

# TERRITORIO, DESARROLLO SUSTENTABLE Y ORDENAMIENTO JURÍDICO EN VENEZUELA

Rosa Estaba

*Escuela de Geografía - UCV*

## **Resumen:**

En Venezuela, la ordenación del territorio tiene antecedentes en la planificación del uso del suelo urbano, en las políticas regionales de los Planes de la Nación desarrolladas desde 1969 y originalmente en los principios ambientales de la Constitución que rigió el Estado de Derecho de 1961 a 1999. La Ley Orgánica del Ambiente, que emerge en el marco de un Estado centralizado, de democracia representativa, de economía cerrada, desde 1976 se convierte en la referencia de la ordenación del territorio dentro del desarrollo sustentable, hasta 1983 cuando la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, más que los aspectos naturales del ambiente, desarrolló la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc. Atendiendo a los tres niveles territoriales de gobierno, la ordenación del territorio se rige por varios instrumentos. La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 crea el Ministerio del Ambiente y lo erige como la autoridad nacional en la materia; la misma Ley para la Ordenación del Territorio y sobre todo la democratizadora Ley de Descentralización de 1990, le atribuyen importantes competencias a los Gobernadores de los estados, por primera vez electos por el voto popular directo; mientras que la Ley de Ordenación Urbanística (1987) es un impase a la descentralización que se gestaba, que más tarde y en cierto modo es subsanado con la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989, que crea la figura del Alcalde y precisa competencias al Municipio y a las comunidades. En 1999, se reforma la de la Administración Central, dejándole al nuevo Ministerio del Ambiente ciertas responsabilidades y cercenándole otras relacionadas con la construcción de infraestructuras y la producción. La Constitución de 1999 prioriza la ordenación del territorio y el ambiente, pero significa más bien un retroceso respecto de la modernización de los años noventa: descentralización, democracia participativa y apertura.

## **Palabras claves:**

Venezuela - Historia - Ordenación territorial - Ambiente - Legislación.

\*\*\*\*\*

## 1. Uso del territorio y norma: un proceso de antigua data

Toda actividad humana se realiza haciendo uso de un territorio; es decir, en un espacio y un tiempo dado, en las tres dimensiones del espacio-tiempo socioeconómico o espacio geográfico: el territorio y sus complementarios, los espacios acuático y aéreo. La regulación del uso o utilización del territorio, de la tierra, del suelo, del ambiente o como se le quiera denominar, es tan antigua como el hombre. Evidencias de la necesidad social de este control existen, por ejemplo, en la regularidad observada en la distribución de los elementos urbanos representados en mapas tan antiguos como los de los aztecas o los incas, en los trazados formalmente establecidos de las ciudades griegas alrededor de una plaza o de las medievales alrededor de una catedral. Hacia los siglos XVI y XVII habían aparecido normativas por toda Europa, y en América, las Leyes de los Reinos de las Indias establecieron normas precisas para la fundación y organización de ciudades y que se aprecian en la repetida forma de damero de la ciudad colonial hispanoamericana. Progresivamente, por encima del espacio urbano y a modo de extrapolación de una técnica tradicionalmente propia del urbanismo, se va configurando una conciencia ordenadora que estimulada por la revolución industrial, la explosión demográfica y el concepto de finibidad de los recursos naturales, especialmente los energéticos, condujeron al desarrollo de la ordenación del territorio, en tanto que una estrategia básica del Estado dirigida a armonizar las actividades del hombre con el aprovechamiento de los recursos que ofrece la naturaleza. (Aspúrua y Gabaldón. 1980, p. 1-2).

El Town and Country Planning Act. de 1932 es el primer intento serio de introducir la planificación territorial en el sistema jurídico inglés. Intento frustrado por la segunda guerra mundial y que fue sustituido por el posterior y sucesivamente reformado de 1971. (Arrieta. 1980, p. 16). Otra de las primeras manifestaciones aparece en la Francia de la posguerra, cuyo "Ministro de la Reconstrucción", en 1950, definió la ordenación del territorio como "la búsqueda de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas (Brewer-Carías. 1984, p. 11). El "Plan for Tomorrow", del Estado de California, una experiencia en Estados Unidos, es un plan para las tierras de California, sus ciudades y su gente (Aspúrua y Gabaldón. Op. cit., p. 12).

