudio especial” y a la decisión por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros de desarrollar un “nuevo centro poblado”, se dictará un decreto de afectación para la expropiación del área requerida.
23. De acuerdo a lo establecido en el numeral 17, el Ejecutivo Nacional elaborará en el término de un año el “Plan Rector” para poblaciones mayores de quince mil (15.000) habitantes. La participación de las Municipalidades en esta materia se establecerá por escrito y estará definida por sus facultades legales.
24. Una vez elaborado el “Plan Rector” será sometido a la consideración de la Municipalidad respectiva. Si ésta lo aprobase en el término de sesenta (60) días calendario, el Ejecutivo Nacional, sobre la base de ese “Plan Rector”, celebrará un “Programa-Convenio” comprometiéndose a preparar en el término de ciento ochenta (180) días calendario el “Programa de

Inversiones en Equipamiento y de Infraestructura” para las “áreas urbanas”, o sea a las correspondientes al “Plan de Desarrollo Urbanístico”. También se haría dentro del término de los ciento ochenta (180) días mencionados el “Programa de Inversiones” para las áreas de “incorporación inmediata”, y en el mismo documento se fijará el plazo para el estimado del posible costo de las inversiones para el equipamiento de las áreas de “incorporación futura”. En el “Programa-Convenio” se fijará el plazo para la elaboración de un catastro detallado, conjuntamente con la Municipalidad, si así ella lo desea, donde queden deslindadas las propiedades y fijadas y evaluadas las bienhechurías.

■ III. MODO DE INCORPORAR LAS ÁREAS SUBURBANAS Y RURALES AL DESARROLLO URBANO CON LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

25. Las áreas de “incorporación inmediata”, afectadas por los respectivos decretos para su expropiación de acuerdo a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, podrán ser desarrolladas por los propietarios directamente o por terceros con quienes ellos hubiesen contratado, por medio de una acción concertada que se perfeccionaría con un “Contrato de Participación para Urbanización” o “Contratos de Participación” entre el propietario, el urbanizador, y la Autoridad Nacional que dispusiese el Ejecutivo Nacional de acuerdo con las leyes.
26. La Autoridad Nacional en esta materia será ejercida por el Ministerio de Obras Públicas o por el Instituto Nacional de la Vivienda cuando así lo acordase el primero.
27. Los “Contratos de Participación” con los propietarios, también podrán ser firmados para desarrollar áreas de terrenos de propiedad nacional que hubiese sido necesario adquirir por compra o por expropiación cuando no haya sido posible una concertación con los propietarios en el término de ciento ochenta (180) días después de haberse dictado el decreto de afectación para la expropiación por causa de utilidad pública o social establecido en el numeral 17.
28. Los “Contratos de Participación” tendrán como objetivo principal desarrollar las propiedades afectadas de los particulares o las del Estado para realizar su desarrollo en un todo de acuerdo con el “Plan Rector” respectivo; esta condición es imprescindible y sin ella no podría prosperar dicho desarrollo.

Los “Contratos de Participación” se harán de acuerdo a las siguientes bases:

- a) Que el propietario demuestre fehacientemente su carácter de tal, con planos y documentos.
- b) Que el proyecto de desarrollo que se presentase estuviese en un todo de acuerdo, en cuanto a los usos, al “Plan Rector de Ordenación Urbanística” respectivo, para la totalidad del área afectada, incluyendo las previsiones para las áreas suburbanas o de “incorporación inmediata”, y las rurales o de “incorporación futura” a las actividades urbanas.
- c) Que el particular demuestre capacidad técnica para lograr la realización de un programa de cómo se emprenderá y llevará a cabo el desarrollo propuesto y las disponibilidades financieras para realizarlo.
- d) Debe quedar establecido que el propietario o el urbanizador realizará las obras de servicios públicos: acueductos, cloacas, alcantarillados, teléfonos, gas, vialidad, zonas verdes y otros servicios comunales y metropolitanos, si fuesen necesarias estas últimas, en un todo de acuerdo a lo previsto en el “Plan Rector” respectivo.
- e) Debe quedar establecido, asimismo, un “Plan de Inversiones” para el desarrollo de sus tierras, donde se establezca un calendario para el itinerario de construcción y una demostración de origen de fondos para la realización de las obras.
Si por razones de fuerza mayor o por la imposibilidad de no haber vendido los terrenos ya urbanizados se variase las condiciones del “Plan de Inversiones”, se someterá este último a la Autoridad Nacional para la aprobación de su modificación.
- f) El propietario, su urbanizador, así como el constructor, deben someterse a la dirección, inspección y fiscalización de la ejecución de las obras para constatar el fiel cumplimiento del “Plan de Inversiones” de Infraestructura y de servicios del “Plan Rector” respectivo.
- g) Se fijaría un precio de compra para que el Ejecutivo Nacional pueda adquirir terrenos urbanizados, basado en el precio bruto del “terreno urbanizable” para el momento del convenio, éste se fijará en la misma forma como si se fuese a proceder a una expropiación por causa de utilidad pública o social, pero tomando en consideración la cesión de inmuebles y terrenos a entidades públicas y comunales, los costos de urbanismos y un beneficio razonable y justo que además pueda cubrir los riesgos derivados de las grandes inversiones en tierras, así como en

las obras que involucra este tipo de actividades. Los precios serán fijados periódicamente cada dos años para considerar los aumentos de los costos de las obras de urbanismo, así como los gastos ocurridos no previstos, especialmente aquellos ocasionados por el pago de intereses debido a la falta de venta de tierras urbanizadas por razones de exceso de oferta o por causas de fuerza mayor.

- h) Sobre la base del precio de compra establecido en el literal precedente el Ejecutivo Nacional podrá comprar hasta un treinta por ciento (30%) del terreno urbanizado con el objeto de mantener un fondo de tierras para evitar la especulación en áreas incorporadas a las actividades urbanas. El Ejecutivo Nacional podrá ceder a terceros esta prioridad cuando éstos hubiesen sido afectados de una decisión administrativa con fines de ordenación urbanística o cuando fuesen necesarios para programas conjuntos del Ejecutivo Nacional y las Municipalidades respectivas, para zonas de residencia de grupos económicos de ingresos medios-bajos y bajos, pero con la obligación de no venderlas en competencia con el particular urbanizador.
 - i) En todo caso el propietario y su urbanizador están obligados a entregar a la Municipalidad un área equivalente al cincuenta por ciento (50%) del “área urbanizable” para vialidad, zonas verdes, y servicios comunales.
 - j) Cuando los requisitos del “Plan Rector” respectivo sean mayores que el cincuenta por ciento (50%) del “terreno urbanizable”, el exceso será pagado por el Estado de acuerdo a lo establecido en la parte primera del literal g) del numeral 28, o ser motivo de “convenio especial” aprobado por la Autoridad Nacional.
29. Cuando los propietarios en las áreas “afectadas para ser expropiadas” no hubiesen manifestado en el término de ciento ochenta (180) días su decisión de participar en el desarrollo urbano de “incorporación inmediata”, la Autoridad Nacional deberá proseguir el juicio de expropiación, para así poder dar cumplimiento al “Plan Rector”.
30. En los casos que por motivos de interés nacional o regional sea imperioso el cumplimiento de un “Plan Rector”, el Ejecutivo Nacional deberá realizar los desarrollos por acción directa, especialmente de aquellas áreas destinadas a los grupos humanos de ingresos económicos medios-bajos y bajos.
31. El Ejecutivo Nacional podrá llevar a cabo la incorporación de las áreas suburbanas en forma indirecta, bien avalando operaciones de crédito para

la obtención de fondos necesarios para el “Plan de Inversiones” previsto en el literal e) del numeral 28 de esta INSTRUCCIÓN, o como financista del desarrollo. También podrá actuar por esta vía cuando el Estado posea tierras y desee desarrollarlas con la cooperación de la iniciativa privada, en cuyo caso invitará a los particulares a constituir empresas mixtas de desarrollo urbanístico y celebrar los correspondientes “Contratos de Participación”.

32. Cuando el Estado fuese avalista, financista o socio de desarrollo, podrá exigir preferencias para la adquisición de tierras a un precio previamente establecido de acuerdo al literal g) del numeral 28 hasta por un cincuenta por ciento (50%), con la obligación de no venderlos en competencia con el urbanizador para mantener posteriormente los precios de venta convenidos, y evitar la especulación de terceros, o para llevar a cabo algún programa nacional, regional o estatal de construcción de obras de ingeniería y arquitectura, tanto para zonas habitacionales para grupos económicos de ingresos medios, medios-bajos y bajos, como para desarrollos de áreas industriales y comercios industriales. La prioridad de venta a un precio convenido puede el Estado cederla a terceros, cuando éstos hayan sido sometidos a una medida administrativa que conlleva a la ordenación urbanística.
33. A las condiciones establecidas para los “Contratos de Participación” en los literales a) hasta la j) ambos inclusive del numeral 28, tendrán que añadirse las fijadas en el numeral 32 de esta INSTRUCCIÓN, cuando el Estado fuese propietario de la tierra, socio, financista o avalista del desarrollo.
34. En el caso de incumplimiento de alguna de las condiciones fijadas para los “Contratos de Participación”, la Autoridad Nacional sancionaría a los funcionarios responsables de acuerdo a lo establecido en el numeral 20 de esta INSTRUCCIÓN.
35. La aprobación de los “Contratos de Participación” para el desarrollo de áreas suburbanas o rurales a ser incorporados tiene que darse de la siguiente manera:
 - a) Las áreas mayores de cincuenta hectáreas (50 ha) serán aprobadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros sobre la base de un informe del Ministerio de Obras Públicas.
 - b) Las de superficies comprendidos entre diez hectáreas (10 ha) hasta cincuenta hectáreas (50 ha) serán aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas previa conformidad del Presidente de la República y con base

en un informe de la Dirección General de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Obras Públicas.

- c) Las extensiones menores de diez hectáreas (10 ha) serán aprobadas por el director general de Desarrollo Urbanístico sobre la base de un informe de la Dirección de Ordenación Urbanística, después de haber informado al Ministro de Obras Públicas.
- d) En los casos en que el Estado estuviese comprometido como propietario avalista o financista, la aprobación debe ser conocida previamente por el Ministro de Hacienda y será condición necesaria su aprobación, cuando el compromiso fuese mayor de cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00). En cualquier caso cuando existiese crédito del exterior o en moneda extranjera, las condiciones de éste deberán ser aprobadas por el Banco Central de Venezuela.

■ IV. DISPOSICIONES FINALES

- 36. Durante el año contado a partir de la fecha de esta INSTRUCCIÓN y mientras dan a conocer a las Municipalidades con centros urbanos mayores de quince mil (15.000) habitantes tanto los límites de las “áreas urbanas” como las “áreas de incorporación inmediata y futura”, y se preparan los “Planes Rectores de Ordenación Urbanística”, el Ministerio de Hacienda, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), conjuntamente con el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Nacional de la Vivienda, estudiarán los incentivos económicos y fiscales para interesar a la iniciativa privada a participar en el desarrollo de áreas de “incorporación inmediata” a los centros poblados; incentivos como bajo interés para los préstamos y avales; años muertos para comenzar el pago de capital e intereses; exoneración de impuesto sobre la renta o pago diferido de éste en años sucesivos; subsidios o pago de préstamos en terrenos urbanizados para mantener la oferta de tierras urbanizadas al público, especialmente las de los grupos económicos de ingresos medios y bajos y de las áreas de trabajo, para evitar la especulación en tierras urbanas que tanto daño y deformación han causado al proceso urbanístico del país y su secuela de barrios de marginados resultantes de una ocupación o venta anárquica de tierras.
- 37. Los organismos enumerados en el numeral anterior harán los estudios pertinentes para la debida clasificación de los diversos grupos económicos y que servirá de base para coadyuvar al debido cumplimiento de esta

INSTRUCCIÓN. Estos estudios deben estar listos en el término de ciento ochenta (180) días calendario a partir de la fecha de esta INSTRUCCIÓN.

38. El “Fondo de Desarrollo Urbanístico” deberá contribuir, en la medida de sus posibilidades, con la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales.
39. El Ministerio de Obras Públicas queda encargado, con la asistencia de la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), de la coordinación y ejecución de esta INSTRUCCIÓN mediante la cual se dan las bases de una “Política de Incorporación de Áreas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas” en un todo de acuerdo con el “Programa Único de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento”.
40. Los puntos no contemplados en esta INSTRUCCIÓN o las dudas que de su aplicación surgieren serán resueltos por la Comisión a que hace referencia el artículo 3° de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional sobre la base de un informe que preparará el Consejo Nacional para el Equipamiento Físico del Territorio a que hace referencia el artículo 1° del Decreto N° 761 del 8 de febrero de 1975.

Caracas, 8 de julio de 1975

Carlos Andrés Pérez

Anexo: Dos gráficos explicativos.

A N E X O I

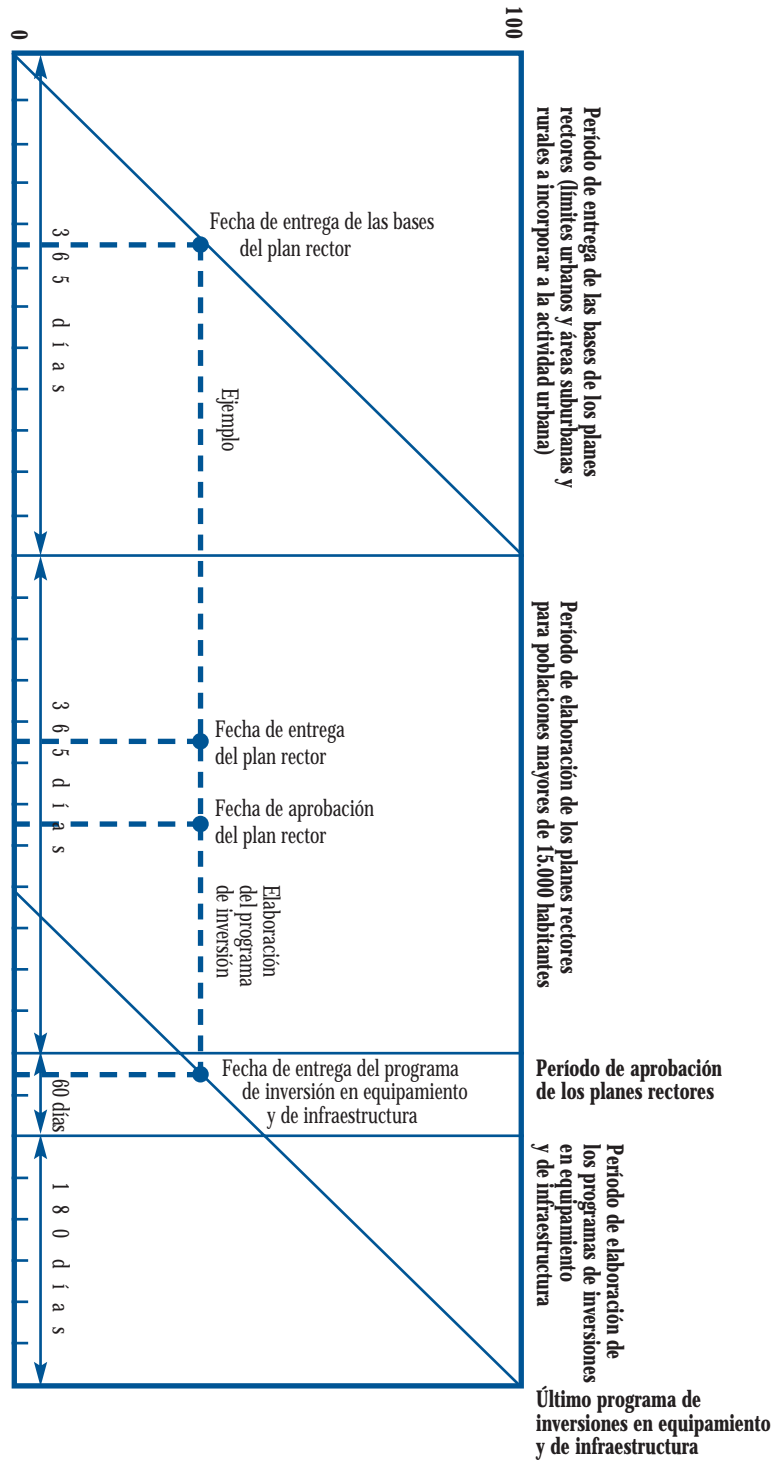
Fecha de promulgación de la instrucción

Fecha límite de presentación a las municipalidades de las bases de los planes rectores (límites urbanos)

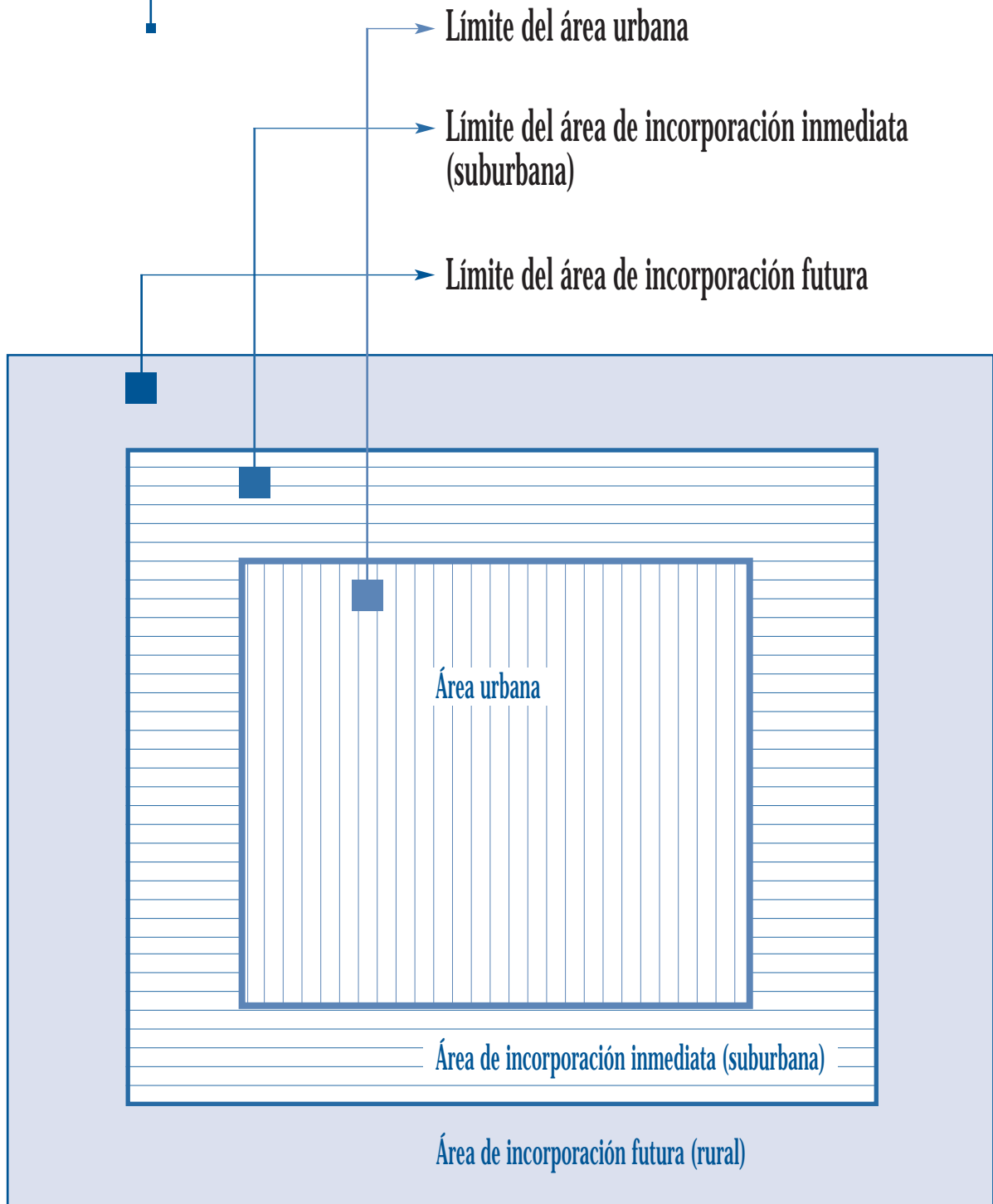
Fecha límite para la elaboración de los planes rectores de poblaciones mayores de 15.000 habitantes

Fecha límite de aprobación de los límites de los planes rectores y firma de los programas convenidos

Fecha límite para la elaboración de los programas de inversiones en equipamiento y de infraestructura



A N E X O II



A N E X O III

GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

Año CIII-Mes VII

Caracas: martes 13 de abril de 1976

Número 30.962

Sumario

Presidencia de la República

Instrucción N° 22, por la cual se dictan las NORMAS que Regirán para la Política de Incorporación de Áreas Suburbanas y Rurales a las Actividades en Infraestructura y Equipamiento.

Instrucción N° 22 del 30 de diciembre de 1976

CARLOS ANDRÉS PÉREZ,

Presidente de la República.

De conformidad con lo establecido en el artículo 181 de la Constitución Nacional y en el ordinal 14 del artículo 136 *ejusdem*, dicta las siguientes:

NORMAS QUE REGIRÁN PARA LA POLÍTICA DE INCORPORACIÓN DE ÁREAS SUBURBANAS Y RURALES A LAS ACTIVIDADES URBANAS, CÓNSONAS CON EL PROGRAMA ÚNICO DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

I. OBJETIVOS

1. El objetivo fundamental de estas NORMAS es dar las directrices generales que regirán para la *Política de Incorporación de Áreas Suburbanas y Rurales a las Actividades Urbanas* de acuerdo con 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. Para tal efecto se utilizarán como instrumentos los *Planes Rectores de Ordenación Urbanística*, los *Planes de Desarrollo Urbanístico* y los Programas-Convenios entre el Ejecutivo Nacional, con las Municipalidades y con los particulares.