Con política de la ordenación del territorio se busca "una rectificación de las estructuras resultantes de un crecimiento económico más o menos

espontáneo y de una explosión demográfica a veces incontrolada, para darles una configuración más adecuada al interés común... Se busca modificar las condiciones económicas y sociales de un país". (Brewer-Carías. Op. cit., p. 13). Se plantea la repartición geográfica de las actividades económicas, a fin de restablecer el equilibrio roto entre las ciudades y el campo, entre las diversas regiones de un país, entre la sociedad y la naturaleza.

## 2. La incorporación progresiva del territorio a la planificación: el contexto histórico

En Venezuela, la ordenación del territorio tiene sus antecedentes en la planificación del uso del suelo urbano regulado básica y tradicionalmente por las normas del Código Civil y por las disposiciones contenidas en las Ordenanzas dictadas por cada uno de los Concejos Municipales. Más tarde, surgen la preocupación por la ocupación concentrada del territorio y respuestas a las fallas de la planificación que se venía aplicando durante los años de instauración y consolidación de la actual y primera experiencia democrática (1958); es decir, una década después de creada la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (1960) y, fundamentalmente, en los decretos de los sucesivos Planes de la Nación. En efecto, en el gobierno de Rafael Caldera, iniciado en 1969, —en los tiempos de auge de la explosiva urbanización— se enfatizó en la definición de una estrategia que debía vincular el proceso de reforma administrativa con el sistema de planificación del desarrollo económico y social del país. En 1970, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República introdujo por primera vez en documentos oficiales el término de desarrollo físico y ordenación del territorio, en tanto que una de las vertientes a abordar por el Estado. En los trabajos de la Comisión, de 1970 a 1972, se definen sectores de actividad pública que califica como del área de la ordenación del territorio, y a nivel de decisiones formales comienzan en 1974 en los considerandos del Decreto destinado a crear otra Comisión que se encargaría de definir el programa de viviendas a formular en el marco de una política integral de desarrollo espacial y de desarrollo regional armónico. (Brewer-Carías. Op. cit., pp. 15-16). En el respectivo IV Plan de la Nación (1971-1975) y en el Decreto de Regionalización de 1972, se incorporan y definen por primera vez las regiones de planificación de Venezuela, una iniciativa del Ejecutivo Nacional, que si bien continuaba

con la anterior e igualmente paternalista fundación de una serie de órganos para el desarrollo regional (Estaba. 1999b, p. 3), introduce el novedoso propósito de la progresiva desconcentración ordenada de las históricamente centralistas actividades públicas nacionales, hacia las anchas regiones administrativas en las cuales se había dividido el país. El comienzo de la desconcentración del poder de decisión hacia unas regiones predefinidas desde Caracas, dio lugar a ciertos indicios de una desconcentración por sector y de una creciente participación de las entidades políticas territoriales y locales en la toma de decisiones regionales (COPRE. 1990, pp. 48-49). Un hito importante y de gran incidencia en América Latina y, en particular, en Venezuela, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972, en Estocolmo, Suecia, y en la cual "...se alerta a la humanidad para que atienda con sumo cuidado las consecuencias que pudieran tener sobre el ambiente... y se precisa la participación del Estado en la gestión ambiental, en el establecimiento de normas y medidas para la ordenación del ambiente..." (Guerra, D. y Silvestre, M. 1998).