2. Las NORMAS definen las acciones de los órganos de la Administración Pública competentes, así como sus relaciones con la iniciativa privada, en virtud de la función social que la propiedad debe cumplir. Asimismo se persigue dar cumplimiento a la obligación del Estado de defender y conservar los recursos naturales mediante la adopción de medidas y la promulgación de normas de carácter general para planificar, racionalizar y fomentar la producción dentro de un marco de desarrollo económico integral, que atienda fundamentalmente al beneficio colectivo de todos los venezolanos, conforme se establece en los artículos 98, 99 y 106 de la Constitución.
3. De acuerdo con los principios contenidos en la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos Desarrollados por el Poder Nacional, las NORMAS establecen los principios básicos para la realización de convenios especiales entre los órganos de la Administración Pública entre sí, así como entre éstos y los particulares.
4. Las NORMAS definen la normativa general para la incorporación de nuevas áreas a las actividades urbanas en el Programa Único de Inversiones en Infraestructura y Equipamiento al cual hace referencia el ordinal 3° del artículo 2 del Decreto N° 761 del 18 de febrero de 1975, dentro de un programa racional que contemple las áreas requeridas para los diferentes usos urbanos del suelo, especialmente de aquellas áreas residenciales adecuadas a las necesidades y posibilidades de los diferentes estratos económicos de la población y los espacios requeridos por los diversos servicios comunales y metropolitanos, cuando estos últimos fueren necesarios.

En todos los casos, se deberá tender a optimizar la densidad de servicios por habitante en los centros poblados de acuerdo a la zonificación que se establezca.
5. De igual modo se establece la necesidad de analizar los incentivos para una adecuada implementación de la política de incorporación de tierras y para inducir una participación activa de los diferentes sectores en el proceso de urbanización.
6. Estas NORMAS atienden, en su finalidad de incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, a las regulaciones contenidas en las INSTRUCCIÓN N° 12 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 INVOLUCRADO, de fecha 8 de julio de 1975.

7. Las estrategias y políticas del Plan de Desarrollo Económico y Social tienen como objetivo promover, a través de la política de desconcentración económica y descentralización administrativa, la expansión de las economías regionales y la incorporación de su población a una vida económica, social, cultural e institucional, para superar definitivamente los desequilibrios regionales actuales. También se propicia la racional utilización de los recursos naturales y una adecuada protección y conservación del medio ambiente como forma de mejorar el bienestar de la población. Dentro de este marco, el planeamiento urbano debe ir más allá de la concepción de planes reguladores para formar parte de los planes de desarrollo integrados. De esta forma se crearán las condiciones necesarias para el acceso de la población a los programas de viviendas y servicios a realizar, lo cual permitirá mitigar el proceso migratorio y de marginación.
8. La falta de una adecuada orientación general en el proceso de urbanización y la existencia de una oferta insuficiente de tierras urbanizadas, han traído como consecuencia una especulación con los valores de la tierra, que frustra las mejores intenciones y puede llegar a crear conflictos sociales y económicos de graves consecuencias.

Las áreas suburbanas y rurales sin servicios públicos también son objeto de maniobras especulativas, debido a una expectativa de desarrollo urbano. Por consiguiente, se planificará el aprovechamiento del recurso suelo con el objeto de determinar las áreas realmente requeridas para la expansión de los centros urbanos, así como aquellas que hayan de destinarse a usos agrícolas o a otros fines cónsonos con sus características y condiciones naturales. Esta tarea tendrá dos horizontes temporales: el primero requerirá de una afectación de la tierra basada en los antecedentes existentes; el segundo será el resultado de los estudios previstos en estas NORMAS.

9. El precario desarrollo del sector agropecuario, de sus centros de servicios y la explotación de actividades extractivas de elevada concentración económica y de escasa interdependencia con el resto de la economía regional, han sido los factores determinantes de las migraciones de la población rural y de los pequeños centro poblados, la cual se ha incorporado a la vida urbana de las grandes ciudades en forma desordenada y bajo condiciones de vida inadecuada.

En consecuencia, la planificación del desarrollo urbano considerará la distribución espacial de la población y de sus actividades así como

la función y jerarquía que caracteriza a cada centro urbano con el objeto de integrar la evolución del sistema principal y secundario de ciudades al desarrollo regional y agrícola logrando así un desenvolvimiento armónico y equilibrado a nivel intra e interregional.

Estos planes deberán considerar el *Programa para el Ordenamiento de Áreas Ocupadas por los Barrios Pobres de las Ciudades del País*, establecido en el Decreto N° 332 del 13 de agosto de 1974.

10. La incorporación de nuevas áreas a las actividades urbanas se realizará con el concurso de diferentes sectores que pongan al servicio de la comunidad su experiencia, capacidad de trabajo, organización, recursos financieros y demás factores que permitan el cumplimiento de las metas programadas. En tal sentido, las modalidades de participación previstas serán las siguientes:
 - el Estado en sus diferentes niveles central, regional y local, independientemente o conjuntamente.
 - programas mixtos, promovidos por el sector público, con la participación de cooperativas de propietarios de tierras, propietarios particulares y empresas urbanizadoras.
 - programas particulares a través de propietarios en forma individual o cooperativas, y empresas urbanizadoras.
11. La participación de los diferentes sectores, en la implementación de la política de urbanización, se efectuará mediante estímulos fiscales, financieros y de asistencia técnica de diversas índoles, que el Ejecutivo Nacional establezca con el objeto de promover el desarrollo de zonas residenciales, comerciales, industriales y de servicios públicos y comunales.

Estos estímulos serán progresivos, en función de las prioridades fijadas por los planes y programas previstos por estas NORMAS particularmente en lo referente a la satisfacción de las necesidades de los grupos humanos de ingresos medios-bajos y bajos en todo el país.

■ II. DEFINICIONES Y BASES PARA LOS PROGRAMAS-CONVENIO

12. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerios de Obras Públicas, procederá a formular los Planes Rectores de Ordenamiento Urbanístico de las ciudades mayores de quince mil (15.000) habitantes, así como de aquellas que se encuentren dentro de las zonas de influencia de las anteriormente señaladas y constituyan con ellas sistemas de ciudades, en base a los lineamientos, políticas y estrategias contenidos en los Planes de

Desarrollo Económico y Social que elabore la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) y de acuerdo a un programa de ciudades previamente aprobado por el Consejo de Ministros.

Los Planes Rectores determinarán los límites de las áreas urbanas actuales y de las zonas de incorporación futura, además se elaborará una zonificación preliminar que considere las características físicas naturales, el equipamiento, la densidad de población y la organización socio-económica prevista; y se determinarán las zonas de protección y conservación ambiental.

El Plan Rector resultante será objeto de reajustes periódicos por parte del Ministerio de Obras Públicas dentro del marco de la Planificación Nacional y constituirá el esquema básico bajo el cual se precisen las normas y directrices necesarias para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico.

Las áreas determinadas en los Planes Rectores y en los Planes de Desarrollo Urbanístico quedarán afectadas mediante los decretos que a tal efecto dictará el Ejecutivo Nacional.

13. *Los límites urbanos* serán fijados en función del tipo de actividad que se realice, la densidad y características del equipamiento existente y su grado de integración al medio. Las *áreas suburbanas* serán aquellas superficies de posible incorporación dentro de los próximos quince años y podrán considerarse como de incorporación inmediata.

Las *áreas rurales* de incorporación futura serán aquellas zonas que, por sus características físicas, permitan su incorporación a las ciudades en el período posterior a los próximos quince años y hasta el año 2010.

Las *áreas rurales propiamente dichas* serán aquellas que por sus condiciones agropecuarias, climáticas, características de la población y recursos naturales no hagan aconsejable su incorporación a las actividades urbanas durante el período considerado.

Las *áreas de protección y conservación* tendrán por objeto proteger el medio ambiente natural y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población en las ciudades de acuerdo a lo establecido en la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

14. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Obras Públicas, propondrá a las Municipalidades los Planes Rectores de Ordenación Urbanística que servirán de marco de referencia para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanístico.

Se harán las gestiones necesarias para que los Planes de Desarrollo Urbanístico sean elaborados por las Municipalidades dentro del año siguiente a la entrega de los referidos Planes Rectores.

El Ministerio de Obras Públicas, a solicitud de las Municipalidades, podrá elaborar los planes de Desarrollo Urbanístico.

- 15.** El Ejecutivo Nacional, una vez que se haya establecido la zonificación prevista en los Planes Rectores, procederá a adoptar las medidas necesarias para evitar la especulación con los precios de los terrenos garantizando de esta forma el uso que se les asignará en los Planes de Desarrollo Urbanístico.

Cuando los propietarios de tierras afectadas por la zonificación prevista por los Planes Rectores y por los Planes de Desarrollo Urbanístico, si estos últimos estuvieren terminados, se comprometan expresamente a su desarrollo de acuerdo con lo establecido en las presentes NORMAS y los mencionados planes, se autorizará la ejecución de la obra, sujeta a inspección y fiscalización por parte de la autoridad local o nacional, en el caso en que esta última participe en el desarrollo. Estas condiciones se incorporarán en forma expresa a los Programas-Convenio a que se refiere el siguiente numeral.

- 16.** El Ejecutivo Nacional, cuando las Municipalidades elaboren los Planes de Desarrollo Urbanístico, orientará el mejor desarrollo del área urbana y coadyuvará a su racional equipamiento. Los términos, modalidades y condiciones en que se habrá de realizar el equipamiento de las áreas urbanas se estipularán en los Programas-Convenio que celebrará el Ejecutivo Nacional con las Municipalidades, una vez que éstas hayan otorgado su aprobación a los correspondientes Planes de Desarrollo Urbanístico.

- 17.** El Ejecutivo Nacional coordinará la elaboración, en el término de un año luego de aprobado el Plan de Desarrollo Urbanístico y dentro del marco fijado por el Programa-Convenio, los sub-programas siguientes:

- a)** Programas de Inversiones en Equipamiento e Infraestructura de los servicios públicos y comunales para las áreas urbanas.
- b)** Programas de Inversiones en Equipamiento e Infraestructura de los servicios públicos y comunales para las áreas suburbanas de incorporación inmediata.
- c)** Estudio de Preinversión en Equipamiento e infraestructura de los servicios públicos y comunales para las áreas rurales de incorporación futura.

Los subprogramas se realizarán en coordinación con las Municipalidades.

En el Programa-Convenio se fijará el plazo para la elaboración de un catastro de todas las ciudades del país, normalizado de acuerdo con un patrón común, donde queden definidas las propiedades y precisadas y evaluadas las bienhechurías, de acuerdo con lo establecido en el ordinal 5 del literal f) de la INSTRUCCIÓN N° 12 del 8 de julio de 1975 sobre política habitacional del Ejecutivo Nacional mencionada en el numeral 6 de estas NORMAS.

18. Los funcionarios públicos que incumplieren los plazos aquí establecidos y demás directrices de estas NORMAS serán sancionados de acuerdo con las leyes respectivas.
19. Las áreas exteriores a la envolvente de las de incorporación futura en los Planes Rectores serán consideradas como áreas rurales propiamente dichas y por consiguiente el Ejecutivo Nacional sólo podrá darles servicios cónsonos con esa condición, sin perjuicio de lo que al efecto éste establezca en lo concerniente a aquellos desarrollos de tipo regional y mientras se dicta la Ley de Ordenación Urbanística.
20. También podrán celebrarse Programas-Convenio sobre una determinada área rural, distinta de las comprendidas dentro de las de incorporación futura, cuando por estudios especiales sea necesario desarrollar un nuevo centro poblado. De acuerdo al estudio especial y a la decisión por parte del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, de desarrollar un nuevo centro poblado, se dictará un Decreto de expropiación para la adquisición del área requerida.
21. Los Planes Rectores y los Planes de Desarrollo Urbanístico de los nuevos centros poblados a que se contrae el numeral anterior, así como las demás condiciones necesarias para su desarrollo, estarán en un todo sujetos a lo establecido en las presentes NORMAS.

La participación de las Municipalidades se convendrá con ellos por escrito y estará definida por sus facultades legales.

III. MODOS DE INCORPORAR LAS ÁREAS SUBURBANAS Y RURALES AL DESARROLLO URBANO CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES SECTORES

22. Las áreas suburbanas o de incorporación inmediata podrán ser desarrolladas conforme a lo establecido en las presentes NORMAS directamente

por el Estado; en forma mixta entre el Estado y las diferentes asociaciones privadas; o directamente por los propietarios particulares, cooperativas de propietarios o por terceros con quienes aquellos hubiesen contratado. Estas formas de concertación quedarán perfeccionadas mediante Programas-Convenio, cuando el contrato sea celebrado por los organismos del Sector Público entre sí o mediante un *Contrato de Participación para Urbanización o Contrato de Participación* cuando se efectúe entre particulares y la Autoridad Nacional a que se refiere el numeral siguiente. Los Contratos de Participación también podrán tener por objeto terrenos pertenecientes a la Nación o a las Municipalidades.

23. La Autoridad Nacional en esta materia es el Ministerio de Obras Públicas o el Instituto Nacional de la Vivienda cuando así lo acordare el primero.
24. Los Contratos de Participación tendrán como objeto principal desarrollar las propiedades afectadas de los particulares, o terrenos pertenecientes a la Nación o a las Municipalidades, en un todo de acuerdo con el Plan Rector respectivo, o con el Plan de Desarrollo Urbanístico si éste estuviera aprobado. Los Contratos de Participación se harán de acuerdo a las siguientes bases:
 - a) Que los particulares, si se tratara de terrenos de propiedad privada, demuestren fehacientemente su derecho de propiedad con planos y documentos debidamente legalizados.
 - b) Que el proyecto de desarrollo que se presente esté de un todo de acuerdo, en cuanto a los usos y la población a incorporar, con las alternativas y prioridades establecidas en el plan respectivo, para la totalidad del área afectada, incluyendo las provisiones para las áreas suburbanas o de incorporación futura a las actividades urbanas.
 - c) Que los particulares indiquen el modo de su realización y acrediten las disponibilidades financieras necesarias para ello, de acuerdo con el plan de inversiones propuesto.
 - d) Que los particulares se obliguen a realizar las obras de servicio público: acueductos, cloacas, alcantarillados, teléfonos, gas, vialidad, zonas verdes y otros servicios comunales y metropolitanos, si fuesen necesarios estos últimos, en un todo de acuerdo a lo previsto en el plan respectivo.
 - e) Debe quedar establecido, asimismo, el plan de inversiones para el desarrollo, donde se establezca el calendario para el itinerario de la construcción y una demostración del origen de los fondos para la realización de las obras.

Si por razones de fuerza mayor o por imposibilidad de vender los terrenos ya urbanizados se varían las condiciones del plan de inversiones, se someterá este último a la Autoridad Nacional para la aprobación de las modificaciones.

f) Los particulares deben comprometerse a aceptar la inspección y fiscalización de la ejecución de las obras por parte de la Autoridad Nacional o a quien ésta delegue dichas funciones, para constatar el fiel cumplimiento del plan de inversiones, la realización de la infraestructura y los servicios del respectivo proyecto.

g) En el Contrato de Participación, se otorgará al Estado una opción de compra para que pueda adquirir una parte de los terrenos urbanizados en un precio que estará basado en el costo real del terreno urbanizable para el momento del convenio y el cual no deberá incluir la revalorización generada por las acciones del sector público.

Los precios serán fijados periódicamente cada cinco años para considerar los aumentos de los costos de las obras de urbanismo, así como los gastos ocurridos no previstos, especialmente aquellos ocasionados por el pago de intereses debido a la falta de venta de tierras urbanizadas por razones de exceso de oferta o por causas de fuerza mayor.

h) Sobre la base del precio de compra establecido en el literal precedente el Ejecutivo Nacional podrá seleccionar y comprar hasta un treinta por ciento (30%) del terreno urbanizado, con el objeto de mantener un fondo de tierras para evitar la especulación en áreas incorporadas a las actividades urbanas o para emprender directamente acciones que considere prioritarias.

El Ejecutivo Nacional podrá ceder a terceros esta prioridad cuando las tierras hubiesen sido sometidas a una medida administrativa con fines de ordenación urbanística o cuando fuesen necesarias para programas conjuntos del Ejecutivo Nacional y las Municipalidades respectivas, para zonas de residencia de grupos económicos de ingresos medios-bajos y bajos, pero con la obligación de no vender el terreno a un precio inferior al establecido en el literal anterior.

i) En todo caso los particulares se obligarán a entregar a la Municipalidad un área equivalente al cincuenta (50%) del área urbanizable para vialidad, zonas verdes, demás servicios públicos y comunales y, en especial, edificaciones escolares y parques de recreo de la población escolar, de conformidad con lo establecido en las ordenanzas municipales y en el Decreto N° 347 del 20 de agosto de 1974.

- j) Cuando las exigencias del Plan Rector respectivo requieran más del cincuenta por ciento (50%) del terreno urbanizable el exceso será pagado por el Estado de acuerdo a lo establecido en el literal g) de este numeral referente al terreno bruto urbanizable, o ser motivo de convenio especial aprobado por la Autoridad Nacional.
 - k) En los Contratos de Participación se establecerán las medidas que se convenga aplicar a los particulares que incumplieren sus estipulaciones.
25. Cuando los propietarios de las áreas afectadas por el Plan Rector no hubiesen manifestado en el término máximo de cinco años su decisión de participar en el desarrollo urbano del área de incorporación inmediata, la Autoridad Nacional podrá proceder a la correspondiente expropiación para así dar cumplimiento al Plan Rector. La Autoridad Nacional podrá gestionar la expropiación de esas áreas antes del lapso indicado, cuando a su juicio existan razones o circunstancias que así lo aconsejen.
 26. En los casos que por motivo de interés nacional o regional sea imperioso el cumplimiento de un Plan de Desarrollo Urbanístico, el Ejecutivo Nacional deberá realizar los desarrollos por acción directa, especialmente de aquellas áreas destinadas a los grupos humanos de ingresos económicos medios-bajos y bajos.
 27. El Ejecutivo Nacional podrá llevar a cabo la incorporación de las áreas suburbanas en forma indirecta, bien avalando operaciones de crédito para la obtención de fondos necesarios para el plan de inversiones previsto en el literal e) del numeral 24 de estas NORMAS, o como financista del desarrollo. También podrá actuar, por esta vía, cuando el Estado posea tierras y desee desarrollarlas con la cooperación de particulares, en cuyo caso invitará a éstos a constituir empresas mixtas de desarrollo urbanístico y a celebrar los correspondientes Contratos de Participación.
 28. Cuando el Estado sea avalista, financista o socio del desarrollo, se estipulará en su favor un derecho de preferencia para la adquisición de tierras a un precio previamente establecido de acuerdo al literal g) del numeral 24 de estas NORMAS hasta por un cincuenta por ciento (50%) del área urbanizada, con la obligación de no venderla a un precio inferior, para mantener posteriormente los precios de venta convenidos y evitar la especulación de terceros, o para llevar a cabo algún programa nacional, regional o estatal de construcción de obras de ingeniería y arquitectura, tanto para zonas habitacionales, para grupos económicos de ingresos medios-bajos y bajos, como para desarrollos de áreas industriales y comerciales. La prioridad de venta a un precio convenido puede el Estado

cederla a terceros cuando los terrenos hayan sido sometidos a una medida administrativa con fines de ordenación urbanística.

29. A las condiciones establecidas para los Contratos de Participación en los literales a) hasta la j), ambos inclusive, del numeral 24, se añadirá la fijada en el numeral anterior cuando el Estado fuere propietario de la tierra, socio, financista o avalista del desarrollo.
30. En el caso de incumplimiento de alguna de las condiciones fijadas en los Contratos de Participación, la Autoridad Nacional sancionará a los funcionarios responsables de acuerdo a lo establecido en el numeral 18 de estas NORMAS.
31. Los Contratos de Participación para el desarrollo de áreas urbanas, suburbanas o rurales a ser incorporadas a las actividades urbanas, tienen que ser aprobados de la siguiente manera:
 - a) Las áreas mayores de 100 hectáreas serán aprobadas por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, sobre la base de un informe del Consejo Nacional para el Equipamiento Físico del Territorio.
 - b) Las áreas menores de 100 hectáreas serán aprobadas por el Ministerio de Obras Públicas, previa información en Cuenta al Presidente de la República, con base en un informe presentado por los organismos técnicos respectivos de su Despacho.
 - c) En los casos en que el Estado estuviese comprometido como propietario, avalista o financista, el proyecto de Contrato de Participación debe ser conocido previamente por el Ministerio de Hacienda. Cuando existiese crédito del exterior o en moneda extranjera, las condiciones serán aprobadas después de oída la opinión del Banco Central de Venezuela.

IV. DISPOSICIONES FINALES

32. Dentro del año siguiente a la fecha de las presentes NORMAS y mientras se den a conocer a las Municipalidades con centros urbanos mayores de quince mil (15.000) habitantes tanto los límites de las áreas urbanas como los de las áreas de incorporación inmediata y futura con base en los Planes Rectores, el Ministerio de Hacienda, la Oficina de Coordinación y Planificación, el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Nacional de la Vivienda, estudiarán un sistema global de incentivos financieros y fiscales, para estimular la participación de los particulares en el desarrollo

de áreas de incorporación inmediata a los centros poblados. Entre otros, tasas de intereses diferenciales y preferenciales, avales, períodos de gracia en el pago del crédito, desgravámenes impositivos para la reinversión de utilidades en esta actividad, exoneración de impuestos sobre la renta, subsidios o pagos de préstamos en terrenos urbanizados al público, especialmente las de los grupos económicos de ingresos medios-bajos y bajos, para evitar la especulación en tierras urbanas.

- 33.** Los organismos indicados en el numeral anterior harán los estudios pertinentes para la debida clasificación de los diversos grupos económicos, los cuales servirán de base para coadyuvar al debido cumplimiento de estas NORMAS. Estos estudios deben estar terminados en el lapso de un (1) año a partir de la fecha de estas NORMAS.
- 34.** El Fondo Nacional de Desarrollo Urbano deberá contribuir, en la medida de sus posibilidades, con la política de incorporación de áreas suburbanas y rurales.
- 35.** El Ministerio de Obras Públicas queda encargado de la coordinación y ejecución de estas NORMAS.
- 36.** Los puntos no contemplados en estas NORMAS o las dudas que de su aplicación surgieren serán resueltos por la Autoridad Nacional.