Ahora bien, la pauta se marca en el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, con "La Gran Venezuela" plasmada en el V Plan de la Nación (1976-1980). Al igual que, por ejemplo, en el caso de París, el problema se planteó basándose en la observancia que mostraba la hiperconcentración de hombres, actividades y capitales en una metrópolis en relación al resto del país (Brewer-Carías. Op. cit., p.13). Motivada por los problemas del desarrollo físico, la estrategia de desarrollo incorpora la política de ordenamiento territorial definida por las políticas de desconcentración económica (léase espacial o territorial), desarrollo regional y medio ambiente. El nudo central era no aplicar ni otorgar incentivos para la instalación de industrias (supuesto motor de las migraciones) en las áreas de mayor concentración, identificadas en el nuevo mapa de regiones de planificación: las dinamizadas por el eje de desarrollo del centro-norte-costero, sede de Caracas, la capital de la República. En las regiones de la provincia, artificial y centralistamente sobrepuestas a las Entidades Federales, se diferenciaron áreas hacia las cuales dirigir incentivos financieros y fiscales. Adicionalmente y buscando armonizar las políticas sectoriales, se obligó a las instituciones del Ejecutivo Nacional a adaptar sus respectivas regiones administrativas a la vieja división político territorial por Entidad Federal. Así, la ordenación del territorio se equipara con la zonificación del desarrollo, mediante la cual se perseguía la atenuación del desequilibrio regional y las desigualdades socio-económicas, la protección y

desarrollo de las fronteras y la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente. El VI Plan de la Nación (1981-1985) del gobierno de Luis Herrera Campins se desarrolla en los tiempos en que en Venezuela y América Latina se produce el agotamiento del modelo centralista y de desarrollo por sustitución de importaciones y creación de mercados internos. En este marco fueron redefinidas por última vez las regiones de planificación, referente espacial de análisis impuesto desde Caracas y que fatalmente sería sustituido por la históricamente arraigada división político territorial. (Estaba. 1999a).

En 1984, en un contexto de crisis y de presiones desde las regiones, la Comisión de Administración Pública es sustituida por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la cual más allá del estudio de los problemas administrativos de las instituciones, fue creada para profundizar en los aspectos políticos, económicos y jurídicos de la reforma del Estado. Hoy, entrando el Siglo XXI, desde finales de los años ochenta y después de sucesivas discusiones y negociaciones, de avances y retrocesos en los intentos de modernización, Venezuela transita por el camino de la descentralización: el eje de la reforma del Estado. Además, figura en América Latina como uno de los primeros países en el desarrollo de un ordenamiento jurídico para la ordenación del territorio en el marco del desarrollo sustentable, y porque desde 1977 la gestión de esa política está a cargo de una institución de alta jerarquía: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, hoy Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y conocido como Ministerio del Ambiente.

### **3. La legislación ambiental: el antecedente más cercano a la ordenación del territorio**

3.1. Los principios más generales de la ordenación del territorio fueron consagrados en la Constitución que nace con el régimen democrático.

Los conceptos relacionados con la ordenación del territorio se desprenden de los principios ambientales de la Constitución que nace con el régimen democrático y rigió el Estado de Derecho desde 1961 hasta 1999. También encuentran antecedentes en la Ley de Bosques de 1910, en otras de montes o bosques y aguas dictadas entre 1915 y 1936, y en la anterior decisión de Venezuela de suscribir la Ley Aprobatoria de la Convención de Washington de 1941 o Ley de la Convención sobre la Protección de la Naturaleza y la

**Conservación de la Fauna, de la Flora y de la Bellezas Escénicas de los Países de América**, la cual establece que los gobiernos signatarios "...estudiarán inmediatamente la posibilidad de crear, dentro del territorio de sus respectivos países, los parques nacionales, las reservas nacionales, los monumentos naturales y las reservas de regiones vírgenes" (art. 20 MARNR. 1989. p. 5). Estos conceptos de áreas protegidas habrían de evolucionar al ampliarse el enfoque ambiental, pasando del concepto tradicional de la conservación de la naturaleza, al de conservación del ambiente desde una concepción integral y unitaria que incorpora al hombre. La concepción de áreas protegidas, tiene otro antecedente en la creación de la Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza (UIPN, 1948), de la cual forma parte Venezuela y más tarde denominada Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 1956).

Esta Carta Magna consagró el principio fundamental que rige la legislación ambiental, al valorar los recursos naturales, en tanto que bienes a preservar y explotar en función del hombre. En el marco del principio de propiedad privada (art. 99), expresaba la obligación del Estado de atender a la defensa y conservación de esos recursos y garantizar su explotación, primordialmente, en beneficio del colectivo de los venezolanos (art. 106). Contemplaba, además, el ejercicio de la soberanía, autoridad y vigilancia del Estado sobre el espacio terrestre, acuático y aéreo, abarcando los bienes y recursos en ellos contenidos (art. 7).

El deber de las autoridades de velar por el mantenimiento de la salud pública y el derecho de todos a la protección de la salud (art. 76), envuelve la responsabilidad de aplicar una política de conservación ambiental. Además, le confiere derechos al ciudadano para demandar su cumplimiento, al incluir la prerrogativa del Recurso de Amparo y el mandato que obliga al Estado a proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social (art. 72). Al lado de estos deberes del Estado y derechos ciudadanos, la materia ambiental está contemplada en varios de los ordinales del artículo 136 de la misma Carta Magna, donde se señalan las competencias del Poder Nacional, según el artículo 137, atribuibles a los Estados o a los Municipios:

- el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país (ord. 10);

- el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y urbanismo (ord. 14);
- la ejecución de obras públicas de interés nacional (ord. 15); y
- la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal (ord. 18).

El artículo 17, por su parte, no otorga al Poder Estadal en modo expreso ningún tipo de competencias en la materia y, el artículo 30 solamente lo hace respecto al Poder Municipal de manera indirecta al conferirles competencia en materia de urbanismo y salubridad.

En atención a estos principios, en 1965 se aprueba la Ley Forestal de Suelos y Aguas y en 1970 la Ley de Protección de la Fauna Silvestre; dos leyes ordinarias contentivas de muchos aspectos aún vigentes. La primera es pionera en la materia y el primer instrumento legal que regula el uso de las cuencas hidrográficas, los recursos forestales, las aguas y los suelos, y el resguardo de las respectivas áreas naturales protegidas. La segunda, norma el uso racional de la fauna silvestre y la caza, y la creación de las respectivas áreas a proteger. No obstante, el amplio cuerpo que rige la materia se desarrolla a partir de 1976, en el marco de la "Gran Venezuela" y sobre todo desde 1989, al calor de la modernización que demandaba el país. Hasta 1998 se habían sancionado trece leyes orgánicas y veinticuatro ordinarias, cuarenta y cinco tratados internacionales y seiscientos setenta y dos Decretos Ejecutivos y Reglamentos que precisan mandatos de las leyes, que declaran o reglamentan Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, y que regulan más en detalle la gestión ambiental o la estructura organizativa del MARNR (Guerra, D. y Silvestre, M. 1998, cuadro N° 1.7).

3.2. La Ley Orgánica del Ambiente: referencia de la ordenación del territorio en el marco del desarrollo sustentable.

Casi 20 años después de instituido el régimen democrático, se dan las condiciones que permitieron desarrollar en un cuerpo coherente los principios ambientales contenidos en la Carta Magna. La Ley Orgánica del Ambiente, que desde su promulgación en 1976, se convierte en la referencia de la ordenación del territorio en el marco del desarrollo sustentable, tiene por objeto: "...establecer dentro del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de vida" (art. 1).

Este instrumento jurídico, expresión de una demanda social mundial y nacional, y que emerge en el marco de un Estado centralizado, de democracia representativa y de economía cerrada, difiere de las dos leyes ordinarias arriba mencionadas y de los muchos otros textos que servían de base a la protección de la naturaleza, por su carácter orgánico y porque se fundamenta en el desarrollo sustentable, que trasciende el tratamiento sesgado de los recursos naturales y centra la atención en las bondades de esta política para la calidad de vida. Aun cuando sus enunciados genéricos y orientativos dejan un amplio margen para precisar los alcances de sus principios rectores, desde entonces, se cuenta con una política concebida integralmente, tanto en las condiciones y recursos naturales, como en los novedosos aspectos sociales y artificiales del ambiente humano. Las materias que comprende (art. 3) señalan el necesario principio integrador que, conforme a este enfoque, debe existir entre ambiente y desarrollo. Remite a aspectos necesarios al desarrollo y tan globalizantes y amplios como la ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamiento (ord. 1), aunque con criterios ambientalistas que enfatizan en los aspectos naturales del ambiente:

- el aprovechamiento racional de los recursos naturales, en función de los valores del ambiente (suelos, aguas, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos) (ord. 2);
- la creación, protección, conservación y mejoramiento de espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico y del bienestar colectivo (ord. 3);
- la prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente (ord. 4); y
- el control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres (ord. 5).