Caracas, 30 de diciembre de 1975.

(L. S.)

Carlos Andrés Pérez

Presentación del libro

*La ordenación del
territorio para el
desarrollo urbano*

de Ramón Martín Mateo



Fundación
POLAR



Pienso que España al descubrir América se descubrió a sí misma, expresando allí su arte con la libertad de expresión, con unas posibilidades económicas y con un abandono a los más puros instintos de su infrahistoria, que nunca pudo alcanzar en la propia metrópoli, ahogada quizás por intereses viejos y por el propio peso del pasado.

Rafael Manzano*

PRESENTACIÓN: LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO URBANO

- 1. Al amigo Ramón Martín Mateo lo conocí en Venezuela (1970) en la oportunidad de elaborarse un “Proyecto de la Ley de Planificación Territorial y Urbana” y otro para la “Creación del Ministerio de la Vivienda”¹ los cuales evolucionaron el primero hacia la preparación de un “Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística” y hacia otro de “Regulación Urbanística del Suelo”, como una orientación para la política del medio urbano; el segundo hacia un “Proyecto de Ley del Ministerio de la Vivienda y del Desarrollo Urbano” que fue enviado a la consideración del Congreso Nacional.

El profesor Martín Mateo había venido con nosotros como técnico de las Naciones Unidas a colaborar con la Oficina de Coordinación y

* Director de la Escuela Superior de Arquitectura de Sevilla, Prólogo del libro: *Urbanismo español en América*, publicado por Editora Nacional. 1973.

Nota: Las entrecomillas con citas a pie de página son del libro que presento. Las cursivas son para destacar lo considerado de singular importancia.

1. Resoluciones conjuntas N° 1 y N° 4 del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Estado para la Vivienda, del 4 de septiembre de 1970. Publicados en Gacetas Oficiales N°s 29.312, del 7 de septiembre de 1970 y 219.254 del 14 de octubre de 1970, respectivamente.

Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) en la célebre investigación Proyecto VEN-11. La comisión encargada de la elaboración de los citados proyectos tuvo su primer contacto con él cuando presentó un avance del capítulo referente a los aspectos jurídicos-institucionales de la urbanización en Venezuela*. El Ing. Armando Vegas pidió a Cordiplan que nos permitieran utilizar la asesoría del profesor Martín Mateo. Desde esa oportunidad conservo su apreciada amistad.

Esta amistad se “fraguó” en la lucha por imponer los puntos de vista derivados, en muchas oportunidades, de los diversos enfoques profesionales, que aunque con objetivos y finalidad comunes tienen a veces caminos diferentes. En aquella oportunidad defendía que una ordenación de las aguas en particular y de los recursos naturales en general requería de una administración planificada diferente de la que se venía aplicando para el suelo urbano.

La comprensión y tolerancia de Martín Mateo a mis planteamientos hicieron nacer en mí admiración y cariño, la cual ha aumentado a través de la lectura de sus obras *Derecho ambiental*² y *Urbanismo interdisciplinario, Santurce Dos*³. Sinceramente estos documentos, así como las discusiones y sus planteamientos en 1972 han influido en mi ánimo y en mis conocimientos, así mismo espero que mis opiniones y mis trabajos le hayan sido de utilidad.

La oportunidad de presentar su libro *Ordenación del territorio* me permite agradecer como venezolano un sentimiento compartido no solo en Venezuela sino en muchos países de esta América Hispana, por la creación y puesta en marcha del Instituto Simón Bolívar durante sus años recientes de rector magnífico de la Universidad de Bilbao y por su empeño en hacer una Universidad unificada e integral para los vascos, que no sólo unan el esfuerzo de esas provincias internamente sino con todas nuestras repúblicas en procura de estudiar el pasado no como cosa sucedida, muerta, sino con todo lo que esos pueblos han representado en América y lo que pueden representar para el futuro, orientado por las luces que ha dado el Libertador Simón Bolívar para salir al encuentro del futuro que él pensó y soñó para nuestros pueblos a uno y otro lado del Atlántico.

* Preparado por Mateo Martín, R. N. Geigel Lope-Bello y V. Rachadell Sánchez.

2. Martín Mateo, R. *Derecho ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977.

3. Martín Mateo, R. (coord.) *Urbanismo interdisciplinario, Santurce Dos*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1977.

Difícil ha sido su tarea para hacer comprender desde México a la Argentina la función de un instituto con el nombre de un venezolano; tampoco en Venezuela consiguió el apoyo sincero que habíamos esperado, porque el facilismo imperante más propenso a la vida cómoda en el exterior o las vacaciones haciendo deportes “exóticos” extraños a nuestro medio, que vivir el sentimiento de Bolívar, llamado a iluminar, con su visión profética, el acontecer futuro de los pueblos de habla hispana. De seguir así no sólo Bolívar no nos pertenecerá sino que tampoco tendríamos el orgullo de haber contribuido al logro de la libertad de otros pueblos, porque esta actitud ante la vida transformará nuestra gesta libertadora en simple pasado, porque historia es sólo aquel pasado que se proyecta porvenir.

El libro que presento fue escrito en Venezuela, ha sido principalmente el aporte “al proyecto VEN-11 que pretendía estudiar globalmente la ordenación del territorio venezolano”, pero actualizado con una visión madurada del tema y del autor, con más experiencia personal y de derecho comparado sobre la materia.

- 2. Recientemente le hemos propuesto a la Comisión de Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados de Venezuela que: “La ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas y las sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales, todo ello en respuesta a las estrategias del Plan de Desarrollo Económico y Social a Largo Plazo y del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, de acuerdo a una fundamentación jurídica y a una organización administrativa que satisfaga esas consideraciones.”^{4, 5 y 6}

4. Azpúrua P. P. y A. J. Gabaldón “Definición y alcance de la ordenación del territorio”. Monografía (multigrafiada 27 pp.) Dic. 1979.

5. Azpúrua P. P., Corrales, W. y C. Sosa G. “Bases para un proyecto de la Ley de Ordenación del Territorio” (multigrafiado) 1979.

“Base Primera: La presente Ley tiene por objeto proveer el marco jurídico que regule el proceso de ordenación del territorio nacional y establecer los principios rectores de dicha ordenación dentro de la política de desarrollo del país con una visión integral que permita orientar la distribución racional de las actividades y la población, persiguiendo un máximo aprovechamiento de las relaciones que se dan entre ellos y con los recursos naturales, para alcanzar un desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad tal que puede ser sostenido a perpetuidad y cuyos beneficios se distribuyan equitativamente entre todos los miembros de la misma”.

6. Meier Echeverría H. “Dictamen” (26 de julio de 1979): “El ordenamiento territorial, según definición de la Ley Orgánica del Ambiente, es la búsqueda de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas”.

Definición ambiciosa, babilónica nos diría Martín Mateo; tropical dirán otros, pero tratamos de que “España al descubrir América” se descubra a sí misma, en la búsqueda de nuevas formas derivadas de aquellas “Leyes de los Reinos de las Indias” que se iniciaron en los albores del año 1500 y lo hacen partiendo de la propia naturaleza, reconociéndole a ella importancia especial:

... que el terreno sea saludable, reconociendo que sí se conservan en él hombres de mucha edad y mozos de buena complexión (...) Si los animales y ganados son sanos, y de competente tamaño, y los frutos y mantenimientos buenos y abundantes, y de tierras a propósito para sembrar y recoger (...) Si hay pastos para criar ganados, montes y arboledas para leña, materiales de casas y edificios: muchas y buenas aguas para beber y regar (...) En la costa del mar sea sitio levantado, sano y fuerte (...) que se funden los pueblos cerca de vías navegables, para que tengan mejor trajín y comercio, como los marítimos...⁷

Siguiendo esta disciplina de hace más de cuatro siglos es por lo que, al referirnos al territorio, no lo tratamos como a una superficie *desvestida*, sino por el contrario como un territorio “vestido” con todos sus recursos naturales, con sus hombres, con las inversiones que ya se han realizado, al mismo tiempo considerando las *superestructuras mentales de esos hombres, porque todo ello conforma una realidad*.

Por este planteamiento es que me aterra la interrogante que nos plantea Ramón J. Velásquez en relación con el futuro de nuestras ciudades con hombres venidos del campo que acaso tengan una o dos generaciones viviendo en ellas: “¿Quién puede asegurar que esos hábitos mentales, que esa conducta social, que ese comportamiento frente a la Ley y ante la fuerza que constituyeron la fisonomía tradicional de Venezuela han sido derrotados definitivamente por la simple razón de haber tenido que acumularse la población campesina en verdaderos campamentos de peregrinos alrededor de las ciudades? ¿En el desprecio y colectiva trasgresión de la Ley, en el propósito constante y deliberado de violar toda norma reglamentaria, en el afán de burlar prohibiciones y de amenazar a los funcionarios que quieren hacer cumplir el ordenamiento legal

7. España. *Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias*. Quinta Edición. Tomo Segundo (Cuatro Tomos) Roix Editor, Madrid (España) 1841.

con la destitución por obra de la protección arbitraria de poderosos personajes, en todos estos hechos diarios, palpables y crecientes no existe acaso el traslado al medio urbano de la tradición de arbitrariedad y capricho que domina todo nuestro siglo XIX? ¿Y la actitud amenazante, desafiadora y grosera del ciudadano convertido en simple guardián, en portero, en agente de policía o en fiscal de tránsito, actitud que oscila entre la vulgaridad y la incitación al soborno...?”.⁸

Advertencia para quienes planificamos y para aquellos otros que preparan las leyes; para los primeros que tratan disciplinadamente la búsqueda de un futuro deseable y posible pero con sólo una visión externa del medio; para los segundos que legislando para el futuro sólo ven el presente y hasta el pasado pero sin tratar de comprender lo que llevamos dentro; y, de esta manera, crear un sistema inoperante que responde más a una organización sobrepuesta a una realidad que a una ordenación funcional.

- 3. Los que trazamos métodos y modos de enfocar los problemas del agua en Venezuela desde la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) tratamos de profundizar en la búsqueda de usos y costumbres para su aprovechamiento, encontrando que estos muchas veces no tenían relación con las leyes vigentes; similar situación hemos encontrado en el comportamiento del hombre en el medio urbano y en el rural, por lo cual todo análisis tiene que ser integral; y las leyes necesarias más educativas que impositivas.

Por disciplina profesional y por experiencia he podido concluir que poco se logra luchando contra la naturaleza y sí mucho se logra cuando se le ayuda y encausa poniéndola al servicio de la sociedad.

En la introducción del libro que presento, Martín Mateo nos dice: “El jurista puede ciertamente aportar mucho para la mejora de las condiciones de orden existente. Las medidas por él sugeridas son susceptibles de introducir reformas y modificaciones que trascenderán positivamente a la realidad elevando el tono de la vida social. Pero de las *Gacetas Oficiales* no pueden esperarse milagros y soluciones taumatúrgicos”. ¡Sabias recomendaciones!

Al referirse al “Plan Nacional de Ordenación del Territorio” expresa que: “Los planes de este tipo habrán de precisar los grandes lineamientos de

8. Velásquez R. J. *Confidencias imaginarias de Juan Vicente Gómez*. Introducción. Ediciones Centauro-Ávila Arte, S. A. Caracas (Venezuela) 1979.

la utilización del espacio nacional, ordenando el territorio de acuerdo con los imperativos de su óptimo aprovechamiento económico y de las mayores ventajas sociales de las actividades en el desarrollo”.

Pero al mismo tiempo señala que deberá contener las decisiones básicas que al respecto deban adoptarse en la fijación del destino de las zonas agrícolas, mineras, industriales, turísticas, entre otras; el trazado de las vías de comunicación y transporte; las grandes obras del aprovechamiento y defensa de los recursos naturales; sistema de metrópolis regionales y de nuevas ciudades; los parques nacionales y zonas turísticas de interés nacional; ciudades y lugares históricos de trascendencia nacional; y hasta los complejos industriales y energéticos de nueva creación.

Nos dice que estos planes de ordenación del territorio “son radicalmente distintos de un plan nacional de urbanismo, exigen técnicas complicadas e incluso son miradas con desconfianza en cuanto que pueden acarrear inconvenientes para la dinámica planificadora, por lo que hay quienes prefieren grandes direcciones políticas más que planes propiamente dichos. Creemos sin embargo que es precisamente en los países en vías de desarrollo, por su menor complejidad espacial, donde pueden tener mayor aplicación para orientar decisiones que aún es posible [agregaría necesario y prudente] adoptar llenando los grandes vacíos existentes”, y continuaría agregando, oportunamente, racionalizando el aprovechamiento de los recursos naturales y conservando, defendiendo y restaurándolos.

Hago mías sin reserva estas recomendaciones.

Es siguiendo el camino de crear el marco de referencia para una verdadera política del ambiente y de una ocupación del espacio en la búsqueda de un entorno físico, moral y estético cónsono con una imagen objetiva de una sociedad futura donde el hombre disfrute de una verdadera “riqueza” y “progreso integral”⁹ y por consiguiente puede ser más feliz.

No obstante la situación política y social, el profesor Carrera Damas nos señala, refiriéndose a la necesidad de garantizar empleo a casi diez y seis millones de habitantes, que “Venezuela es hoy una sociedad que está viviendo en algunas de sus áreas una problemática del siglo XVI, por

9. Vid Leuret, J. L. “Como el crecimiento de un ente vivo, debe concebirse la organización del desarrollo”, *Boletín del Colegio de Ingenieros de Venezuela* N° 55: 45-46. Caracas, julio 1964.

“La riqueza, que no hay que confundir con las riquezas concepto únicamente económico, conlleva, como valor de una mejor distribución de los recursos, gracias al advenimiento de la ciencia, la cual se opone a la avaricia tecnificada. La riqueza como producción, tiene que desembocar fatalmente en el beneficio de todos, es decir, teniendo que preocuparse de todos los hombres”.

ejemplo la *primaria ocupación del territorio*, y en otras áreas está atravesando dificultades equiparables a las que pueden presentarse en sociedades industriales viejas. Este es el riesgo de vivir a un ritmo acelerado, Venezuela en treinta años ha vivido lo que otras sociedades vivieron en cien años o más (...) ¿Cómo encarar esa tarea sin un proceso de industrialización? Podría llegarse a la conclusión de que eso destruye los ríos, contamina el ambiente, que sería crear problemas tan graves como los que se intenta resolver”.¹⁰

Es por ello que quiero referirme, en primera instancia, a lo planteado en el libro que presento en relación con la *Coordinación* de la operatividad del sistema que expresa: “precisamente en el urbanismo y en la administración territorial en general estas circunstancias adquieren rasgos extremos determinando una conciencia general sobre la precisión de arbitrar fórmulas que permitan reconducir a la unidad distintas operaciones y armonizar dispersos cometidos”.

Continúa Martín Mateo: “La ejecución de los planes no puede, en efecto, ser la responsabilidad de una aislada agencia administrativa. Las ciudades precisan para su buen funcionamiento atenciones múltiples procedentes de distintos centros de poder que se requiere sincronizar y compatibilizar entre sí. *A menudo el futuro de una comunidad queda definitivamente influido por decisiones que aparentemente le son ajenas.* Así la construcción de un aeropuerto internacional, de un complejo industrial...”; esta situación en verdad es peligrosa para la ordenación urbanística, sin embargo es válida y necesaria para Venezuela debido a su dinámica económica.¹¹

Por otra parte al referirse al *Plan Nacional* en la “*Adopción de los planes*” señala Martín Mateo: “El Plan Nacional de Ordenación del Territorio habrá de someterse a un proceso de gestación similar al Plan Nacional de Desarrollo. Ello será inevitable si a este último se incorpora

10. Carrera Damas G., “Conversaciones”, realizado por Ramón Hernández. Diario *El Nacional*, 10 de febrero de 1980, (Cuerpo C). Caracas.

11. Venezuela. Ley Orgánica del Poder Municipal. G. O. N° 2297 Extraordinaria del 18 de agosto de 1976 “Artículo 168. Mientras se dicte la Ley que regule la materia urbanística no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la Oficina Municipal, que tenga a su cargo la planificación urbanística, se justifique un cambio de zonificación, esta podría hacerse de acuerdo al siguiente procedimiento...”

“También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiera adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector”.

aquél, pero, incluso si se conciben como documentos independientes, la tramitación deberá discurrir por parecidos cauces”.

“La responsabilidad principal de la elaboración del plan lógicamente recaerá en el organismo encargado de la planificación quien habrá de centralizar las posiciones de los ministerios e institutos cuyas actividades tengan trascendencia en la ordenación y utilización del espacio nacional, especialmente la colaboración del ministerio responsable del desarrollo urbanístico resultará elemento básico dada la final trascendencia que las decisiones espaciales tienen en el *dispositivo urbano eje del sistema de utilización del espacio nacional*”.

No comparto plenamente este último planteamiento para países como el nuestro, donde existe una gran superficie “invadida” pero no realmente “ocupada” en el sentido de su productividad, por lo tanto sostengo que la ordenación del territorio en nuestros países a diferencia de los europeos, densamente poblados, no puede ni debe considerarse los recursos naturales como elementos “yacentes” sino ciertamente activos, con valor *in situ*, por lo cual he dicho ante la Comisión de Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados de Venezuela que “es mucho más fácil, más lógico y razonable para el futuro ordenar esos recursos, y hacerlo oportunamente; para ordenarlos hay que conocerlos adecuadamente, para *evitar una lucha de enfrentamientos entre los capitales escasos y la naturaleza*”.

No se le resta importancia a la influencia que ejerce la ciudad sobre el territorio, aumentando así la dinámica de los recursos naturales, pero que ella con su ciencia y sus riquezas acumuladas sean determinantes no parece ser cierto, cuando ya las grandes metrópolis, en muchos casos, por desconocer los planificadores y urbanistas la fisiografía donde se encuentran ubicadas, se han transformado en elementos retardadores de una riqueza o de un progreso integral de la propia ciudad o del sistema de ciudades a que pertenece, creando deseconomías en su zona de influencia y, aún más, en algunas oportunidades, en todo el territorio, en lugar de ser elementos dinamizadores del desarrollo como fuerzas aceleradoras del progreso.

- — 4. He insistido mucho en todos los trabajos sobre esta materia, en la diferencia de los términos “ordenación del territorio” y al también comúnmente usado de “ordenación territorial”, en el sentido de que en el primero

está implícita toda la superficie terrestre, incluyendo en ella la territorialidad en consideración a las cosas que están dentro del territorio o fuera de él pero que le pertenece, además en el área que él influye y es influenciado, y el segundo es sólo el adjetivo de los “pertenecientes al territorio”.

Asimismo he deseado precisar los términos *ordenación* y *organización* seguido por García Pelayo que los define como; “la organización pretende ordenar las cosas sometiéndolas a un plan o modelo arquetipo previamente concebido”, en esta forma “la organización supone la inversión de un sistema a actualizar” y la ordenación, por el contrario, “es el descubrimiento de un sistema ya actualizado¹²; en esta forma en la ordenación del territorio tiene especial connotación el conocimiento cierto de los recursos naturales y sus interrelaciones; por otra parte el conocimiento de la naturaleza por medio del análisis de superficie con características ambientales y ecológicas homogéneas hace posible establecer mejores estrategias para concretar el desarrollo urbano en un entorno físico modificado más cónsono con el medio que lo rodea.

El conocimiento del medio natural hace posible un funcionamiento más racional para las diversas actividades que tienen que realizarse dentro de un área territorial definida, sin transformarse en gueto de profesionales los organismos de gestión dentro de una acción interdisciplinaria, con respecto a todas las profesiones, porque todas ellas mucho tienen que aportar en esta materia. Aun en conocimiento de que es difícil la coordinación en nuestros días y más aún en los regímenes democráticos, cuando se organizó el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela y aun con la advertencia de técnicos extranjeros, se decidió hacerlo por funciones porque permite un trato más justo a todos los sectores profesionales de acuerdo con sus capacidades técnicas y de gerencia, confiados en que la participación y la concertación suplirían en los profesionales y técnicos las mentalidades tradicionales.

Las ideas que discutimos en la citada comisión creada por los decretos del año 1970 de “suelos urbanizados”, de “suelos urbanizables” y de “suelos de expansión”, y que cita Martín Mateo, tienen que hacerse dentro del marco de referencia de la ordenación del territorio tratando de optimizar los suelos para los diversos fines a que está solicitado, estudiando su vocación natural como elemento básico ordenador especialmente, los

12. García Pelayo, M. *Burocracia y tecnología*, Alianza Editorial. Madrid 1974.

suelos de expansión los cuales deben responder a las previsiones del Plan Regional correspondiente en los programas de expansión a mediano y largo plazo.

- 5. La reciente modificación de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de España (9 de abril de 1976) en su artículo séptimo instituye con el cambio de una sola palabra toda una concepción de la ordenación y ocupación del espacio: “El Plan Nacional de Ordenación determinará las grandes directrices de la organización del territorio en coordinación...” en contra de lo establecido en 1956 de referir la organización urbanística a un “Plan Nacional de Urbanismo”.

En Venezuela, señala Martín Mateo: “El primer atisbo de la adopción de escalas de planificación territorial que exceden del ámbito propiamente urbano se produjo con la adopción como zona especial del área metropolitana de Caracas, creándose una Junta Consultiva de Urbanismos, bien que con escasas consecuencias prácticas”, que evolucionó luego a la Comisión Metropolitana de Urbanismos y a su Dirección Ejecutiva (OMPU), pero yo agregaría que con gran experiencia educativa para el futuro.

Martín Mateo, bienvenido sea tu libro que aporta mucho a la concepción contemporánea de la ordenación del territorio, orientadora de la ordenación y desarrollo urbanístico como factor de gran importancia en la ocupación del espacio nacional que me ha dado la oportunidad una vez más de exponer la necesidad e importancia de una ordenación de los recursos naturales no vistos como “yacentes”, sino realmente activos, e influyendo en la “problemática” de las ciudades y en las regiones donde se encuentran ubicados.