La integración ambiente-desarrollo transforma a la ambiental en una política necesariamente intersectorial. En la búsqueda por garantizar la participación de los diversos sectores que tienen influencia en el ambiente, la Ley prevé la coordinación de las actividades públicas y particulares (art. 3, ord. 9); ordenando, inclusive, a todos los organismos de la Administración Pública, a los Estados y los Municipios, entre otros, a programar y ejecutar sus actividades conforme a lo previsto en el Plan Nacional de Conservación,

Defensa y Mejoramiento del Ambiente (art. 6) o Plan del Ambiente, el cual debe formar parte del Plan Nacional de Desarrollo (art. 7).

En correspondencia con el principio rector de la política ambiental que destaca la importancia de la participación de la población como garante de la calidad del ambiente, contempla el fomento de la conciencia ambiental (art. 3, ord. 6); la promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al ambiente (ord. 7); y el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente (ord. 8). El carácter mundial del problema ambiental y la consiguiente necesidad de colaborar internacionalmente, es otro principio rector enunciado en la obligación de adelantar el estudio de la política internacional para la defensa del ambiente, y en especial de la región geográfica donde está ubicada Venezuela (ord. 10).

A los fines de cumplir con la defensa del ambiente, consagra mecanismos de prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente; y de control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres. En atención a estos mandatos, la Ley define un amplio conjunto de actividades que son susceptibles de degradar el ambiente (capítulo V) y establece medios sancionatorios a quienes infrinjan la política ambiental (capítulo VI). Para la vigilancia y fiscalización ambiental, institucionaliza la Guardia Ambiental, a cargo de las Fuerzas Armadas de Cooperación, y a las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (art. 17).

Al Plan del Ambiente se le asigna la responsabilidad de brindar orientaciones respecto a la ordenación del territorio; normar la explotación racional de los recursos naturales; garantizar la conservación y mejoramiento de áreas claves y la investigación en materia ecológica; y contener la instrumentación de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (art. 7). Debido a su condición genérica y orientativa, la Ley deja un amplio margen para precisar los límites operativos para su ejecución; flexibilidad que permite la reorientación temporal de la planificación, de acuerdo a las diferentes percepciones y prioridades cambiantes de la comunidad. No obstante, las pautas que prevalecen para la definición de los mejores usos de los espacios se constituyen a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas (art. 5, ord. 1), y al señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación y mejoramiento (ord. 2). Los criterios prospectivos

y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, descentralización económica y poblamiento, también deben establecerse en función de los objetivos de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (ord. 3). Vale agregar que, el problema de las áreas rurales y de las de expansión de ciudades, había sido centralistamente entregado al Ejecutivo Nacional, en su Reglamento Parcial N° 3 sobre Normas para la Ordenación del Territorio, dictado por Decreto N° 2445, también en 1977, reglamento que sería parcialmente derogado por las posteriores Leyes Orgánicas de Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística.

#### **4. En 1983 es promulgada la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio**

Como la Ley Orgánica del Ambiente sólo toca un aspecto del problema general a regular, fue necesario sancionar un instrumento que, mucho más allá de los aspectos naturales del ambiente, comprendiera la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, promulgada en 1983, desarrolla lo contemplado en la del Ambiente y eleva a esta política pública a la mayor jerarquía. Por su carácter orgánico, deroga algunas de sus normas o de cualquier otra sectorial. En este sentido, sostiene Brewer-Carías:

“No es que la ordenación del territorio esté comprendida en la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente...y que la ordenación del territorio debe formar parte de un Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente; sino que la situación ahora es a la inversa: la política ambiental es una pieza de la política de ordenación del territorio; y el Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, así como el Plan de Aprovechamiento de Los Recursos Hidráulicos, constituyen Planes especiales desgajados del Plan Nacional de Ordenación del Territorio” (Brewer-Carías. Op. cit., p. 17).