La ordenación
del territorio:
una opción política

Pedro Pablo Azpúrua Q.

*Transcripción de conferencia dictada
en la Comisión Especial de Ordenación
del Territorio de la Cámara de Diputados
el 23 de julio de 1979.*



Fundación
POLAR



INTRODUCCIÓN

Para comenzar deseo agradecer a la comisión y a su presidente haberme invitado a dar algunas ideas y emitir opiniones sobre la forma como un grupo de profesionales hemos considerado debe enfocarse la ordenación del territorio, desde el punto de vista de la organización del espacio.

Les quiero agradecer enormemente, repito, porque son escasas las oportunidades que tiene un técnico para hacer planteamientos a una comisión de la Cámara de Diputados, con la esperanza de ser escuchado; pero por el interés que han demostrado ustedes en esta materia, espero que mis planteamientos sean recibidos y oídos con atención, como lo han hecho con los planteamientos de otras personas.

La semana pasada tuve la oportunidad de oír al doctor Fernando Travieso hacer una exposición a la comisión en el orden económico, de la necesidad de un “cerramiento” en la problemática económica del país en una forma más integral y menos parcial, si se quiere.

Antes de comenzar la presentación que voy a hacer, deseo expresarles que es posible que muchos puedan pensar que la orientación con la cual me referiré al tema está deformada por mi profesión; como algunos no me conocen aquí, quiero decir que soy ingeniero civil, me he dedicado por más de cuarenta años a las aguas, y los últimos veinte años se los he dedicado al análisis de los problemas hidráulicos y al aprovechamiento de los recursos naturales en general, lo cual puede dar la impresión, y probablemente así será, que mis planteamientos tengan un sentido muy dirigido hacia los recursos naturales, a su conservación, a su administración y manejo; sin embargo, no por ello considero menos importante los planteamientos de orden económico y las inversiones como factor político.

Quiero dejar dicho antes de comenzar muy claramente que ni lo económico, ni lo técnico, son tan importantes como lo político, y especialmente en la ordenación del territorio.

■ La ordenación del territorio una decisión política

La ordenación del territorio es netamente una acción política; los técnicos podemos proporcionar muchos elementos de juicio, por eso es la gran importancia que le doy a esta comisión y ésta es la importancia que creo que ustedes le han dado al tema.

En este sentido el campo de los técnicos puede ser analizado desde el punto de vista económico y desde el punto de vista conservacionista: lo económico como el rendimiento óptimo de las inversiones y el conservacionismo como la administración racional de los recursos naturales, considerando lo jurídico entre lo técnico y lo político; esto lo quiero plantear también de una manera muy enfática, porque ésa es mi opinión, y en algunas oportunidades me ha traído muchas dificultades. No niego que es imprescindible lo jurídico, creo que no hay un plan si no ha sido completado por los juristas que le dan forma, y lo económico que es lo que hace realmente posible su cumplimiento; en los planes, su principal y más importante misión es la de orientar las inversiones para que se logren alcanzar sus objetivos y no sólo con normas de carácter negativas de “no hacer” es que se cumplen los planes; los planes se llevan a cabo cuando se plantean “para hacer”, *el plan tiene que proponer formalmente cómo actuar, no cómo no actuar.*

■ La ordenación del territorio y los recursos naturales

Quiero referirme a la administración de los recursos naturales como parte muy importante de un plan de ordenación del territorio; la administración de los recursos naturales tiene que llevar implícito el conocimiento previo de la cantidad y calidad de los recursos que disponemos y al mismo tiempo conocer las interrelaciones de los diferentes recursos para poder conseguir, no una explotación irracional, sino un aprovechamiento: *entendiéndose por aprovechamiento su racional utilización.*

Los recursos están en la naturaleza y el hombre, aunque aparentemente pertenece a ella, es el que le ha hecho más daño, pero al mismo tiempo puede ser el que haga mayor bien. Si el hombre se deja llevar por un instinto suicida, destruye todo lo que está a su alrededor; por el contrario, si ese hombre actúa dentro de las normas técnicas de un ordenado aprovechamiento de los recursos, ese hombre puede dejar a las próximas generaciones un país mejor y un mejor destino para todos.

La naturaleza está constituida por ecosistemas. No vamos a entrar en definiciones técnicas que aquí no corresponden, porque como dije al

principio quiero llevar el tema hacia un planteamiento de la importancia de lo político. Los políticos tienen la decisión final de lo que hay que hacer, pero para ello tienen que recorrer varios caminos, conformados por la experiencia; el primero es el pasado, y quisiera diferenciar el pasado de la historia, porque el pasado es sólo experiencia y la historia es algo más complejo; la historia es aquel pasado que se proyecta hacia el porvenir; la obligación de los políticos es que la historia no se transforme en un elemento determinante sino que sólo se reduzca a un factor condicional, muy especialmente cuando se refiere a la administración de los recursos naturales.

El destino hacia donde va un país es donde quisiera ubicarlos a ustedes y a esta comisión; voy a tomarme el atrevimiento de decirles que ese destino es lo que necesitamos conquistar, pero debemos cubrir nuestros requerimientos con las disponibilidades de nuestro medio. Voy a citar un ejemplo: el viejo K.L. Rao, más conocido por los ingenieros que por otras profesiones, nos contaba sobre una experiencia con el Banco Mundial sobre la irrigación en la India. Los representantes del Banco le manifestaban que los rendimientos de la tierra no soportaban un estudio económico –yo diría econométrico– para el préstamo que solicitaban para llevar a cabo las obras de regadío y entonces él les dijo: bueno, según ustedes no lo debo hacer, según ustedes no podré hacerlo, pero les diré que la India va hacer las obras de riego y drenaje; a lo cual le contestó el presidente del Banco Mundial: ¿por qué lo va a hacer? Porque es el destino de la India, la India come o la India se acaba y para nosotros no es un problema económico si no un problema de destino, es la historia de la India la que está en juego.

Es importante dejar claro que es la historia del futuro lo que se está jugando con la ordenación del territorio; *es la historia del futuro*, no estoy haciendo juego de palabras, lo que está en manos de ustedes, lo que puede ser Venezuela en los próximos años; los técnicos podrán acumular mucha información, pero sepan ustedes que ésa es básicamente la misión que ustedes mismos han tomado como representantes del país; los políticos y los técnicos tienen que trabajar unidos, unos dando los elementos de juicio y los otros tomando decisiones; para sintetizar, creo que los técnicos podemos suministrar la geografía dinámica, y recomendar alternativas para la organización del territorio, en relación con lo social, lo económico, lo hidrológico, el suelo, el subsuelo, el potencial energético y lo que la historia ha hecho de esto en la búsqueda del bienestar

del hombre y de la felicidad de todos los hombres en ambiente propicio; esto no lo estoy inventando, esto lo dijo L.G. Le Bret en 1967; así como lo jurídico, lo económico y lo social tienen especial importancia, lo hidrológico, el suelo y su potencial energético también lo tienen; no debemos olvidar que esto es observando nuestro territorio hacia adentro en la búsqueda de un mayor bienestar, pero también en muchas oportunidades tenemos que conocer los factores determinantes o condicionantes que gravitan sobre este territorio, ordenado o desordenado, y que éste tiene a su alrededor: no puede escapar la ordenación del territorio a un análisis geopolítico de las áreas circunvecinas y de nuestras áreas de fronteras, por consiguiente y, viendo el rol de ustedes, me parece muy acertado que existan subcomisiones en las cuales se estudie, separadamente pero integralmente, los problemas fronterizos y los problemas más allá de nuestras fronteras para ordenar lo que internamente tenemos que hacer. En una oportunidad dije que un país no ordenado era fácil pasto de los intereses bastardos internos y externos.

También quiero decirles que hay que precisar el sentido de las palabras, especialmente lo que debe entenderse por ordenación del territorio y por organización de los espacios; sin aclarar los términos y usándolos como sinónimos; los ingleses lo han llamado “regional planning”; los holandeses y alemanes “planificación del espacio”; los franceses tal vez han sido más concretos en sus planteamientos, sin embargo, en cuanto a la definición de los términos organización y ordenación, hemos tenido la suerte en Venezuela de contar con una persona que por razones políticas de su país vino hace muchos años con nosotros; nos ha dado una serie de definiciones en sus análisis y estudios para Venezuela, me refiero al doctor Manuel García Pelayo, jurista que ha trabajado por casi 30 años en la Universidad Central de Venezuela, quien ha señalado que: “la organización pretende ordenar las cosas sometiéndolas a un plan o modelo arquetipo previamente concebido”; “la organización supone la invención de un sistema a actualizar”; la ordenación, por el contrario, manifiesta él, es “el descubrimiento de un sistema ya actualizado”. Así lo define en su libro *La ordenación y la organización*.

He querido traer hoy esta definición porque precisamente la concepción de la ordenación del territorio por la disciplina que hemos trazado desde la Comisión Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) va más hacia la ordenación del descubrimiento de un

sistema ya actualizado o sea un análisis de lo que es el territorio, cuáles son los componentes, cuáles son los elementos y sus interacciones, la interrelación de todos sus elementos y entre ellos, las inversiones que haya que realizar para lograr su óptimo aprovechamiento.

Me permito leer a ustedes algo que escribí ya en 1973: “el orden de las cosas es lo que hay que descubrir para organizar el territorio”, previamente hay que descubrir, repito, el orden dinámico de la naturaleza para establecer una organización y poder así lograr una ordenación territorial que sea cónsona con esa naturaleza. Como dije al principio, tengo la deformación del ingeniero hidráulico; sabemos que poco podemos hacer queriendo vencer la naturaleza y por el contrario es mucho lo que hemos logrado cuando trabajamos con ella, coadyuvando a su equilibrio dinámico; por ejemplo, sabiendo que las inundaciones son un fenómeno complejo evitar una inundación o hacer retirar las aguas es un problema económico, retirar rápidamente las aguas implica no sólo un menor riesgo monetario, sino de vidas.

Por otra parte tenemos que no basta hablar de ordenación y no basta hablar de organización, también hay que hablar de la planificación a efecto de la ordenación del territorio, porque las cosas no caen del cielo por obra y gracia del Espíritu Santo, sino por el contrario hay que ayudar mucho al Espíritu Santo y es mucho el elemento de juicio que hay que tener para poder llegar a un conocimiento cierto de los problemas que se tienen, y de esa naturaleza que hay que ordenar, para después poder hacer *una administración por medio de una organización que permita lograr ese ordenamiento*.

Es importante en la planificación conocer la historia, como dije antes; tener pleno conocimiento de los aspectos económicos y sociales, pero al mismo tiempo conocer el territorio sobre el cual se va a trabajar; y, cuando hablo de *territorio*, no quiero referirme en abstracto a la superficie “desvestida” sino por el contrario a la superficie vestida con todos sus recursos naturales, con sus hombres, con las inversiones que ya se han realizado, más aún estudiando lo que se ha dado en algunos en llamar las *superestructuras mentales que en esos hombres existen porque todo ello conforma una realidad*. El territorio a su vez hay que desagregarlo, regionalizarlo, para poderlo analizar a mayor detalle; pero no bastaría desagregarlo y analizar las partes sino que es necesario fusionar las regiones para analizarlas otra vez y de nuevo analizarlas integralmente; o sea, la prognosis tendría que

hacerse sobre la totalidad del territorio; en los planes regionales y en los planes locales es donde se analizarían los problemas a mayor detalle y conocimiento de los recursos para mayor concerción de las inversiones y con más facilidad para hacer su evaluación y llevar a cabo las recomendaciones formales de esa evaluación.

Pero no podemos quedarnos en el aspecto regional, porque podríamos hacer grave daño al país con una visión miope del interés nacional para ciertas inversiones, ciertos aprovechamientos, y para la administración de los recursos; por eso hemos venido repitiendo y creo que la experiencia a COPLANARH se puede resumir en que: *las políticas regionales deben hacerse con visión nacional*, no observar sólo la región misma, sino observar la región desde el punto de vista de un observador imparcial, desde la República misma: eso le corresponde a ustedes.

Es imprescindible además inventariar los datos, estos podemos dividirlos en dos tipos: los elementos de juicio y los elementos de juicio cierto. Los elementos de juicio son aquellos cuyos efectos no podemos conocer por mediciones concretas, porque muchas veces son análisis sociales o problemas más complejos, sin embargo hay que aventurarse al hacer hipótesis sobre las políticas básicas; por otra parte, tenemos los elementos de juicio cierto, que son aquellos que pueden ser medidos tales como: la hidrología, el relieve, los volúmenes de agua disponibles y el volumen del medio poroso del subsuelo; las superficies útiles de los suelos, sus potencialidades, cuáles son sus destinos, cuál es el destino desde el punto de vista de interés nacional; la sistematización de todos esos elementos, pero no sistematizarlos en el abstracto, sistematizarlos para unos efectos preconcebidos hacia un Plan de Ordenación del Territorio. Esos elementos y su estudio tienen que llevarnos a un análisis y ese análisis debe concretarse en una síntesis y en un diagnóstico.

Todos los aquí presentes se preguntarán ¿por qué Azpúrua nos repite y nos vuelve a repetir lo que ya sabemos de memoria? ¿Es cierto, eso es verdad? Pero la verdad es que COPLANARH hizo una escuela, que yo no me atrevería a llamar histórica pero que ha tenido una importancia trascendente, que parece haberse olvidado; que el levantar “el expediente” no es para trabajar en el vacío sino analizar y recoger los datos en función de un objetivo predeterminado a efectos del plan, y sobre esa misma base es que tenemos que sintetizarlos y analizarlos previamente, para luego fusionarlos de nuevo para un nuevo análisis y desintegrarlos

después; ello permite su análisis y síntesis en forma integral, para luego establecer estrategias hacia donde debemos dirigir nuestro destino y directrices para concretar esas estrategias, en el entendido de que no debe producir vergüenza a quienes planifican, que en un momento dado las directrices puedan dar resultados diferentes a las previstas; por eso hay que mediarlas frente a las estrategias. Un segundo aspecto es que la Ley y el plan deben tener un mismo destino, un mismo fin, ellos deben estar apoyados por una organización institucional sobre la base de una coordinación y de una participación, no pasivas sino ciertamente activas.

■ El urbanismo: parte de la ordenación del territorio

Estaba fuera del país en la oportunidad de la presentación del documento “Bases para una Ley de Ordenación del Territorio”, del cual soy coautor con los doctores Cecilia Sosa y Werner Corrales, quienes lo expusieron, por lo cual no desearía repetir algo similar, pero si desearía presentar cómo ha evolucionado el concepto de la ordenación del territorio, cómo se ha ido haciendo cada vez más integral no sólo en Venezuela sino en otros países.

La preocupación de poner orden empieza a evolucionar en Venezuela en las escuelas de urbanismo básicamente con los arquitectos; hay que reconocer el mérito que estos profesionales tuvieron en una primera etapa en procura de una mejor ordenación de las ciudades y de sus regiones; no se trata de regiones como las entendemos hoy, sino más bien como aquellas áreas de influencia más dentro del término alemán del “hinterland” que es la que siente los efectos de las ciudades sobre los territorios y en menor grado los efectos de estos territorios sobre las ciudades; desde ese mismo comienzo oímos decir, a ingenieros que intervenimos en ese proceso, que los arquitectos y urbanistas le daban demasiada importancia a la ciudad que con sus ciencias, con su capacidad económica, con la acumulación de riquezas conseguían desarrollar las regiones –como las entendían–; se veía los recursos naturales como recursos “yacentes” con muy poco dinamismo y que sólo la ciudad, sus técnicas, sus capitales podían “ponerlos en valor”; por otra parte nosotros, los que éramos ingenieros civiles, los que estábamos metidos en la problemática de la ordenación y de la administración de los recursos, veíamos la otra cara de la moneda; no había recursos naturales yacentes, todos eran dinámicos, y el agua muy en particular, y el mejor aprovechamiento de esos recursos estaba en la

forma en que se pudiera interpretar las interrelaciones entre ellos. Así la ciudad no era ya simplemente un fenómeno que respondía a una realidad económica y social sino que respondía también a la “problemática” de donde ella se encontraba ubicada, y en parte, las características de la ciudad se la daban los recursos de la región donde estaba ubicada. Unas veces se les da más importancia a la ciudad misma y su economía y en otras oportunidades se les daba mayor importancia a los recursos: dependía mucho de quiénes realizaban los estudios.

A todo esto se agrega también que los economistas y los planificadores económicos comienzan a comprender que era mucho más complejo el fenómeno de ver la ciudad en proceso integral con las regiones o ellas influyendo sobre las ciudades o las ciudades influyendo sobre ellas, también comienzan a hablar ya de justicia social, se habla de interrelación entre regiones, el análisis se va abriendo a los transportes, las distancias van siendo cada vez más pequeñas; en esta forma, aquel concepto aldeano de región va dejando paso a algo más amplio, pero, por otra parte, algunos economistas empiezan a darle a toda la planificación una concepción más econométrica y desarrollista del aprovechamiento de los recursos. Así he visto cómo han evolucionado los conceptos en los casi cuarenta años que tengo de labor profesional; unas veces planificando ciudades o ayudando a arquitectos y economistas, otras veces haciendo proyectos de acueductos y cloacas.

Esa generación tiene el mérito de proyectar acueductos y cloacas, rompiendo con el pasado, no aceptando como determinante el presente sino como condicionante de cómo deberían ser las ciudades; ese mérito no lo conoce mucha gente pero existe y eso ha permitido que muchas redes de drenajes y sistemas de cloacas y de distribución de agua potable, como el de Caracas, sirvan hoy a pesar de los aumentos de densidades de construcción, aunque algunos pudieran pensar en su oportunidad que estaban sobreequipados; no sucedió lo mismo, desgraciadamente, con los abastecimientos.

Quiero dejar en el ánimo de ustedes que los recursos naturales son, para muchos de los profesionales que tenemos largos años en estos quehaceres de su aprovechamiento, un factor importante aunque no determinante para la ordenación del territorio. Si se ignoran los recursos naturales, si se ignora su funcionamiento y sus interrelaciones, pueden ustedes tener la certeza que podrán realizarse magníficos planes, pero

no será una verdadera ordenación del territorio; por ejemplo, no se logra evitar las inundaciones de ciertas áreas, aun con cuantiosas inversiones ¿por qué? Porque la experiencia ya nos ha demostrado en el valle del Tennesse en Estados Unidos y en otras partes que los daños de las grandes avenidas han sido aun mayores cuando se han construido diques marginales. Era mejor haber establecido una ordenación de los fines y usos que tenía que cumplir el suelo y no tratar de luchar contra la naturaleza; no soporta ningún cálculo económico luchar contra la naturaleza, en todo caso es mucho más fácil, más lógico y razonable para el futuro, ordenar esos recursos y hacerlo oportunamente; para ordenarlos hay que conocerlos adecuadamente, para evitar una lucha de enfrentamiento entre los capitales escasos y la naturaleza. Por el contrario, si ese ordenamiento reconoce la importancia que tienen los elementos de juicio ciertos, comprobables, medibles, podremos tener un país para el futuro de nuestros hijos muchísimo más viable económicamente, que si tratamos de hacer grandes planteamientos en oposición a la propia naturaleza.

■ La Ley de Agua y la ordenación del territorio

Para el aprovechamiento de los recursos naturales en forma consistente con la dinámica de los ecosistemas, no se debe ignorar que, en el proyecto de la Ley de Aguas que reposa en el Congreso de la República, se le ha dado *más importancia a los fines o destinos que el agua tiene que cumplir para dinamizar otros recursos como los suelos*, con el riego; también hay que considerar que, si no se riegan pero se cultivan, ellos van a demandar grandes cantidades de agua porque al arar se infiltra más y se aumenta la capacidad de retención del suelo, y además se aumentan las pérdidas por la evapotranspiración por los cultivos. También la ley considera importante que los usos que hoy aparentemente están en contradicción, si se están logrando los fines y alcanzando los objetivos con la administración de los recursos, deben seguir usándose, de otra manera hay que corregir los usos por dolosos que puedan ser, para obtener la finalidad que se quiere con los recursos naturales.

■ Los ministerios, las incumbencias profesionales

Deseo manifestar que los ministerios también tienen funciones diferentes, tareas que realizar muy específicas y uno de los grandes problemas, no sólo de Venezuela, sino del mundo entero, es la lucha por com-

petencias y por las incumbencias a veces no ejercidas; he conocido con bastante detenimiento el funcionamiento de los ministerios españoles y de los franceses: les puedo decir que el pleno ejercicio de sus competencias no es feliz. Las organizaciones se van transformando en “guetos de profesionales”, por ejemplo, en España específicamente, les puedo decir que en el Ministerio de Obras Públicas los “barones de la comarca” son los ingenieros civiles, y un arquitecto no pasa de ser un dibujante medianamente educado, asimismo un economista no es sino un profesional de segunda; por el contrario, cuando usted va al Ministerio de Agricultura y Cría, cambia entonces: el “barón de la comarca” es el ingeniero agrónomo, y en el Ministerio de la Vivienda son los arquitectos quienes tienen todo el poder, en cambio los ingenieros civiles no pasan de ser vulgares calculistas y los abogados menos que secretarios con redacción propia y conocimientos jurídicos; asimismo cuando usted va al Ministerio de Minas, el geólogo y el ingeniero de minas toman actitudes no consonas con su educación profesional y se transforman violentamente en un elemento perturbador de la naturaleza. En forma similar ocurre si usted va en Francia a la Comisaría del Plan o a algún Ministerio, o en Inglaterra, o Estado Unidos de América, se encuentra que los economistas ignoran a veces a los recursos naturales para ver el proceso desde un punto de vista casi exclusivamente economicista y hasta econométrico, *por eso hay que pensarlos en una operación más integral e integrada del ejercicio profesional por funciones debidamente coordinadas, lo que permite un trato más justo a todos los profesionales, de acuerdo con sus capacidades técnicas y de gerencia.*

EPÍLOGO

■ Acotación final

Cuando se elabore una Ley de Ordenación del Territorio para Venezuela, se debe sopesar la importancia que tienen todas las disciplinas profesionales sin detrimento de ninguna; así se debe dar el peso relativo o la importancia que corresponde a lo económico, a las ciencias naturales, a la arquitectura, a los aspectos urbanos de las ciencias sociales; porque todos tienen mucho que decir; asimismo, la simbiosis entre los técnicos y los políticos tiene que ser con un destino superior, por encima de banderías

políticas; las parcialidades políticas son necesarias y son imprescindibles, porque ellas son el reflejo de disciplinas o de conceptos filosóficos de ver la vida. Pero ante la historia del futuro debe deponer cualquier diferencia, porque ustedes y sus descendientes son parte de ella, pero no le corresponde a ninguna parcialidad el usufructo exclusivo; ustedes están invitados a la historia, esta comisión ha sido invitada a la historia del mañana, ustedes van a tender un puente entre hoy y mañana y por eso tienen que desvestirse de toda pasión y de todas las particularidades, para ir al encuentro con la misión que ustedes mismos han tomado para seguir adelante; por eso quiero decirles que la ordenación del territorio no es una política, la ordenación del territorio es una “sumatoria” de políticas: políticas económicas en función social; ambientales de la administración de recursos, de transporte y comunicación, de producción agropecuaria, industrial y de los servicios, por todo ello no es posible una real ordenación del territorio si se entra en lucha de competencias y actividades, sino que deben estar todas coordinadas activamente; no siempre con buenas intenciones se logran las metas, por ello es necesario que haya controles al uso del suelo, controles basados en los elementos de juicio ciertos.

La semana pasada se dijo en esta comisión, que la Ley de Ordenación Territorial debe ser una “ley cuadro”; creo que la ley debe ser lo menos compleja posible; pero debe ser una ley clara y justa; una ley que establezca las reglas del juego con precisión y concreción. En nuestro sistema jurídico y para nuestra idiosincrasia las “leyes cuadro” o “leyes de referencia” no han sido nuestra mejor experiencia, por el contrario, estamos muy mal acostumbrados a las leyes muy reglamentadas, unas leyes muy normativas si se quiere; pero no olvidemos que la Ley de Ordenación del Territorio es una ley administrativa del suelo y de todos los recursos naturales y que es básicamente la que debe dar las orientaciones para las inversiones económicas; por ser la expresión de una “sumatoria” de políticas que tienen que cumplirse para encontrarse en el futuro con la imagen objetiva que deseamos para la sociedad: no sólo para nosotros, sino para los venezolanos de ese momento. Para terminar esta exposición, el Plan de Ordenación del Territorio, institucionalizado por una ley y realizado de acuerdo con el sistema de planificación debe ser el “desiderátum” de esa ley que ustedes se han impuesto como obligación.

Deseo retornar brevemente lo dicho al comienzo, para recordarles que los técnicos y los políticos tienen que trabajar conjuntamente, porque ustedes no tienen tiempo para recoger la información, pero si deben exigir que les entreguen la información; que se recabe esta información, se analice y se sintetice, porque es la única manera que ustedes pueden hacer *una ley y una Ley para los venezolanos de hoy, y esto es bueno que quede claro, que es al mismo tiempo una Ley para los venezolanos del futuro*; unos venezolanos que van a tener una diferencia sustancial con nosotros; van a ser unos venezolanos más civilizados, unos venezolanos mucho más cultos, pero tal vez podrán ser mucho más egoístas, porque si llegan a ser más ricos podrán ser más egoístas, sabiendo ya y hablando un poco de que estamos en las etapas finales del romanticismo o del patriotismo romántico, para entrar en problemas más concretos de subsistencias para unos y progresos para otros, y eso tienen ustedes que medirlo; por eso la ley debe tener, por una parte la concepción clara de adónde se quiere ir, pero debe ser dura para aquel que por circunstancias no quiera dar cumplimiento a esa Venezuela del mañana.

Les quiero pedir una vez más que transmitan este mensaje a sus compañeros del Congreso de la República, porque son a quienes les toca la decisión final, porque el gobierno, el Ejecutivo, sólo llevará a cabo su administración, pero al mismo tiempo ustedes tendrán que ser vigilantes del cumplimiento de esa Ley, que todos y cada uno de los Diputados y los Senadores de la República tengan clara conciencia de esa Venezuela futura, desvestida en muchos aspectos, de la concepción que hoy podamos tener por deformación de lo que hoy estamos viendo, sino que vamos a ser mucho más, mucho más complejos los problemas y debemos ser más ricos, pero también debemos ser mucho más felices.

No sé si los he desilusionado con lo que he dicho, pero no vine ni a ilusionarlos, ni he venido a ganar prestigio, vine a decir algo que me parecía mi obligación decirlo a ustedes y les voy a repetir lo que le dije a un político hace muchos años: duermo en mi cama boca arriba y sobre mi cama, soy muy desvelado cuando no digo lo que siento; y, cuando me dan la oportunidad de decir lo que pienso lo digo, me da pavor no decirlo; a ese señor, por cierto, le tenía mucho miedo porque tenía un poder discrecional en ese momento.

El ordenamiento
territorial como
herramienta de las
políticas
hidráulica y
ambiental

Pedro Pablo Azpúrua
Eduardo Buroz C.

*Ponencia presentada en el III Congreso
Mundial de Derecho y Administración
de Aguas de la Asociación Internacional
de Derecho de Agua en Valencia España,
1989.*



Fundación
POLAR



A Fernando Key Sánchez

*Hombre sin tacha; luchador incansable
por lo que creía; admirado por su honradez
a toda prueba; y querido por sus
contrincantes políticos por la sinceridad
de su visión conservacionista,
de amor universal a la libertad y respeto
a la opinión ajena.*

Valencia, España. Diciembre, 1989



Fundación
POLAR



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO HERRAMIENTA DE LAS POLÍTICAS HIDRÁULICA Y AMBIENTAL

■ Sumario

Se establece la necesidad de la ordenación del territorio como parte del proceso de la gestión hidráulica y ambiental. Se plantea la inserción de la ordenación del territorio en el sistema nacional de planificación social y económica. Se señalan los instrumentos legales e institucionales que se han aprobado y desarrollado en Venezuela. Se establece la vinculación entre la planificación de aprovechamiento de los recursos naturales, principalmente del agua, y la ordenación del territorio con visión ambiental; se analizan las razones de una planificación estratégica como la más conveniente para la ordenación del territorio. Se plantea también la necesidad de una voluntad política para tener éxito en la gestión de la ordenación del territorio. Finalmente se fija criterio de llevar adelante un proceso de ordenación del territorio como medio de lograr el mayor bienestar colectivo.

THE ORDERING OF THE TERRITORY AS A TOOL OF HYDRAULIC AND ENVIRONMENTAL POLICIES

■ Summary

The ordering of the territory as parte of the process of hydraulic and environmental management is established as a necessity. The issue is raised of the insertion of the ordering of the territory into the national system of social and economic planning. The legal and institutional instruments that have been approved and developed in Venezuela are pointed out. The link between the planning of the utilization of natural resources –chiefly of water– and the ordering of the territory with an environmental view is established. The reasons for a strategic planning, as the most convenient for the ordering of the territory, are analyzed. The issue is raised also of the need of a political will in order to be successful in the management of the ordering of the territory. Finally, the criterion is set for carrying on a process of ordering of the territory as a means of achieving the greatest collective well-being.

■ A. Introducción

Dio la naturaleza al hombre las pasiones para su conservación, pero si se desordenan, contribuyen a su destrucción total. La cólera acaba con la vida; la ambición con la libertad; la avaricia con los bienes; la envidia con el mérito; y la concupiscencia con el honor y la virtud. Fue necesario que la justicia y la razón se armasen contra el desorden, oponiendo el concierto civil como una roca en que se desbaratase el furor de sus ataques. Fue necesario un freno y se inventaron las leyes que previniesen los males antes que sucediesen, o que los amedrentasen si llegasen a suceder.

Miguel José Sanz (1)
Soberanía (Semanao de Caracas
 4 de noviembre 1810 a
 28 de abril de 1811)

En la oportunidad de recibir el Premio Colegio de Ingenieros de Venezuela (1973) en el discurso de orden Aspúrua expresó que:

... la planificación integral, en especial de los recursos hidráulicos, es imprescindible, criterio que es necesario hacerlo extensivo a todos los recursos naturales.

(...) algunos de ellos [los recursos], son clasificados como renovables, pero sólo lo son en la medida de como se les administre.

(...) la respuesta no es difícil: ponerlos al servicio de los hombres y de sus actividades.

(...) el urbanismo es de gran importancia para el desenvolvimiento en las áreas donde éstas [las actividades del hombre] se realizan más intensamente.

(...) no son de menos importancia las [áreas] del medio rural y por consiguiente requieren igual ordenación.

(...) la agricultura, con riego o bajo lluvia, es la que permite alimentar a la población.

(...) todas estas meditaciones nos llevan a concluir que el territorio debe ordenarse adecuadamente.

(...) en el convencimiento de que esta tierra es nuestra y que tiene que ser para todos nuestros hijos y para todos nuestros descendientes y que por consiguiente no podemos destruirla amparados en falsos conceptos de propiedad, que ya hace tiempo vienen siendo caducos. Utilizarla sí; pero lógica y armoniosamente, sin detrimento de ella y por consiguiente de nuestra soberanía, porque pueblo no ordenado y sin concepto de su destino futuro, es fácil pasto de los intereses bastardos de fuera o de adentro.

Ello lo llevó a señalar que:

La urgencia del ordenamiento nos lleva a reflexionar sobre cómo conservar nuestro patrimonio geográfico y nuestro destino histórico (...) En el caso de los recursos hidráulicos se puede agregar que es necesario salvaguardar el recurso natural más importante para el desenvolvimiento de las actividades del hombre. (2)

Es procedente exponer algunas ideas y dar algunas definiciones para establecer claramente los objetivos que debe perseguir toda ordenación del territorio y evitar confusión en los términos usados.

Existe una interacción permanente entre los diversos elementos de la naturaleza, lo que define a los ecosistemas naturales.

El hombre, como criatura natural, pertenece a esos sistemas. A través de su desarrollo en sociedad ha ido superando ampliamente sus magnitudes naturales, desprendiéndose de las leyes que relacionan y mantienen el equilibrio de los ecosistemas. Aun considerando el avance de la ciencia y de la tecnología, en ninguna sociedad de los tiempos actuales la conducta del hombre con relación a los recursos puede ser planificada, evaluada o controlada con la sola base del conocimiento de las ciencias naturales, porque ha de responder también a racionalidades económicas, culturales y en general sociales.

De allí que es necesario plantearse la interacción hombre-naturaleza, tomando (además de las zonas vírgenes) dos sujetos: las sociedades históricamente determinadas y los ecosistemas no originales ni absolutamente “naturales” sino intervenidos. (3)

Consecuencia de este reconocimiento es la decisión de identificar aquellas partes del territorio que por razones muy especiales deben preservarse en su estado natural; pero no menos importante en relación con la ordenación del territorio son aquellas áreas que han sido intervenidas así como aquellas otras que hay que intervenir con actividades que la sociedad tiene que realizar para subsistir o para progresar a fin de lograr un crecimiento integral del hombre dentro de “un ambiente apropiado, agradable y salubre”. (4)

Se ha venido usando indistintamente ordenación territorial, ordenación del territorio y organización del espacio, pero se corre el peligro de que con los dos primeros términos se atienda sólo el fenómeno físico (en uno el natural, en otro los naturales y culturales) y se deje escapar con cualquiera de los términos la esencia misma de los procesos involucrados. Tales procesos resultantes de las actividades que interactúan en medio, modificándolo, pueden originar perturbaciones capaces de degradar el ambiente y en algunos casos hasta llegar a servir de soporte a posiciones políticas aún más perturbadoras que las medidas que se trata de controlar u ordenar. (5) Por ello se propuso en la exposición de motivo de las “Bases para el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio” una definición conceptual de manera de:

... establecer los principios rectores de dicha ordenación dentro de la política de desarrollo del país con una visión integral que permita orientar la distribución nacional de las actividades y la población, persiguiendo un máximo aprovechamiento de las relaciones que se dan entre ellos y con los recursos naturales para alcanzar un desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad tal que pueda ser sostenido a perpetuidad y cuyos beneficios se distribuyan equitativamente entre todos los miembros de la misma. (6)

También se propuso una definición administrativa que persiguió evitar equívocos al momento de insertar la ordenación del territorio en el aparato institucional del Estado venezolano.

La ordenación del territorio tiene por objeto ordenar las actividades productivas y las sociales sobre el espacio nacional, orientando el proceso de poblamiento, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y del bienestar del hombre, mediante el aprovechamiento racional

de los recursos naturales, todo ello en repuesta a las estrategias del Plan de Desarrollo Social y Económico a largo plazo y del Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, de acuerdo con una fundamentación jurídica y con una organización administrativa para satisfacer esas consideraciones. (7)

Claudius Petit, ministro de Urbanismo y Reconstrucción de Francia en el año 1950, definió la política de ordenación del territorio como la:

... búsqueda, en el ámbito geográfico de Francia, de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas. (8)

Ya Le Corbusier había planteado en 1946 que:

Hay que considerar la ocupación misma del territorio del país a fin de asegurar el medio ambiente favorable. (9)

Sobre la base de la definición administrativa propuesta se trataba de destacar cuatro conceptos sustantivos:

- a)** La ordenación del territorio tiene un intérprete: la población, que a través de sus actividades incide sobre el entorno físico y el ambiente al ocuparlo para aprovechar sus recursos naturales.
- b)** La ordenación del territorio tiene un objetivo fundamental: el desarrollo del hombre en su concepción más integral a través del aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- c)** La ordenación del territorio es un proceso tendente a cumplir las estrategias y políticas de desarrollo económico y social en armonía con las de conservación, defensa, mejoramiento del ambiente.
- d)** La definición destaca el hecho de que la ordenación del territorio es un proceso cuya institucionalización hace indispensable el establecimiento, por vías legales, de una organización administrativa responsable de realizar todas las fases de un cuerpo de procedimientos legitimados jurídicamente.

Ligar al hombre, al ambiente, al manejo y ordenación de los recursos naturales compromete las actividades de cada generación con vista a las próximas, en la búsqueda de un desarrollo, sin que se dañe el ambiente físico en forma irreversible, transformándose así la ordenación del territorio en la mejor herramienta para lograr el crecimiento

integral del hombre en la búsqueda de su bienestar (social, espiritual y económico).*

El hombre dedica la mayor parte de su tiempo y energía a la creación, ordenación y organización de su propio hábitat y éste a su vez está relacionado a la función económica. Ello ha inducido a algunos técnicos a considerar el uso del espacio como “irracional” en aquellos casos que no esté motivado por actividades económicas. Este tipo de racionalidad puede conducir a la sociedad a una completa desorganización respecto a su medio o entorno. De allí la importancia de la ordenación del territorio, como instrumento que trata de restablecer las condiciones de la naturaleza para ubicar o reinstalar al hombre en “un medio apropiado, agradable y salubre”. (4) (9) (10)

La gestión de la ordenación del territorio en forma transversal u horizontal, dentro de una concepción ambiental orientada a racionalizar la explotación de los recursos naturales, requiere como esencial la gestión del agua. Nunca será demasiada la atención que se le dé, porque este recurso es necesario o imprescindible para todas las actividades que el hombre desarrolla y para su vida misma.

Toda falla en el manejo y uso del agua afecta no sólo los otros recursos naturales, sino que ella es además tarde o temprano la que recibirá toda la agresión contra el aire,** el suelo o la tierra por ser el agua el recurso más dinámico y estar siempre en movimiento o presto para ponerse en movimiento. Por ello el plan de aprovechamiento de los recursos hidráulicos es el mejor instrumento para auxiliar el cumplimiento de un plan de ordenación del territorio, con el establecimiento de la necesidad del ordenamiento de las finalidades que debe cumplir el agua.

Así como la ordenación del territorio es la mejor herramienta para el cumplimiento de la política ambiental la gestión del agua es la mejor auxiliar para lograrla.

* La Ley Orgánica del Ambiente, de la República de Venezuela, en el artículo 7 señala:

“El Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental forma parte del Plan de la Nación y deberá contener: 1° La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitación económica y 2° El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de organización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley”.

** Atmósfera significa el recurso natural constituido por la masa global de aire que rodea la tierra. Interferencia atmosférica significa cualquier cambio en la condición física o química de la atmósfera causado directa o indirectamente por actividades humanas y que produzcan efectos de tal naturaleza como para poner en peligro en forma apreciable la salud humana, dañar recursos vivientes, ecosistemas y propiedad material, deteriorar instalaciones o interferir con otros usos legítimos del ambiente. Meeting Statement. Protection of the Atmosphere. Ontario (Canadá), 1989.

Vale recordar en esta oportunidad los señalamientos que nos hace Martín Mateo:

El jurista puede ciertamente aportar mucho para la mejora de las condiciones de orden existente. Las medidas por él sugeridas son susceptibles de introducir reformas y modificaciones que trascenderán positivamente a la realidad elevando el tono de la vida social. Pero de las Gacetas Oficiales no pueden esperarse milagros taumatúrgicos. (11)

Se ha querido destacar en esta Introducción que la ley, como noción, de la cultura humana, ha de estar respaldada con la acción de los hombres que se suponen receptores de esta ley. Poco o nada puede hacer un país por mejorar su relación hombre-naturaleza, si su población se compone principalmente de “súbditos” en contraposición a “ciudadanos”. Por “súbditos” se entenderá aquella población que no responde, definitivamente, a medidas económicas, educacionales, éticas, morales, culturales o científicas; no pueden asimilar la tecnología. (12)

Otros lo han asociado a la voluntad del espíritu humano, a una estructura segura de costumbres y derechos. Novak destaca que la riqueza de las naciones reside en los mismos ciudadanos, que deben estar suficientemente educados como para aceptar sacrificios hoy que produzcan bienestar en el futuro. (13) La educación colectiva para que sea efectiva demanda cuantiosas inversiones. En momentos en que se acentúa y aumenta la proporción de la pobreza en los países subdesarrollados, aumenta para la humanidad en su conjunto un costo político y se crea, aunque sea moralmente, la obligación de contribuir a la educación de estos pueblos. (14)

La ordenación del territorio es necesariamente una gestión que debe establecerse por vía de la concertación y lograrse por medio de una coordinación activa entre las diversas agencias del sector público y entre éstas y la iniciativa privada en la búsqueda del logro de los objetivos de su política y el cumplimiento de las estrategias por medio de un sistema de aproximaciones sucesivas adecuadamente concebidas.

■ B. El ambiente, los recursos naturales y la ordenación del territorio.
Planificación estratégica.

...el decisor público –o el empresario– necesita que alguien procese los datos de base, seleccione lo que es pertinente para la toma de decisiones y lo traduzca en el lenguaje de una buena política administrativa. Esta es la función que los planificadores no han denominado hasta ahora.

Jaro Mayda (15)

Así como se señaló el alcance de los términos ordenación del territorio, ordenación territorial y organización del espacio, bien vale aclarar cómo deben ser interpretados los términos *ordenación* y *organización*, porque ellos se han venido usando indistintamente, debido en muchos casos al desconocimiento de su concepción jurídico-administrativa, por lo cual es necesario establecer y concretar su extensión para evitar equívocos en su interpretación.

La política social que se desarrolló desde el último tercio del siglo XIX en los países más adelantados tenía como objetivo inmediato remediar las condiciones de vida de los grupos económicos de niveles más bajos, los cuales, ante las exigencias vitales, estaban en muchos casos en condiciones de “ahorro negativo”, y por consiguiente sin poder cubrir todas las obligaciones que manda una subsistencia digna.

En esta forma:

... la política social sectorial se ha transformado en política social generalizada. Las condiciones históricas que han hecho posible el desarrollo de esta nueva función del Estado que ni es socialista, ni es capitalista en el sentido clásico del concepto, sino que corresponde con la etapa de neocapitalismo; son, de un lado, un reto histórico, una necesidad de resolver problemas agobiantes, irresolubles dentro de la estructura del Estado liberal y de la sociedad y, del otro lado, las posibilidades ofrecidas por el desarrollo cultural y tecnológico de la época industrial. (16)

Dentro de este escenario nos hemos movido durante todos estos últimos años. Lo trascendente de las definiciones que nos ha dado García Pelayo es la clara distinción entre los tipos de orden que pueden formularse al decir:

... que la organización es un orden estructurado por una racionalidad previa a la realidad ordenada mientras que ordenación es ese orden estructurado por una racionalidad inmanente a la realidad misma. (17)

La naturaleza en general y los ecosistemas en particular tienen una ordenación inmanente y dinámica, que hay que descubrir para estructurar una organización que permita la optimización del aprovechamiento indefinido de los recursos naturales.

La organización supone la invención de un sistema a actualizar; la ordenación, el descubrimiento de un sistema ya actualizado". (17)

Evitando que se continúe un proceso en el que

... lentamente y de pronto violentamente, el hombre fue arrancado de las condiciones de la naturaleza (...) Lo paga hoy, percatándose de que se ha dejado sumergir por una completa desorganización". (9)

Sin embargo, para lograrse una ordenación del territorio no debe caerse en los excesos de un modelo inspirado sólo en elementos bióticos o en la escuela fisiocrática, debe considerarse sí la fisiografía: geografía física, geología, geomorfología, condiciones climáticas, régimen de precipitación y del escurrimiento de las aguas, así como los ecosistemas y la naturaleza como un todo tienen que ser ordenados para que una organización de la sociedad permita la explotación racional de los recursos naturales, pero para ello es necesario que exista esta organización y que ella posea:

Un sistema de poder racionalmente estructurado en competencias, instancias y autoridades definidas y jerarquizadas con precisión... (17)

De allí que se podría resumir el planteamiento de García Pelayo como en la ponencia presentada a la II Conferencia Internacional de Derecho y Administración de las Aguas (Caracas, 1973):

El orden de las cosas es lo que hay que descubrir para organizar el territorio. (18)

Ya hemos expresado en la Introducción que la implantación de la ordenación del territorio tiene que lograrse con base en una concertación por vía de una coordinación activa y agregamos de una voluntad política a cumplirse porque a ella concurren todas las actividades que el hombre realiza sobre la superficie del suelo, debajo de ella y sobre ella. Todas en una forma u otra modifican los medios naturales alternándolos. Por estas razones el hombre debe procurar no sólo la conservación; defensa y mejoramiento del ambiente, sino que debe comprender o abarcar la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica y el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora y fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales continentales y marinos.