Esta Ley, además de regular la conservación del ambiente y el uso de los recursos naturales renovables, establece las disposiciones que rigen la ocupación del territorio en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación (art. 1) y define la ordenación del territorio como:

“...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” (art. 2).

Abarca aspectos contenidos de manera muy general en la Ley del Ambiente o que son obviados en su texto. Retoma la idea de definir los mejores usos del espacio, según sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas (art. 3, ord. 1), aunque dejando claro que es atendiendo a los objetivos más amplios de la ordenación del territorio, como se han de comprender la protección del ambiente y la conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales (ord. 9). Ciertamente, los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos, han de orientarse según el establecimiento de criterios prospectivos y principios orientativos (ord. 1), que permitan la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias a los fines de controlar las migraciones hacia las ciudades (ord. 6), lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales (ord. 7). Al lado de estos procesos y procurando el fomento del sector agropecuario, también comprende el desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados (ord 5).

Más aún, la regionalización en función del hombre y de la descentralización, es un objetivo final que se encuentra en varios de los aspectos que comprende la ordenación del territorio, tales como:

- la mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas (ord. 3);
- el desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras (ord. 4);
- la definición de corredores viales (ord. 8);
- la descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y los Municipios en las tareas del desarrollo nacional (ord. 10); y
- el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización (ord. 11).

Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, un sistema de planes sujetos a las normas que rijan al Sistema Nacional de Planificación (art. 8) y elaborados mediante un proceso de coordinación interinstitucional. Se fundamenta en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y su armonización con los demás planes en los que éste se desagra: regionales de ordenación del territorio, sectoriales, de ordenación urbanística, de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y otros de la ordenación del territorio que demande el proceso integral de desarrollo del país (art. 5). Todos estos planes pueden ser revisados y modificados cada vez que se formule el Plan de la Nación o se reformule el que esté en vigencia (art. 39).

A diferencia del Plan del Ambiente, en el de Ordenación del Territorio la definición del uso de la tierra, adicionalmente a las capacidades ecológicas, debe considerar las potencialidades económicas y las condiciones específicas de cada área (art. 9, ord. 1). Por otra parte, por encima de los criterios ambientalistas orientadores de la urbanización, la industrialización, la descentración económica y el poblamiento, precisa en torno a los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades (ord. 3) y sobre los elementos a considerar en la localización de actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios (ord. 2); los corredores viales y de transporte (ord. 9); y las grandes obras de infraestructura relativas a la energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al aprovechamiento de los recursos hidráulicos, al saneamiento de grandes áreas (ord. 8). Aparte de los usos rurales y turísticos (ord. 10) y las áreas de seguridad y defensa (ord. 5), el Plan, además y en cierto modo coincidiendo con el del Ambiente, debe señalar los espacios sujetos a regímenes especiales de conservación (ord. 4); y contener las políticas para la administración de los recursos naturales (ord. 6), así como su identificación y régimen de explotación (ord. 7).

La Ley se extiende en consideraciones en relación a las áreas bajo régimen de administración especial (arts. 15, 16 y 17), a las cuales define como aquellas que se encuentran sometidas a un manejo especial y conforme a leyes especiales, dictadas por decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Son veintituna categorías, entre las cuales destacan por la relevancia adquirida en Venezuela: los parques nacionales, los monumentos naturales, las reservas forestales, los refugios de fauna silvestre; las zonas protectoras; las reservas nacionales hidráulicas; las áreas de manejo integral de recursos naturales; y las áreas rurales de desarrollo integrado. En

su Reglamento Parcial sobre la Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, —las áreas naturales sometidas a los regímenes más restrictivos de protección— regula las actividades, los usos permitidos y prohibidos en el marco de estas figuras legales, así como sus modalidades de administración y manejo.

En cuanto a sus sendas ejecuciones, mientras el Plan del Ambiente solamente debe incluir los necesarios objetivos y medidas de instrumentación, es evidente el espíritu del legislador en la concreción de la ordenación del territorio, cuando prevé la consideración de la política de incentivos necesaria al Plan Nacional de Ordenación del Territorio, así como las bases técnicas y económicas para su ejecución, las cuales se han de formular en concordancia con la dinámica de desarrollo del país (art. 9. Parágrafo Único).