Trascendente es también considerar que deben orientarse los procesos educativos y culturales y la promoción y divulgación de los conocimientos en lo concerniente al ambiente y además fomentar la iniciativa pública y privada a que estimulen la participación ciudadana. En otras palabras, crear una cultura ambiental que haga posible el cumplimiento de la política ambiental, porque si la ley no basta tampoco basta la voluntad política para cumplirla, se requiere que estemos convencidos de su necesidad, cosa que sólo se logrará cuando se tenga una sólida cultura ambiental y se disponga de una estrategia de la ordenación del territorio.

La noción en la que se quiere insistir es que se debe dar un alto a la

... idea del desarrollo de carácter fundamentalmente económico, expresado en datos cuantitativos de producción, consumo, ingreso, avance tecnológico, adelanto científico y poder de comunicación. (14)

Uslar Pietri aboga por:

... la idea de progreso (vigente en Europa desde el siglo XVIII) que era sobre todo una creencia en la continua perfectibilidad del hombre y que tenía por campo predilecto la política, la moral, el pensamiento y una continua refinación de los gustos y las costumbres". (14)

Evidentemente estamos en los albores de una nueva economía. En los entes financieros internacionales se ha señalado que:

... la década de 1990 debe ser escenario para una avalancha comparable de innovaciones políticas y sociales para hacer frente a las tensiones ecológicas y a la nueva categoría de cambios globales. Siguiendo el

ejemplo de la naturaleza, estos sistemas económicos deben hacerse cíclicos en vez de lineales, cerrados en lugar de abiertos. Los sistemas de producción de todo tipo tendrán que poner precios a sus bienes y servicios que reflejen los costos ecológicos involucrados. (19)

También debe dejarse bien establecido que la planificación para la ordenación del territorio tiene que ser estratégica, estableciéndose un sistema que deberá estar convencido de que los escenarios prospectivos considerados dependen, en gran parte, de los estudios realizados y de los elementos de juicio disponibles, y que la imagen-objetivo seleccionada está ciertamente condicionada por los escenarios deseables y aceptables por la mayoría de los responsables de las acciones a desarrollarse sobre un espacio determinado y por los actores de las actividades a realizarse sobre el mismo. Especial interés deberá tenerse en que la imagen-objetivo seleccionada sea aceptada por los que tienen la responsabilidad de la toma de decisiones: los políticos.

Don Simón Rodríguez –el incomprendido maestro del Libertador Simón Bolívar– define así lo que él entiende por sistema:

... la palabra sistema viaja de boca en boca sin pasaporte, mudando de nombre (...) Ya se llama método... Ya modo... Ya plan. Al fin viene a descubrirse que ninguno de los nombres que se da, es el suyo. Sistema (...) es un conjunto de agentes obrando de acuerdo aunque sus acciones difieran para producir un efecto determinado. (20)

En cuanto a estrategia Masse señala que:

... una estrategia es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podrá llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas. (21)

Un análisis detenido de los párrafos precedentes nos ha conducido a recomendar una planificación estratégica a los fines de la ordenación del territorio, planificación ésta contraria a otra que condujese a un ordenamiento rígido para el área objeto de estudio. Pero lo sustantivo es que, mediante el instrumento que ordene las actividades, se logren los objetivos perseguidos y, si fuese procedente frente a los resultados que se obtengan de su aplicación, y ante las circunstancias surgidas por su cumplimiento,

se actualicen o se modifiquen las acciones previstas, no sólo para el cumplimiento de un esquema en una primera etapa o del Plan de Ordenación del Territorio en una segunda etapa, sino también de los principios rectores de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Verdad es que resulta prácticamente imposible tener certeza, hay que saber tomar decisiones bajo régimen de incertidumbre, de que el camino escogido durante el proceso de establecimiento del sistema para ordenar las actividades, y que persigue alcanzar la imagen-objetivo seleccionada, sea efectivamente el mejor; por ello, en el momento en que se produzca la evaluación de los resultados esperados como producto de las actividades ordenadas en el esquema o plan, debe existir alguna forma de corregir a tiempo respuestas indeseables o de revisar las proposiciones del esquema o plan según sea el caso.

La planificación estratégica que se ha sugerido para los instrumentos de gestión de la ordenación del territorio “demandan de los planificadores una aptitud mental especial y una alta dosis de imaginación y pragmatismo” (22) y al mismo tiempo un alto grado de sinceridad. Esto significa que tanto los planificadores que concibieron el esquema o plan, como los actores de las actividades ordenadas por aquél, deben tener plena conciencia de la calidad de la información básica que constituye su soporte y de las incertidumbres que existirán, por lo menos en la etapa inicial de su implantación, cuando se hagan las inversiones, siempre cuantiosas, y de la aplicación de normas previamente inexistentes. En ese sentido, la sinceridad será fundamental para comprobar las hipótesis asumidas por medio de los resultados que vayan obteniendo, así como para verificar su conveniencia y la oportunidad de su ocurrencia al efectuar las evaluaciones en el momento en que sucedan las actividades “ordenadas” por el esquema o por el plan, en vista de que las circunstancias de ese momento, no necesariamente tienen que ser las mismas de la oportunidad en que se asumieron las hipótesis y se escogieron los posibles escenarios prospectivos y la imagen-objetivo seleccionada. (23)

Debido al avance de los modelos matemáticos de simulación, se corre el riesgo de que pueda interpretarse que los resultados que se obtengan con estas modernas herramientas sean más próximos al óptimo y que se olvide que los resultados dependen de las premisas originales establecidas, de la calidad de la información (elementos de juicio) utilizada y de sus correlaciones (no siempre bien conocidas).

Adicionalmente, en este modelo de planificación estratégica tampoco debe olvidarse que, aunque no sean perceptibles los cambios que se están operando sobre un espacio determinado, por lo aparentemente inapreciable de sus signos externos, deben considerarse y de esta forma tener conciencia de que las circunstancias sí van cambiando.

Por otra parte, debe tener también bien presente que:

Más allá del abstracto intento racionalizador que la planificación supone, está la efectiva aplicación a la realidad de las previsiones concretas. Los planes y los programas no constituyen fines en sí mismos, sino bien medios para conseguir los objetivos que incorporan. (24)

■ C. El ambiente y las actividades

La sociedad humana, por tanto, conforma su medio ambiente, pero al mismo tiempo su supervivencia y desarrollo exigen la explotación del medio ambiente. Su posición así es juez y parte con respecto a la naturaleza, ya que la explotación del medio ambiente interfiere con los ciclos ecológicos.

Oswaldo Sunkel (25)

En los puntos precedentes se ha tratado de mostrar lo complejo de la gestión de la ordenación del territorio dentro de una visión ambiental.

Todas las leyes aprobadas en Venezuela después de la Ley Orgánica del Ambiente (1976) en muchas de sus normativas vienen a constituirse en leyes auxiliares de la primera, tal es el carácter de la Ley de Aguas, actualmente en discusión en el Congreso de la República, tratando de usar un mismo vocabulario para evitar la confusión de usar el término conservación para finalidades diferentes de las previstas en la ley (26).

La conciencia ambientalista no sólo debe abarcar a los entes responsables de la ejecución de la política ambiental, sino también debe comprender a otros órganos de la sociedad organizada, tanto del sector público como de la iniciativa privada, directamente o por medio de colaboración y participación a los organismos de la administración.

Lo que sí no hay duda es que, si se desea que la ordenación del territorio sea realmente una gestión ambiental, se requiere que con la misma concepción general trate y ordene las diversas actividades que el hombre realiza en la búsqueda de su bienestar. Así lo expresó ya hace muchos años el maestro José Ingenieros:

La evolución humana es un esfuerzo continuo del hombre para adaptarse a la naturaleza, que evoluciona a su vez. Para ello necesita conocer la realidad ambiental y prever el sentido de las propias adaptaciones: los caminos de su perfección. (27)

Las actividades donde el hombre actúa de una manera ordenada sólo por razones fisiográficas o por razones económicas deben ser evaluadas cuidadosamente porque lo que fue verdad hoy podría no ser verdad mañana. Todo cambia a una velocidad que atemoriza a viejos y a jóvenes, porque la capacidad de cambio ante los avances de la ciencia y de la tecnología pareciera que en una generación, año o día perdidos no se podrá recuperar jamás.

Sin embargo, debe alertarse de:

Una tendencia muy difundida a identificar el concepto de tecnología con el uso de máquinas, llegándose a entender corrientemente que una determinada solución es más técnica en la medida en que utiliza más maquinarias.

El uso del computador se ha convertido, en los países en desarrollo, en símbolo de prestigio y modernidad. (28)

La educación y la cultura son imprescindibles –se repite una vez más– para poder estar al día en la ciencia y poder usar las nuevas tecnologías porque, si no se procede de esta forma, nuestra actividad estaría prontamente obsoletizada y podría no ser económicamente sana y el sistema pronto entraría en crisis de la cual difícilmente se podría salir; si así sucede con las actividades sectoriales, con la suma o sumatoria de ellas podría suceder algo más dramático.

Las actividades que mayormente deben orientarse para coadyuvar a la gestión de la ordenación del territorio –porque forman parte y son inseparables de ella, sin perder de vista, por supuesto, el contexto amplio expuesto en el concepto establecido en el punto 2 de la Introducción y obligan necesariamente a considerar la educación, la cultura, la ciencia y tecnología–, son:

1. ORDENACIÓN DEL SUELO

– Urbano:

Ciudades, metrópolis, megalópolis
Jerarquía de ciudades
Régimen económico. Capacidad de pago

– Rural:

Poblados (de menos de 5.000 habitantes)
Población clasificación rural-campesina y rural en otras actividades
Agricultura bajo lluvia con o sin drenaje, en regadío o bajo riego; riegos con aguas usadas con tratamiento o directamente; grandes sistemas o riego individuales. (29)

2. GESTIÓN O ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS (30)

- Su ordenación y aprovechamiento
- Volumen escurrido
- Volumen aprovechable factible
- Destino que debe cumplir los recursos hidráulicos: finalidades
- Uso del agua
- Su calidad sanitaria y su calidad para la agricultura
- Demanda (del punto de vista económico)
- Requerimiento (con visión social)
- Necesidades (para los fines de ordenamiento y planificación)
- Crecidas e inundaciones. Organización de las planicies de inundación (31)

3. VIALIDAD Y TRANSPORTE

- Superficial
 - carretero
 - ferrocarrilero
 - metro y expresos
- Marítimo
- Fluvial
- Aéreo

4. DESARROLLO Y LOCALIZACIÓN INDUSTRIAL

- En el medio urbano; pequeña y mediana industria o comercio industrial
- Grandes centros industriales en las zonas extramuros, suburbios o en el medio rural
- Ruido y contaminación aérea
- Contaminación, lluvias ácidas

5. SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL

- Preventiva (lucha contra las enfermedades endémicas)
- Curativa
- Ambiente en los centros de trabajo

6. COMUNICACIONES

- Servicios públicos
 - teléfonos
 - servicios de opinión
 - prensa, radio y televisión

7. ENERGÍA

- Combustibles fósiles:
 - Petróleo, gas y carbón (su transporte)
- Hidroelectricidad
 - Su generación (su transporte)
- Aire y vientos
- Bioenergía

8. RECREACIÓN Y TURISMO

- Recreación en el medio urbano;
 - En zonas de desarrollo de población para esparcimiento y descanso
- Turismo (nacional e internacional)
 - Conservación de monumentos históricos
 - Paisajes, escenarios naturales
- Áreas de reglamentación especial para el aprovechamiento en esparcimiento y descanso.

Todo esto dicho tan a la ligera es una lista que no trata de ser exhaustiva, sólo enunciativa, pero da idea de que un esquema o plan de ordenación del territorio comprende y es necesario que coordine todas estas actividades. Es por ello que es necesario que se hagan inventarios de los recursos naturales, se estudien sus interacciones y la fragilidad de los ecosistemas y los planes de explotación de los recursos. (32)

Hay otras situaciones que sin ser sectoriales o transversales repercuten en el aspecto ambiente y hay que darles respuesta, como son los efectos de la generación de la “pobreza crítica” (una vez se dijo que “no hay mayor contaminación que la pobreza”). El fenómeno de la pobreza

se ha constituido en el centro focal de la gestión social y económica en los países del Tercer Mundo.

Si no existen planes de acción futura ¿cómo puede concertarse y coordinarse activamente? Es por ello que en una primera etapa es necesario hacer “esquemas” que estratégicamente deben irse ajustando periódicamente ante las circunstancias cambiantes por las inversiones y normas aplicadas en esta etapa primera; y luego en una segunda etapa se harían los planes. En la transición entre estas dos etapas se hacen imprescindibles un control y un seguimiento, para una evaluación permanente de los resultados reales frente a los previstos, que aunque necesario también en la segunda etapa requiere de una menor frecuencia.

¿Podrán los países subdesarrollados –los llamados del Tercer Mundo– lograr un ordenamiento estratégico del territorio? ¿No será una utopía?

Creemos que utopía es querer ocuparse de todo al mismo tiempo en el escenario o ámbito nacional; es necesario escoger dos o tres de los problemas más acuciantes y tratar de resolverlos con estrategias claras para las inversiones y aplicando normas aceptadas por todos los “actores”, lográndose así el mayor apoyo político y económico para alcanzar un éxito medible de manera de crear confianza en la ordenación del territorio, para luego lograr una mayor concreción con otros parámetros y en otras áreas. En áreas concretas sí se puede hacer una ordenación más rígida, por ejemplo, en Venezuela se ha realizado en el desarrollo de Guayana y en la Faja Petrolífera del Orinoco.

Todos los planteamientos que se han hecho no pretenden más que ubicar el problema en una dimensión realista. Acometer un ordenamiento territorial más cónsono con las potencialidades del país es una tarea prioritaria del Estado, así en Venezuela se trata de desarrollar una navegación por el interior aprovechando los ríos Orinoco-Apure y Orinoco-Meta que abarataría los costos de transporte de los productos de Guayana a las áreas occidentales del país y a la República de Colombia, y de los insumos y los bienes del occidente a Ciudad Guayana (Puerto Ordaz), además de que podría coadyuvar a una mejor organización espacial del poblamiento futuro, hoy frente al mar en la región central norte del país. En este sentido se ha procurado atender los urgentes problemas en esta región con una población agobiada por la demanda de servicios. Efectivamente, en 2% del territorio nacional está ubicado 40% de la población y ésta genera 77% del PTB no petrolero, también está

funcionando 80% de la actividad bancaria y comercial y 73% del empleo manufacturero.

Pueden ocurrir éxitos y seguramente se tendrán fracasos, pero hay que ver el futuro con el optimismo, con la conciencia de que se está trabajando con una mira orientada por una imagen-objetivo, donde los caminos para alcanzarla pueden ser múltiples, pero, si se ha escogido uno, se debe luchar por él.

También se ha planteado una descentralización política de manera de procurar mejorar la administración y una justa gestión económica y financiera del país. ¿Se tendrá éxito? ¿Será este el camino?

Sin embargo vale recordar a Cano al analizar la nueva ley española de aguas de 1985 que, en relación con la política hidráulica, no puede hacerse una descentralización total:

Reteniendo en el Gobierno Nacional el planeamiento nacional y el manejo de las cuencas interjurisdiccionales, es decir, aquellas que se extienden sobre más de una comunidad autónoma. Creo que ha encontrado un camino sabio... (33)

No hay duda de que el deterioro del ambiente comienza desde que el hombre inicia sus actividades civilizatorias y se acelera durante el proceso de la revolución industrial del siglo pasado. Para 1912 se hicieron las siguientes estimaciones de cambios provocados por la actividad humana en Londres: 860 millones de toneladas de carbón usado desde 1600 hasta 1912. 4 millones y medio de toneladas producidas de basura por las casas londinenses hasta esa fecha. Se ha estimado que sería equivalente a elevación del nivel del piso de la ciudad de un promedio de un pie por siglo. (34)

Hoy parece que, si no se ordenan seria y racionalmente las actividades sobre el territorio, la naturaleza y la sociedad que de ella vive podrán tener un colapso (de no sucederse algún fenómeno inesperado), el cual definitivamente llevaría a un retroceso de los niveles de vida alcanzados por los países desarrollados o industrializados. La “pobreza crítica” de los subdesarrollados se podría acentuar aún más o anticipar esa caída del bienestar. De no resolverse la situación que se ha planteado tendremos que enfrentar graves convulsiones sociales como las que ocurrieron en la Francia Revolucionaria del siglo XVIII u ocurrir severas depresiones que conduzcan a un período de enquistamiento como fue la Edad Media, después de haber tenido que morir muchas personas por guerra, peste y hambre.

Es aleccionadora la frase de Arturo Alessandri Palma en Chile ante la crisis económica producto del progreso de la tecnología alemana de los nitratos: “Nos organizamos o perecemos”; ante una situación económica y social que parecía que no tenía salida, al lanzar su candidatura a la Presidencia de la República el León de Tarapacá, pudo salvar a su país demostrando lo que puede hacer un pueblo cuando está decidido a luchar por su supervivencia.

■ D. Acotación final

Ni endiosado conductor, ni temeroso pastor, deberá ser el hombre frente a la naturaleza. Su actitud –si comprende que entre él y ella, como base de sustento común por su mutua condición de seres naturales, es necesario que aliente la vida– ha de ser la de un activo y atento guardián que sepa cuidar, orientar y propiciar el encuentro de ambos en esa común frontera donde deben comulgar cuando funciona como indiscernibles componentes de un sistema simbiótico.

Ernesto Mayz Vallenilla (35)

Se ha señalado la decisión política de dar cumplimiento a la gestión ambiental a través de las leyes venezolanas del Ambiente, Ordenación del Territorio, Ordenación Urbanística (esperamos la aprobación de la Ley de Aguas como ley reglamentaria, de las otras tres mencionadas) para lograr una ordenación del territorio dentro de una planificación estratégica en la búsqueda de un desarrollo nacional y permanente en beneficio del hombre, sin detrimento de los recursos naturales ni degradación del ambiente.

Al crearse en Venezuela el órgano administrativo del Estado: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tomó para sí el lema de conservación y desarrollo, que se ha hecho política nacional, evaluada en los cuatro congresos venezolanos de conservación. Se anticipaba así a las recomendaciones del celebre documento de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente (CMMD) “Nuestro futuro común”. (36)

Su ministro fundador, Arnoldo Gabaldón B., ha señalado la relación de los planes de ordenación del territorio y del ambiente con los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social venezolano previstas en el artículo 7 de la 2ª enmienda de la Constitución, que establece la obligatoriedad y oportunidad de formular el marco estratégico de cada nuevo plan de cinco años y la obligación de someterlo a consideración del Congreso para la aprobación de los lineamientos generales, que una vez aprobados, tiene carácter de ley. (37) Estos lineamientos generales vienen a ser la “Ley Marco” para la aplicación de las leyes nacionales y muy especialmente para la realización de los planes de gestión ambiental y su expresión física concluyendo que:

Finalmente, procede hacer un comentario relevante para las jornadas futuras. En Venezuela hemos tenido la nitidez conceptual y la voluntad política para hacer aprobar un ordenamiento legal que define de manera racional los rasgos fundamentales del sistema nacional de planificación. Sin embargo, debemos tener claro que ese sistema y sus correspondientes mensajes constituidos por los diferentes planes son sólo elementos instrumentales en la búsqueda de un verdadero desarrollo. Ese desarrollo, ecológicamente viable y centrado en el bienestar de la sociedad, sólo será factible en la medida en que tengamos capacidad para ejecutar las estrategias contenidas en los planes... (38)

No se cree que podamos hacer un mensaje más concreto de la experiencia venezolana en esta reunión que pueda ser útil a los países aquí reunidos.

Antes de terminar se plantea nuevamente la importancia de la educación, pues ella no sólo es necesaria para poder aceptar y poder usar la tecnología sino para lograr una estabilidad política, como recomienda Ahumada (1957):*

Si existe la aspiración a una convivencia democrática es obvio que para satisfacer esa aspiración es necesario conseguir un mínimo común denominador de Educación. (39)

Asimismo uno de los hombres más singulares que ha tenido Venezuela en este siglo, como es el Dr. Arnoldo Gabaldón C., no sólo por haber

* Artículo 80 de la Constitución de la República de Venezuela, 1961: “La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana”.

erradicado la malaria y otras enfermedades endémicas en el país, con gran visión de futuro planteó la importancia de la educación. Al referirse a las universidades nos señala:

Una nación sin propósito es un pueblo a la deriva, en camino seguro hacia la bancarrota moral y material. (40)

Ya con anterioridad este hombre tan importante cuya obra todavía no ha sido bien estudiada, cuando se conocen las cifras de cómo se había reducido la mortalidad especialmente la infantil, como resultado de sus éxitos por un ambiente apropiado agradable y salubre dedicó especial atención a la educación primaria y secundaria. (41)

Para poder comprender y poder orientarse hacia el futuro no basta la experiencia del pasado, por buena o novedosa que hubiese sido. Hay que ver el futuro con optimismo; hay que situarnos en el momento actual y reconocer que el mundo ha llegado a un punto crítico en el tiempo; que el ritmo de cambio en las áreas económicas, políticas y tecnológicas nunca ha sido igualado, que jamás había ocurrido un cambio con tanta profundidad ni afectado a tantas personas. Así lo deben comprender los líderes de la iniciativa privada y de la pública; asimismo toma vigencia el viejo proverbio español de que más vale prever que remediar.

Por la conveniencia general futura, todos deben unir esfuerzos para crear una conciencia que mucho más económico es evitar un daño que repararlo: el principio de prevención, en general por una parte el que causa el daño lo ignora o no lo jerarquiza frente a los otros problemas que para él son o cree más importantes y por la otra no tiene conciencia de que un ambiente saludable, agradable y apropiado tiene un costo. Por esto hay que apartarse ya de la vieja y caduca tesis de que quien contamina paga. Quien contamina paga, puede conducir a la arrogancia de pasar por encima de los principios que propenden al bien común y a trasladar las culpas ubicándolas en un contexto en el cual es prácticamente imposible culpabilizar a nadie, ya que como fuente ovejuna los culpables somos todos a una. Nuestra acción debe concentrarse en evitar el daño ambiental antes que suceda. De tan simples resultan aleccionadoras las palabras del alcalde de Helsinki recogidas por Martín Mateo “¿Cómo es que ustedes tiran cosas al suelo y luego pagan a unos señores para que las recojan?”. (42)

Educación es el gran dilema pero ¿qué se debe enseñar para crear una conciencia ambiental?, ¿cómo educar los planificadores que trabajan en los diversos planes de ordenación del territorio?, para que éstos

puedan realmente transformarse en herramientas para un ambiente saludable, agradable y apropiado, y dar cumplimiento universalmente a las previsiones sobre el ambiente, que la República Federativa de Brasil aprobó en su Constitución (5 de Octubre de 1988).

Artículo 225. Todos tienen derecho al medio ambiente, ecológicamente equilibrado como bien de uso común del pueblo y esencial para la sana calidad de la vida, imponiéndose al Poder Público o a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones...

Para poder dar cumplimiento a este artículo 225 de la República Federativa del Brasil hay que tener conciencia y tener perfectamente claro que:

La administración es y seguirá siendo ejecutora de la ley, cumplidora de sus mandatos. Las exigencias del estado de derecho así lo imponen, pero ello no implica la presencia de legalismos irrealistas sino por el contrario la amplitud dinámica del sistema normativo, atemperando al complejo de relaciones sociales que ordena y tutela. (40)

Se debe recordar también los planteamientos de Cano:

Los ecosistemas humanos están constituidos por el Hombre, por los bienes de la naturaleza, y además por elementos cultivados, fabricados u organizados por el Hombre, a todos los cuales el Código de Colombia denomina genéricamente "elementos ambientales".

(...) Todo ecosistema actúa a base de ciclos, que transcurren uno a mayor velocidad que otros en los que el Hombre puede interferir. Aludo a los ciclos que conciernen a la atmósfera, la hidrosfera, la litosfera (o ciclo geológico), la biosfera. (43)

Por ello la ley debe establecer las normas para que esas intervenciones no perjudiquen el libre funcionamiento de los recursos naturales de una manera permanente (daños irreversibles por sólo propósitos económicos). Un balance entre explotación (aprovechamiento) y beneficio debe hacerse, a fin de que la ordenación del territorio con visión de futuro sea el marco de referencia que dé la repuesta adecuada y valedera a la misión y gestión de la política ambiental.* (44)

* "Across the world, the environment is becoming hot politics. Sensible green policies will require people, governments and companies to make immense changes, argues Francés Cairncross, our environment editor". "Costing the Earth". *The Economist*, Londres, 2 de septiembre de 1989.

B I B L I O G R A F Í A

1. Sanz, M. J., *Teoría política y ética de la independencia*. Compilación y Estudio Preliminar por Don Pedro Grases, Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda. Caracas, Venezuela, 1979.
2. Azpúrua Q., P. P., “Todos a una”, en *25 de 35*. Editorial Latina, C. A., 1979, Caracas, Venezuela. (Discurso de Orden, Premio Colegio de Venezuela, 1973. Acto Solemne de la Conmemoración de 112° Aniversario de la Fundación del Colegio de Ingenieros de Venezuela).
3. Azpúrua Q., P. P., *El agua en la ordenación del territorio*. Oficina Ministerial de Información y Relaciones. Ministerio de Educación; Caracas, Venezuela, 1980. (Discurso y Trabajo de Incorporación como Individuo de Número (Sillón N° V) de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales).
4. Gabaldón C., A. *El saneamiento ambiental*. Clase Magistral con motivo del Ier. Congreso Bolivariano y II Congreso Venezolano de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Naiguatá, Venezuela, 29 de agosto de 1983.
5. Trinca D., “Organización del espacio. Ordenación del territorio. Problema teórico metodológico”. *Revista Interamericana de Planificación*, Órgano de la SIAP. Volumen XVI, N° 62, junio de 1982. México.
6. Azpúrua, P. P., W. Corrales y C. Sosa G. “Bases para una Ley de Ordenación del Territorio”. Mimeografiado, Puerto Ordaz, 1979 (presentada al Congreso Venezolano de Ingenieros, el 9 de mayo de 1979). Posteriormente fue presentada el 11 de julio de 1979 ante Comisión Especial de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Diputados de la República de Venezuela.
7. Azpúrua, P. P., y A. J. Gabaldón B., “Definición y alcance de la ordenación del territorio”. *Revista Interamericana de Planificación*. Órgano de la SIAP. Volumen XVI, N° 62. junio de 1982. México.
8. Brewer-Carías, R., *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, (Venezuela), 1988. Colección Textos Legislativos N° 3.
9. Le Corbusier, *Como concebir el urbanismo*. 1ª edición (Francia, 1946) 3ª edición en Castellano, Editora Infinito Buenos Aires, Argentina, 1976.
10. Hart, J. F. *The Look of the Land*. Prentice -Hall, Englewood Cliffs, USA, 1975.
11. Martín Mateo, R., *Ordenación del territorio*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas (Venezuela), 1980. Colección Monografías Jurídicas N° 19.

12. Azpúrua, P. P., “El ambiente saludable. Derecho de los pueblos”. Ponencia presentada en el Foro. Conciencia Ambiental y Participación en la Comunidad, Caracas 7 de Diciembre de 1988. Auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación Polar.
13. Novak M., “América Latina ante la pobreza II”. *Economía Hoy* (Diario). Caracas, 1989, s.n.e.
14. Uslar Pietri, A., *Más allá del desarrollo. El Nacional* (Diario). Caracas, 1989, s.n.e.
15. Mayda, J., *La gestión ambiental en el mundo contemporáneo. Una perspectiva global en la gestión ambiental ¿Impulso o freno de desarrollo?* Ediciones IESA, Caracas, Venezuela, 1988.
16. García Pelayo, M., *El Estado Social y sus implicaciones*. Universidad Nacional Autónoma de México. Madero S. A., México, 1975. Cuaderno de Humanidades N° 1.
17. García Pelayo, M., “Ordenación y organización” en *Burocracia y tecnocracia*. Editorial Alianza, Madrid, 1974. Alianza Universitaria.
18. Azpúrua, P. P., La planificación y la administración de las aguas instrumento condicionante para la ordenación del territorio. En *Annales Juris Aquarum*. Ponencia Volumen II, Tomo 2. Asociación Internacional de Derecho de Agua (2 volúmenes) AIDA-76. SF. 47.
19. Matheus, J., *Destronando a los fatalistas*. Banco Interamericano de Desarrollo, junio 1989.
20. Rodríguez S. *Obras completas*. Tomo III (3 Tomos) Recopilación de Don Pedro Grases (Prólogo de Arturo Uslar Pietri) Publicaciones de la Presidencia de la República. “Déjeme escribir a mi modo que mal no haré, puesto que a nadie ofendo” (1843).
21. Masse, P., *El plan o el antiazar*. Nueva Colección Labor. Editorial Labor, C. A. (Prólogo de López Rodó) Barcelona, España, 1968 (Edición francesa. Le Plan ou l’anti-hasard, Ed. Gallimard, Saint-Amand. Francia, 1965.
22. Azpúrua, P. P., y A. J. Gabaldón B. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. Editorial Tecnos. S. A. Madrid, España 1976.
23. Vid. Azpúrua, P. P. y E. Lares Monserrate, “Institucionalización de la ordenación del territorio: El caso de la Faja Petrolífera del Orinoco”. *Revista Interamericana de Planificación*. Órgano de SIAP. Volumen XVII – Número 70, junio de 1984.
24. Martín Mateo, R., *Implementación del Proyecto de Ordenación Territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco*. (Mimeografiado) Caracas, Venezuela, 1982.
25. Sunkel, O. “La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente

- en América Latina”. Ponencia. XII Congreso Interamericano de Planificación 26-31 de octubre 1980. Macuto, Caracas D. F.
26. Azpúrua, P. P., “El agua y el desarrollo. Estrategia de planificación” en Foro Desarrollo y Preservación del Ambiente. UNESCO, Fundación Polar, Fundación Mendoza. Caracas, Venezuela, 1985.
 27. Ingenieros, J., *El hombre mediocre*. Editorial Panapo, Clásicos Latinoamericanos. Caracas, Venezuela, 1986.
 28. Neira, E., “Tecnología aprobada para la construcción del hábitat humano”. *Revista Interamericana de Planificación*, Órgano de la Sociedad Interamericana de Planificación SIAP. Volumen XVII, Número 70. junio de 1984, México D. F., México.
 29. Azpúrua, P. P., “La planificación del uso de los recursos hidráulicos y su relación en el desarrollo de la irrigación”. VII Seminario Latinoamericano de Irrigación (mimeografiado) Santiago de Chile, Chile. 28 de noviembre a 3 de diciembre de 1983.
 30. Dumith M., D. Arias de Salazar. “El agua como factor de ordenamiento territorial”. MARNR-DGSPOA, en *Diálogo con líderes de la Política Ambiental, Ambiente y Recursos Naturales*. Cuaderno N° 3. Buenos Aires, Argentina, 1980.
 31. Dumith M., D. y C. Flores., “La ordenación del territorio como herramienta de la gestión ambiental”. MARN-DGSPOA (mimeografiado). Caracas, Venezuela. Septiembre 1979.
 32. Dumith, M., D. y C. Flores., “La ordenación del territorio como herramienta de la gestión ambiental”. MARN-DGSPOA (mimeografiado), en *Diálogo con líderes de la política ambiental, ambiente y recursos naturales*. Cuaderno N° 3. Buenos Aires. 1988.
 33. Cano, G. P., “La nueva Ley Española de Aguas (1985). Vista por un Hispanoamericano”. *Revista Ambiente y Recursos Naturales*. Órgano de la Fundación ARN. Volumen II, N° 4.
 34. Sherlock R., *Geografía histórica y planeamiento*. Citados por Randle, P. H. Eudeba, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1966.
 35. Mayz Vallenilla E., “El hombre y la naturaleza”. Clase Magistral Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela, 1975.
 36. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente (CMPA), *Nuestro futuro común*, 1987, publicado en castellano. Editorial Alianza, S. A. Madrid, España, 1988.
 37. Martín Retortillo, S., *Derecho administrativo-económico*. Editorial La Ley S. A. Madrid, España, 1988.

38. Gabaldón B., A. J., *La ordenación del territorio en política ambiental y sociedad*. Monte Ávila Editores, Caracas, Venezuela, 1984 (véase también cita N° 7).
39. Ahumada J., *Obras escogidas*. Publicadas por el Banco Central de Venezuela N° 12. Talleres Litográficas Empresas Urbina. Caracas, Venezuela, 1986.
40. Gabaldón C. A., *La enfermedad latinoamericana de la educación superior*. Programa del Fondo Editorial para el Desarrollo de Educación Superior. (FEDES), Caracas, Venezuela, 1982.
41. Gabaldón C. A., *Inquietudes acerca de la educación en Venezuela*. Biblioteca Trujillana de Cultura. Ediciones del Estado Trujillo, Venezuela, 1959.
42. Martín Mateo R., "Perfiles de la administración contemporánea". Lección Inaugural del Instituto Vasco de Estudio de Administración Pública. Oñate, España, 1981.
43. Cano, G. P. *Política Ambiental y de los Recursos Naturales. Ambiente y Recursos Naturales*. Órgano de la Fundación ARN, Volumen II, N° 2, abril-junio, 1985. Discurso de Incorporación a la Academia Nacional Ciencias Morales y Políticas el 22 de mayo de 1985.
44. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). *Política Ambiental. Misión Gestión*. Cromotip. Caracas, Venezuela, 1978.

Institucionalización
de la ordenación del
territorio:

El caso de la
Faja Petrolífera del
Orinoco
(Venezuela)

Pedro Pablo Azpúrua Q
Eloy Lares Monserrate

Octubre de 1982



Fundación
POLAR

El camino de la perfección se compone de modificaciones favorables.

Simón Rodríguez*

■ 1. La planificación estratégica y la ordenación del territorio

- 1.1 La aprobación de un “sistema” para ordenar las actividades que se realizarán sobre un espacio determinado, su institucionalización y el establecimiento de una organización que controle el cumplimiento de las actividades a desarrollarse, e inclusive que las haga cumplir, constituyen pasos de gran importancia dentro de un proceso de ordenamiento, pero lo realmente relevante es lograr que efectivamente se obtengan los resultados previstos de la aplicación del “sistema”.

Los logros de la aplicación efectiva de un “sistema” para ordenar actividades se traducen en la adopción de políticas coherentes con su contenido, las cuales a su vez son expresadas por medio de estrategias y directrices que se concretan en acciones:

- realización de estudios y proyectos;
- preparación de normas jurídicas de ordenamiento y de normas técnicas para poder aplicar las primeras en forma armónicas; y
- elaboración de programas de inversiones y realización de estas últimas;

Todo lo cual permite que se vaya confrontando constantemente y evaluando periódicamente las respuestas que se van obteniendo frente a los resultados que se previeron. Al mismo tiempo, deberán evaluarse periódicamente las necesidades estimadas durante el proceso de formulación

* Mijares, Augusto, *El Libertador*.

del “sistema”, así como también los objetivos establecidos, por cuanto las nuevas circunstancias imperantes pueden requerir de la realización de nuevos estudios, los cuales podrían conducir a correcciones y rectificaciones de las necesidades originalmente previstas y de los objetivos establecidos inicialmente, como consecuencia de las circunstancias prevaletentes en el momento de la evaluación y de las respuestas que se hayan ido produciendo.

En situaciones dinámicas, como las que pueden presentarse en una primera etapa de un proceso de inversiones masivas y del inicio de la aplicación de normas previamente inexistentes, es más importante constatar y verificar los resultados que se van obteniendo de la aplicación del “sistema” para ordenar actividades, que la profundización de las acciones y otras actividades previstas a realizarse sobre un espacio determinado.

Por otra parte, los planificadores deben ser sinceros en la valoración de los mecanismos y otros elementos de juicio utilizados durante el proceso de formulación del “sistema”, analizando el ámbito, la amplitud y profundidad de los estudios realizados, tomando conciencia de la debilidad de algunos de los planteamientos contenidos, justamente por la calidad o inexistencia de elementos de juicio ciertos sobre los cuales se fundamentó la formulación del “sistema”. Se deberá tener una clara conciencia de que los escenarios-prospectivos considerados dependen, en gran parte, de los estudios realizados con los elementos de juicio disponibles, y que la imagen-objetivo seleccionada está ciertamente condicionada por los escenarios deseables y aceptables por la mayoría de los responsables de las acciones a desarrollarse sobre un espacio determinado y por los actores de las actividades a realizarse sobre el mismo. Especial interés deberá tenerse en que la imagen-objetivo seleccionada sea aceptable para quienes tienen la responsabilidad política de la toma de decisiones.

- 1.2 Matus, alejándose de la planificación indicativa señala que “el concepto de estrategia resulta de la síntesis entre los modelos técnico y político de comportamiento”. (1)

En el presente caso, se considera que lo aplicable es una orientación como la de Massé, similar a la propuesta por Wiener (2) según la cual:

... una estrategia es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la

lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas. (3)

Como consecuencia de los conceptos expresados en esta definición, que traducen una manera de pensar y hasta una concepción ideológica que hacemos nuestra, es que se considera inadmisibile la posibilidad de que sean confundidos los objetivos que persigue lograr el “sistema” que se desea aplicar y las razones para disponer del mismo, con los modos y medios para desarrollar el propio “sistema”. Es más, debido al avance de los modelos matemáticos de simulación desarrollados para ser utilizados en computadoras electrónicas y ordenadores, se corre el riesgo de que pueda interpretarse que los resultados que se obtengan con estas modernas herramientas son más próximos al óptimo, y de que se olvide que los resultados dependen de las premisas originalmente asumidas, de la calidad de los elementos de juicio utilizados y de sus correlaciones.

Adicionalmente, tampoco debe olvidarse que aunque no sean perceptibles los cambios que se están operando sobre un espacio determinado por lo aparentemente inapreciable de signos externos, debe considerarse y de esta forma tenerse presente que las circunstancias sí van cambiando.

- 1.3 A los fines de corroborar lo expresado en los párrafos precedentes, y por cuanto se estima que algunos de los términos usados serían de más fácil comprensión si se conocen definiciones acerca de los mismos publicadas previamente, se presentan dos citas que han sido consideradas aplicables al caso que se trata:

... todo sistema es un conjunto de elementos naturales, humanos, financieros, institucionales, sociales y políticos, ordenadamente relacionados entre sí para el logro de determinados objetivos y el cumplimiento de metas programáticas. (4)

También se presenta la opinión de don Simón Rodríguez:

La palabra sistema viaja, de boca en boca, sin pasaporte, mudando de nombres.

Ya se llama metodo... ya modo

Ya...manera... ya plan...

Al fin, viene a descubrirse que, ninguno de los nombres, que se da, es el suyo.

sistema... (*poner junto*)
es un conjunto de agentes, obrando de acuerdo; aunque sus acciones difieran, para producir un efecto determinado. (5)

- 1.4 Adicionalmente, se ha considerado igualmente conveniente citar algunos conceptos emitidos por Juan José Bolinaga, en documento inédito en el que propone ideas orientadas hacia una toma de conciencia por parte de los planificadores, quienes, ya sea por buena intención o por soberbia, no deben perderse en sus proposiciones de lo que debe ser el futuro, y justificar posteriormente eventuales desaciertos, con el argumento de que una supuesta incompetencia de las organizaciones o de la sociedad fue lo que impidió responder positivamente a las acciones contenidas en los planes:

... ha llegado el momento donde el país no puede soportar más improvisación o soluciones caídas del cielo, pero, también, es verdad que es el momento en que los niveles técnicos y de planificación comprendan que la manera más efectiva de evitar la improvisación es justamente dar soluciones buenas en la oportunidad que el país impone no que el planificador quiera imponer, como solución aparentemente óptima. (6)

- 1.5 El análisis contenido en los párrafos precedentes es el que ha conducido a recomendar una planificación estratégica a los fines de la ordenación del territorio, y su producto un “esquema prospectivo”; planificación ésta contraria a una que condujese a un ordenamiento rígido para el área objeto del presente análisis, sobre la que la mayor parte de los estudios que se han venido realizando, ha sido en procura de mayores y mejores elementos de juicio. Pero lo sustantivo es que, mediante el instrumento que ordene actividades que se ha venido preparando se logren los objetivos perseguidos, y si fuese precedente frente a los resultados que se obtengan de su aplicación y ante las nuevas circunstancias surgidas, que se actualicen o modifiquen las acciones previstas a ser desarrolladas sobre el área.
- 1.6 No es prudente que, con las informaciones de que hoy se dispone, se pretenda seguir sobre la totalidad del espacio territorial objeto de ordenamiento el mismo *modus operandi* de ordenamiento aplicable a áreas de mucho menor rango espacial destinadas a actividades muy particulares, muy definidas y muy concretas, sobre las que sí se deben establecer normas vinculantes y de obligatorio cumplimiento para todos, ya que sobre

estas últimas sí es posible prever los resultados que se producirán con una alta probabilidad de éxito.

- 1.7 Lo cierto es que resulta prácticamente imposible tener certeza de que el camino escogido durante el proceso de establecimiento del “sistema”, para ordenar actividades y que persigue alcanzar la imagen-objetivo seleccionada, sea efectivamente el mejor en el momento en que se produzca la evaluación de resultados estimados y respuestas esperadas como producto de las actividades ordenadas en el esquema. Pero, ¿es que existe alguna forma de corregir a tiempo respuestas indeseables o de revisar las proposiciones del esquema? Ante esta interrogante, debe tenerse presente el planteamiento de Le Bret, según el cual “el desarrollo es el avance hacia el óptimum. Y llega a su término cuando este óptimum se ha conseguido. Mas para el hombre los óptima son sucesivos”, (7) como el horizonte lo es para los navegantes.
- 1.8 La planificación estratégica que ha sido sugerida “demanda de los planificadores una aptitud mental especial y una alta dosis de imaginación y pragmatismo”. (8)
- 1.9 Consecuentemente, el esquema debe suponer un alto grado de sinceridad, en el sentido de que tanto los planificadores que lo concibieron, como los actores de las actividades ordenadas por aquél, deben tener plena conciencia de la calidad de la información básica que constituye su soporte, y de la incertidumbre que existirá, por lo menos en la etapa inicial de su implantación, cuando sobrevenga el proceso de inversiones masivas y del inicio de la aplicación de normas previamente inexistentes. La sinceridad será fundamental para comprobar las hipótesis asumidas por medio de los resultados que se vayan obteniendo, así como para verificar su conveniencia y la oportunidad de su ocurrencia, al efectuar evaluaciones en el momento de suceder las actividades “ordenadas” por el esquema, en vista de que las circunstancias de este momento, no necesariamente tienen que ser las mismas de la oportunidad en que se asumieron las hipótesis y se escogieron los posibles escenarios prospectados y el escenario más conveniente como imagen-objetivo.
- 1.10 En Venezuela, al realizar planificación estratégica a los fines de ordenamiento del territorio de una zona o ámbito geográfico (área de estudio), se debe procurar que ésta sea considerada como el escenario físico de las manifestaciones del desarrollo, ya que en caso de ubicar el desarrollo económico concebido sobre una base sectorial, pero sin localización espacial

o física de las actividades, lo que se logra es convertir prácticamente a los pretendidos “planes estratégicos” en estudios académicos y de carácter abstracto.