## **5. En Venezuela la ordenación del territorio se desenvuelve a tres niveles: nacional, estatal y municipal**

La forma en que los países Europeos -o cualquier otro- encaran la ordenación del territorio, responde a las características intrínsecas de cada uno de ellos, existiendo, sin embargo, algunos elementos comunes: la existencia de niveles territoriales complementarios de planificación y disponer de un cuerpo jurídico e institucional que permita asegurar la implementación del control y ejecución de esta política (Arrieta. 1980, p 16). En Venezuela, son varios las leyes que atribuyen competencias en la materia a los tres niveles territoriales de gobierno. La Ley Orgánica de la Administración Central define la organización del Gobierno Nacional; y las Leyes Orgánicas para la Ordenación del Territorio y de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público conciernen a los Estados. Las Leyes Orgánicas de Ordenación Urbanística y de Régimen Municipal, por su parte, refieren a los Municipios.

*5.1. La Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 crea el Ministerio del Ambiente y le reparte competencias en la materia de ordenación del territorio en el Ejecutivo Nacional.*

La Ley Orgánica de la Administración Central, aprobada junto a la del Ambiente en 1976, marca un hito porque define la organización del gobierno nacional. Crea al Ministerio del Ambiente, asignándole amplias funciones a escala nacional y que hasta entonces se encontraban repartidas en varias

instituciones públicas. Entre otras atribuciones, le asigna la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 36). Además, introduce elementos de coordinación de la gestión ambiental, al conferir responsabilidades en la materia a otros organismos del Ejecutivo Nacional.

Esta Ley atribuye a la Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), dependencia adscrita a la Presidencia de la República y hoy elevada a la categoría de Ministerio de Planificación y Desarrollo, la facultad de:

- proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial a escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico (art. 47, ord. 6); y
- coordinar las actividades de desarrollo regional y el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica (ord. 18).

Al Ministerio del Ambiente, en el artículo 36, le delega importantes funciones:

- cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes ...; la formulación, control y vigilancia de la política de uso de las tierras; las autorizaciones para el desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales ord. 6);
- el equipamiento del territorio para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables (ord.4);
- la elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra y de los recursos naturales (ords. 7); y
- la adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y, en particular, las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación del territorio, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas (ord. 20).

De esta manera, pasa a ser no sólo el órgano rector y administrador de la gestión ambiental, sino también la autoridad nacional para la ordenación del territorio; con lo cual asume las competencias que, según la Ley del Ambiente, le eran atribuidas al Consejo Nacional del Ambiente y a la Oficina Nacional del Ambiente (art. 36, ord. 22), las dos instancias responsables de elaborar el Plan del Ambiente, en consulta con CORDIPLAN.

Además de las señaladas, esta fundamental Ley le atribuye a este Despacho un buen número de competencias, entre las cuales destacan las que siguen (art. 36). El inventario y las estadísticas de los recursos naturales renovables y el ambiente; la información básica sobre ellos y la biósfera, y lo referente a la cartografía y cualquier información física sobre el territorio (ord. 16); son tareas de suma trascendencia que descansan en este Despacho. Igualmente, se encarga de la formulación de la política para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos, su planificación, ordenación y administración (ords. 1, 9, 10, 11 y 12), ejerciendo, especialmente, la autoridad nacional de las aguas (ord. 5). Finalmente, son de su competencia, la normativa en función de la política ambiental y la prohibición y regulación de las actividades que la contravengan (ord. 8); la vigilancia y control de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables (ord. 13); así como la educación ambiental y la participación de la sociedad civil (ord. 17).

Como complemento le confiere responsabilidades específicas en la materia a los entonces Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Energía y Minas y Desarrollo Urbano. Por otra parte, la Ley del Instituto Nacional de Parques, desde 1978, le encarga a este instituto autónomo adscrito al MARNR, la administración de los parques nacionales, los monumentos naturales y los parques de recreación a campo abierto y de uso intensivo.