En esta forma:

*... la planificación territorial tiene que ver con el uso de la tierra, con el movimiento de personas y bienes, con la preservación del espacio físico y con la ubicación geográfica de los proyectos de vialidad, de equipamiento socio-cultural, de industrias, entre otros, a fin de garantizar su óptima localización y tratar de reducir las disparidades económicas entre las diferentes regiones. Igualmente esta planificación pauta caminos para encajar los proyectos dentro del PLAN (Léase “Plan de Desarrollo Social y Económico de la Nación”) (Azpúrua Q., P. P., y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo* (1975). *Opus cit.*)*

- 1.11 Por consiguiente, el esquema como expresión física de una etapa o estadio de un plan de ordenación del territorio, debe orientar en la forma más precisa posible para que tanto el sector público como el sector privado determinen la mejor ubicación de sus proyectos, permitiendo así coordinar las políticas de los diferentes organismos públicos en cuanto a sus inversiones en obras físicas de infraestructura y en cualquier otra actividad de desarrollo.
- 1.12 Este ha sido el proceso seguido después de haberse obtenido un inventario de recursos, de necesidades; se debe profundizar en las posibilidades locales, que una vez evaluadas deben conducir al establecimiento de planes locales más concretos, los cuales harán más compatibles las aspiraciones del hombre en su ámbito local con las estrategias y directrices establecidas, en forma general, para toda el área de estudio.

■ 2. La institucionalización del esquema-prospectivo, su seguimiento y su constante evaluación

- 2.1 En la búsqueda de una forma institucional acorde con el ordenamiento jurídico venezolano, se organizó un foro con varios de los más destacados administrativistas del país,* y Ramón Martín Mateo, experto internacional en la materia.

* Dres. Eloy Lares Martínez, Ezra Mizrachi, Cecilia Sosa R., Manuel Rachadel, se invitó al Dr. A. R. Brewer Carías, quien se excusó por compromisos previos.

Se analizaron dos aspectos: a) alternativas para darle aprobación formal al esquema; y b) que su aplicación, una vez aprobado, no lo transforme en un instrumento rígido que lo lleve a ser inoperante; de esta forma se evitaría que quien lo aplique, por no conocer claramente sus alcances, sus limitaciones y la forma como fue realizado, pero apegado más a la letra que a su razón y objeto –aún con la mejor intención– lo transforme en un retardador o entorpecedor del proceso, en lugar de lo que realmente es: un instrumento activo para el logro de la concertación y la coordinación de las actividades a realizarse sobre un área territorial.

- 2.2 Otro aspecto de especial relevancia debe ser la organización para implantar el esquema-prospectivo, para lo cual debe formalizarse una autoridad y “organizarse una administración prospectiva, en la que a los funcionarios que la integran, les resulte más importante el disponer de la capacidad para llegar a buenas conclusiones por medio del análisis y la evaluación racional de las respuestas que se van produciendo paulatinamente, que el manejo coercitivo de los hechos cotidianos, y al mismo tiempo, que dichos funcionarios tengan el valor para traducir las conclusiones a las que se llegue en decisiones justas y coherentes con el Esquema; y además, es deseable que los funcionarios que pertenezcan a la citada autoridad, tengan permanentemente la mente lista para recopilar, ordenar, y pesar los nuevos problemas para llegar a nuevas conclusiones con un espíritu capaz de transformarlas en decisiones”. (9)

- 2.3 Se ha considerado procedente y oportuno reiterar que:

Más allá del abstracto intento racionalizador que la planificación supone, está la efectiva aplicación a la realidad de las previsiones concretas. Los planes y los programas no constituyen fines en sí mismos, sino más bien medios para conseguir los objetivos que incorporan. (10)

En este sentido, es necesario tener prevista la forma como ha de continuarse con los estudios complementarios con los cuales puedan reforzarse o rectificarse las hipótesis originalmente establecidas; igualmente deberá preverse cuáles tipos de planes concrecionales deberán ser acometidos, los que han de ser vinculantes pero nunca imperativos, se desea reiterar una vez más; también deberán ser concertables estos planos concrecionales y además, deberá tenerse previamente establecido:

- entre cuáles instituciones se realizará la concertación,
- cómo intervendrá la participación espontánea y la cuasiobligada, y finalmente,

– cómo orientar con posibilidad de éxito en el funcionamiento de las actividades y los usos que ellas requieran dentro de los planes especiales y sectoriales –de carácter indicativo– que complementarán al esquema.

■ 2.4 En otra parte del informe citado, se plantea:

Sabido es que la mayoría de los planes no se aplican (...) unas veces los objetivos son utópicos, inalcanzables con los medios materiales o jurídicos de que se dispone; otras la planificación aún realizable está mal concebida, pero frecuentemente simplemente se carece del aparato adecuado para la implantación del plan (Martín Mateo, R. “Implementación del proyecto de Ordenación Territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco”, 1982).

A estos señalamientos, se debe añadir que no se ha planteado la existencia de una organización sólo para la implantación del esquema-prospectivo (puede leerse plan de ordenamiento), sino para su imprescindible seguimiento, de manera de ir paulatinamente evaluando el esquema, por medio de las respuestas favorables o desfavorables a su progresiva implantación.

En el presente caso, el propio cumplimiento de la ocupación espacial, según las previsiones del esquema, no es lo más importante, lo sustantivo es la toma de conciencia en cuanto a:

- la forma y modo de su aplicación,
- su seguimiento,
- los necesarios ajustes que habrá que realizarle, y
- la ejecución de los nuevos estudios que se demuestre sea necesario adelantar.

Es muy importante cuantificar y prever el riesgo que correría la organización de que alguno de los actores involucrados en la implantación del esquema, trátase de los que tienen mayor interés directo o de los que serían factores coadyuvantes de su cumplimiento, pudieran abandonar o descargar sus responsabilidades en los otros sectores, por cambios de su política (sectorial) o por insuficiencia de recursos financieros, aunque en el mejor de los casos ello pueda ocurrir no tanto por falta de voluntad de cumplir el plan como por imposibilidad real de hacerlo.

■ 2.5 No existe ningún tipo de duda de que, dentro del ordenamiento jurídico vigente en Venezuela, el esquema-prospectivo puede legalmente implantarse, como en su breve y claro informe precisa Lares Martínez:

... es jurídicamente admisible que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, de conformidad con las disposiciones anteriormente citadas (en este mismo dictamen) de la Ley Orgánica del Ambiente, dicte un decreto relativo al plan de ordenación territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco. (11)

- 2.6 El verdadero problema a ser enfrentado para su cumplimiento y evaluación está en preparar y disponer de la organización para administrar el esquema, una vez éste esté implantado, para que a través de dicha organización se pueda evitar que el mismo llegue a convertirse en un instrumento inútil por su rigidez o inamovilidad, o, más grave aún, que pueda transformarse en elemento perturbador del proceso que se pretende ordenar. Esto último tiene que ser evitado a todo trance, por cuanto debe procurarse que el esquema se constituya en instrumento idóneo para lograr los objetivos previstos en el mismo y para coordinar el cumplimiento de un programa de inversiones por parte de los organismos involucrados en el proceso de ocupación del área a través de las distintas acciones para las que son competentes.

En este sentido, es procedente que en el esquema sean propuestos concretamente cuáles planes vinculantes (tanto para el sector público como para el privado), que abarcan un menor rango espacial que el esquema, los cuales lo complementan y desarrollan, y en los cuales tiene necesariamente que desagregarse, deben ser adelantados y concretados por las instituciones u organismos que deban realizarlos y aplicarlos, así como también que, en lo posible, quede definida la forma de su implantación.

Dentro de estos planes de menor rango espacial podrían citarse, a título de ejemplo, los planes rectores de desarrollo urbanístico, los planes rectores de drenaje urbano y los planes rectores de acueductos y cloacas, aprobados e implantados por vía de ordenanzas municipales; los planes de regadío, de drenaje y vialidad rural, así como también los planes de conservación de áreas especiales y de la salud pública, entre otros, aprobados por decretos nacionales e implantados mediante resoluciones ministeriales.

- 2.7 Todo este conjunto de instrumentos jurídicos, que complementan el esquema-prospectivo y lo desarrollan, deben quedar bien identificados en el decreto aprobatorio del mismo, sobre la base de que una buena parte de ellos requiere de normas técnicas específicas a las que deban responder, las cuales permita cumplir con el mandato constitucional de:

El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo (ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución Nacional). (12)

- 2.8 La organización debe prever como órgano central del cumplimiento a las metas del esquema-prospectivo la creación de un ente que proponga a las autoridades financieras del país y otros organismos comprometidos en el cumplimiento del esquema, tales como ministerios, gobernaciones de los estados y municipalidades, la formulación de un programa coordinado de inversiones, contentivo de los proyectos y actividades previstas a realizarse anualmente sobre el territorio cubierto por el esquema, discriminando las metas físicas y los compromisos financieros de cada uno de los organismos y entes involucrados; el resultado de ello sería la preparación de un Programa Integral de Inversiones de la Faja Petrolífera del Orinoco, que forme parte del Plan de la Nación, y se constituya en un marco de referencia complementario para ejercer la coordinación de las actividades que se desarrollarán sobre el área, y para futuras evaluaciones del esquema.

El lapso que cubriría este programa sería de cinco (5) años, e incluiría no solamente los compromisos financieros de cada uno de los organismos y entidades involucrados para cada uno de los años, sino también los cronogramas de ejecución, con la mayor precisión posible, de los distintos proyectos que comprometen el cumplimiento del esquema; así mismo, contendrá lineamientos generales pero realistas en cuanto a las inversiones previsibles para cinco (5) años adicionales.

Cada año, conjuntamente con la evaluación del esquema se realizará un análisis crítico del cumplimiento del presupuesto del año anterior; *se propondrá un presupuesto para el siguiente año, y se confrontará con el previsto para ese año en el Programa Integral de Inversiones*. será ésta la oportunidad de realizar los ajustes que resulten procedentes. Finalmente, se alargará en un año adicional tanto el programa de cinco (5) años como el delineado para los cinco (5) años posteriores, en la forma de un “plan de avances progresivos” (*rolling plan*). Los compromisos que de esta forma asuma el Estado a través de sus distintos órganos, mediante la previsión de la realización de inversiones que respaldan el esquema de ordenamiento, le brindarían una mayor confianza a la iniciativa privada para acometer sus propias inversiones concertadas o activamente coordinadas con el sector

público, coadyuvando así al cumplimiento del esquema de una manera práctica y reduciéndose las actividades de la coordinación básicamente a la elaboración del Programa Integral de Inversiones, a la preparación de los presupuestos anuales y a la evaluación de las respuestas.

■ 3. Conclusiones

- 3.1 Se considera procedente aprobar el esquema mediante un decreto presidencial refrendado por todos los ministros; en el decreto aprobatorio se deberá hacer constar que el esquema está constituido de un documento contentivo de las estrategias de progreso integral señalando las distintas disposiciones que lo conforman, también deberá señalar el decreto que forman parte del esquema los planes de menor rango espacial que lo complementan y desarrollan, los cuales deberán ser citados en el mismo decreto; igualmente deberán quedar comprometidos a su cumplimiento todos los ministerios, estén involucrados o no directamente, en cuanto a desarrollar acciones específicas contempladas dentro del esquema-prospectivo.
- 3.2 La razón de proponer en un primer estadio un esquema-prospectivo en lugar de un plan de ordenación del territorio, es porque actualmente, el área, además de estar deprimida económica y socialmente, estará sometida a un proceso de grandes inversiones y a normativas muy complejas, que podría hacer necesario un cambio en las medidas aplicadas y en la extensión del área misma, por lo cual se ha propuesto que el decreto aprobatorio del esquema contenga:
 - a) El reconocimiento formal de todas aquellas áreas sobre las cuales, sea ya por decisiones del Ejecutivo Nacional tomadas de acuerdo con la ley, ya por convenios internacionales aprobados por el Congreso Nacional, existan limitaciones a la propiedad, haciendo constar las recomendaciones necesarias en cuanto a ampliar la superficie de estas áreas que tienen asignados usos especiales o a modificar sus linderos y modalidades de uso, previendo un plazo de hasta un año contado a partir de la entrada en vigencia del decreto, para preparar y aprobar, de acuerdo con los mecanismos legales procedentes, los reglamentos de funcionamiento de tales áreas.
 - b) El señalamiento inequívoco en cuanto a la obligación de los distintos organismos de la administración pública centralizada y descentralizada,

de elaborar aquellos planes de menor rango espacial que complementan y desarrollan el esquema, o de prestar asistencia técnica y de aportar informaciones, elementos de juicio y lineamientos de política sobre actividades de su propia competencia y responsabilidad, para coadyuvar en su elaboración; igualmente deberá hacerse constar los plazos dentro de los cuales deberán ser elaborados. El Decreto debe así mismo establecer la obligación de preparar la correspondiente normativa técnica prevista constitucionalmente (ordinal 14 del artículo 136) aplicable al esquema, y que sea necesaria para hacer posible el cumplimiento de las disposiciones legales y demás norma jurídicas existentes para el área ordenada por el esquema, y en particular, las disposiciones contenidas en las leyes orgánicas del Ambiente, (13) de Régimen Municipal, (14) de la Seguridad y Defensa Nacional (15) y de la Administración Central. (16)

- c) La previsión de la creación de un ente o unidad ejecutiva que elabore el Programa Integral de Inversiones en la Faja Petrolífera del Orinoco, el cual a la vez será el encargado de coordinar su ejecución y realizará su seguimiento y evaluación; en cumplimiento de estas funciones, y previa concertación con los distintos organismos y entes involucrados en la realización de actividades sobre el área cubierta por el esquema, presentará anualmente a la Oficina Central de Presupuesto en la oportunidad de la presentación del anteproyecto de presupuesto por parte los distintos órganos de la Administración, un documento contentivo de la justificación de los créditos solicitados por los distintos organismos involucrados con acciones dentro de la faja, destinados al área cubierta por el esquema, con los razonamientos técnicos y financieros que los soporten, haya sido posible o no la concertación entre los distintos organismos, explicándose detalladamente en este último caso, los recursos financieros faltantes y los motivos para su no inclusión por parte del organismo respectivo.
- d) El decreto también debe señalar las disposiciones relativas a la preparación de un reglamento de coordinación del Programa Integral de Inversiones de la Faja Petrolífera del Orinoco, dentro de un plazo prudencial no mayor de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de vigencia del decreto aprobatorio del esquema, soportado por un informe detallado de la forma como se realizará la coordinación, de la manera de prepararlo y conformarlo, y de la forma de ajustarlo e incorporarle modificaciones, el cual a su vez servirá de base para

su seguimiento y evaluación. Recomendaciones tan detalladas han sido propuestas para lograr en el menor tiempo posible una coordinación activa entre los diferentes entes y organismos de la Administración y la iniciativa privada en la búsqueda de una participación efectiva.

- e) Asimismo, el decreto debe señalar tareas y plazos a cumplirse en cuanto a las disposiciones referentes a la forma de realizar las posibles modificaciones y otros ajustes que serán factibles de incorporar al ámbito y extensión geográfica del área definida como Faja Petrolífera del Orinoco, la cual podría reducirse o ampliarse, según las necesidades nacionales y regionales por el mejor conocimiento que se tenga sobre la misma, y como consecuencia de una racional explotación de los recursos naturales en ella existentes como meta de cumplimiento; igualmente, existirán las previsiones que le den al esquema la necesaria flexibilidad para que, en las evaluaciones y revisiones periódicas que le actualicen, sea posible la incorporación de nuevas actividades a ser desarrolladas ordenadamente sobre el área, las cuales en el momento presente no se pueden vislumbrar con la información disponible, e incluso la eliminación de algunas de las previstas, previa la realización de los estudios técnicos que recomienden una u otra cosa.
- f) El decreto debe establecer la obligación de evaluar anualmente las “respuestas” que se producen a los planes de menor rango espacial y demás planes locales, así como de los planes sectoriales que han sido realizados por los ministerios y entes descentralizados de la Administración, que complementan al esquema y lo desarrollan.
- g) No debe ser de menor importancia el fijar la obligación de elaborar los presupuestos anuales de acuerdo con las previsiones del Programa Integral de Inversiones, así como determinar el régimen de sanciones para quienes no den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el mismo decreto.

- 3.3 La organización y los funcionarios que actuarán en una situación tan dinámica para hacer el seguimiento del esquema aprobado por decreto presidencial, según se ha propuesto, deben responder a las premisas señaladas en los epígrafes anteriores, deben tener plena conciencia por las características muy peculiares de poner en marcha un plan coordinado de actividades y de inversiones en tan variados sectores económicos y áreas territoriales que durante tantos años tan sólo han sido sometidas a inversiones en superficies específicas y en actividades muy concretas y ahora

se someterán a un proceso de ordenación integral e integrado que producirá efectos, no solamente a las zonas vecinas y a las regiones administrativas a que pertenecen, sino al país como un todo por la implicación nacional de la producción petrolera, de que su obligación principal es hacer cumplir el esquema-prospectivo en la forma prevista, pero fundamentalmente haciendo un mayor esfuerzo, dándole un mayor énfasis en su gestión, en tratar de lograr los objetivos y los fines previstos a ser alcanzados por las actividades en las oportunidades determinadas durante la etapa de elaboración del esquema, que en lo referente a la utilización formal del suelo, por cuanto sin que los distintos usos del suelo dejen de tener importancia, éste es básicamente el medio para alcanzar el escenario seleccionado y sus objetivos, pues sólo en estudios más profundos y detallados del proceso se tendrán mayores y mejores elementos de juicio de las interrelaciones internas y externas de los procesos ya en marcha.

Este trabajo se presenta como un ejemplo práctico de cómo puede lograrse una ordenación del territorio, sin disponer aún de una ley que rija la materia, y al mismo tiempo que pueda normarse dentro de una concepción más contemporánea de protección del hombre y los recursos naturales y el ambiente que lo rodea, sin perturbar seriamente, para el logro de la explotación de los ecosistemas, de una manera racional en beneficio de ese hombre y de la sociedad.

*Es suma convertida en cifras total
de producción lo que debemos vigilar
y no suponer simplemente que esa cifra
representa el desarrollo.*

G. Myrdal

Las causas y naturaleza del desarrollo

(Caracas, 1974).

B I B L I O G R A F Í A

1. Matus, C. *Estrategia y plan*. Editorial Universitarias S. A. Santiago (Chile) 1972.
2. Wiener, A. *The Role of Water in Development. AB Analysis of Principles of Comprehensive Planning*. Mc Graw Hill Book Company. New York (USA) 1972. Nota: "Planificar en el sentido moderno del término, representa un intento de proyectar una línea de acción hacia objetivos predeterminados en forma óptima y consistente, a través del uso de medios seleccionados específicamente para satisfacer condiciones pasadas o que se anticipa se desarrollarán en el futuro".
3. Massé, P. *El plan o el antiazar*. Traducción desconocida. 2ª edición. Editorial Labor S.A. Barcelona (España) 1968. Trad.: *Le plan au l'anti-hasard*. Collection Ideas. n.r.f. Saint-Amand. (France) 1968.
4. Franceschi A., L., y P. P. Azpúrua Q. *Evaluación de los sistemas de riego*. Impreso en los Talleres Tipo-Litográficos de la Dirección de Cartografía Nacional. Caracas (Venezuela) 1978.
5. Rodríguez, S. *Escritos de Simón Rodríguez*. Tomo I (3 Tomos). El primer impreso que da a América fue: Sociedades Americanas en 1824 (Arequipa). Compilación y Estudio Bibliográfico por Pedro Grasses. Prólogo por Arturo Uslar Pietri. Ed. Sociedad Bolivariana de Venezuela. Imprenta Nacional. Caracas (Venezuela) 1954. Nota: "Déjeseme escribir a mi modo, que mal no haré, puesto que a nadie ofendo" (1843).
6. Bolinaga I., J. J. *Comentarios relativos al estado actual de la planificación de los recursos hidráulicos en Venezuela* (Inédito) Caracas. 1982.
7. Le Bret, J. L. *Dinámica concreta del desarrollo*. Trad. María Luisa Medrano. Segunda Edición ampliada. Editorial Herder. Barcelona (España). 1966.
8. Azpúrua Q., P. P. y A. J. Gabaldón. *Recursos hidráulicos y desarrollo*. Editorial Tecnos. Madrid (España) 1975.
9. Teele, S. F., "Introduction of the Theme" in Fenn Jr. D.H. Ed. *Management in Rapidly Changing Economy*. Mc Graw Hill Company. Nueva York (EEUU) 1958. Nota: Vale consultar también los libros *Management's Mission in a New Society* también editada por D. H. Fenn Jr. (Mc Graw Hill Company) en 1959, donde hay un trabajo de Stanley F. Teele ("The Businessman of the Future") y la "Organización y gestión" de D. Goestrani, Moscú (Rusia) 1973 (Editorial Progreso).

10. Martín Mateo, R., "Implementación del proyecto de ordenación territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco" (mimeografiado) Bilbao (España) Abril 1982.
11. Lares Martínez, E. "Ordenación Territorial de la Faja Petrolífera del Orinoco". Memorándum para Petróleos de Venezuela. (mimeografiado). Caracas (Venezuela) Abril 1982.
 Nota: Para los trabajos citados 10 y 11 como resultados de un foro, existen también documentos sobre el mismo tema de Cecilia Sosa G. "Consideraciones jurídicas del esquema de ordenamiento territorial de la Faja Petrolífera: del Orinoco". Mayo 1982, y de Manuel Rachadell. (Mayo 1982). Fueron invitados A. R. Brewer Carías y Ezra Mizrachi, el primero no pudo asistir y el segundo no opinó por escrito. El jurista Tom López hizo un resumen comentado con conclusiones de todos los informes escritos y de las discusiones del foro.
12. Venezuela. Constitución Nacional. Promulgada el 23 de enero de 1961. publicaciones de la Secretaría del Senado de la República. Caracas (Venezuela) 1968. Nota: Numeral 17 del artículo 136: "La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La Ley podría establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo".
13. Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial N° 31.004 del 16 de Junio de 1976.
14. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Gaceta Oficial N° 2.297 Extraordinario, del 18 de Agosto de 1978.
15. Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional. Gaceta Oficial N° 1.899 Extraordinaria, del 26 de Agosto de 1976.
16. Ley orgánica de la Administración Central. Gaceta Oficial N° 1.932 Extraordinaria, del 28 de diciembre de 1976.