#### 5.2. *El corte descentralizador de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, aprobada un año antes de la creación de la COPRE (1984), profundiza en el problema intersectorial de la gestión territorial y ambiental, que de alguna manera es abordado en la Ley del Ambiente y, más tarde, por la de la Administración Central. Nace ante la constatación de que los principales problemas que impiden la planificación, se inscriben, por una parte, en la todavía inadecuada legislación



cuyo contenido no estimula la participación, y por la otra en la rígida estructura burocrática que impide liberar las capacidades regionales y locales, y compatibilizar el proceso de planificación en sus distintos niveles. Además, aborda la discrepancia casi generalizada, entre el enfoque de planificación del desarrollo económico-social en su connotación más global utilizados para los niveles nacional y regional, y el empleado en los municipios de carácter fundamentalmente físico espacial o urbanístico.

Ratifica expresamente el carácter de autoridad única de la ordenación del territorio del MARNR, al adscribirle el ejercicio de la Secretaría Técnica Nacional (art. 20) y de la Secretarías Técnicas Regionales (art. 21), la primera responsable del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los demás en los que este se desagrega; las segundas, de los planes regionales de ordenación del territorio, que en la práctica terminaron siendo sólo Estadales. El MARNR, en tanto que autoridad única en el área, pasa a formar parte de un nuevo organismo que configura un sistema para la planificación de la ordenación del territorio: la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, presidida por CORDIPLAN e integrada, además, por la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y los entonces Ministerios de la Defensa, de Energía y Minas, de Fomento, de Agricultura y Cría, de Transporte y Comunicaciones y del Desarrollo Urbano. A nivel regional, la respectiva Comisión Regional de Ordenación del Territorio ha de estar presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional e integrada por las dependencias de los mismos despachos que componen la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, y por las respectivas Gobernaciones de Estado.

Los planes de ordenación del territorio, no sólo vinculan la planificación del uso de la tierra y del aprovechamiento racional y conservación de los recursos naturales, con el desarrollo sustentable y con la dimensión espacial de cada uno de los planes ejecutados por los distintos sectores de la Administración Pública. Algo sustantivo abarca la planificación participativa y estratégica de la ordenación del territorio, al obligar la acción conjunta entre las diferentes instancias territoriales del poder; fortaleciendo el disminuido nivel intermedio (los Estados), y creando, en consecuencia, las bases para procurar el desarrollo integral y la descentralización de las decisiones en lo concerniente a las etapas de elaboración, aprobación, ejecución y control de los diversos planes. Los proyectos de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los regionales, los elabora el MARNR, mediante un proceso de

coordinación interinstitucional, interdisciplinario y permanente, incorporando a sus discusiones a sendos representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estadales y municipales que integren los diferentes sectores involucrados (arts. 26 y 27).

Los planes sectoriales, en su dimensión espacial, deben sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los planes de desarrollo agrícola, aprovechamiento de los recursos hidráulicos, explotación de los recursos naturales energéticos y mineros, desarrollo industrial, transporte y construcciones y equipamiento de interés público (art. 14). Luego, deben someterse al conocimiento de las Comisiones Nacionales y Regionales de Ordenación del Territorio y a consultas públicas (art. 28).

En referencia a su aprobación, la Ley deslinda atribuciones entre el Ejecutivo Nacional y el Estadal. Al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, le corresponde aprobar el Plan Nacional; los sectoriales y los de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (arts. 33 y 35). Por su parte, a cada Gobernador les corresponde aprobar el respectivo plan regional (Estadal) (art. 34). La aprobación de los sectoriales es función de los correspondientes organismos competentes de la Administración Central o de los Estados (art. 37). El artículo 42 obliga al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio, tanto a los particulares como a toda la Administración Pública, abarcando la Nacional Central y Descentralizada, la Estadal y la Municipal.

En cuanto al control de la ejecución de los planes de ordenación del territorio, la Ley también delimita competencias entre el Ejecutivo Nacional y el Estadal, incorporando, además, al Gobierno Municipal (arts. 43 y 44). El control de los planes de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y de los planes sectoriales queda en manos de los organismos competentes de la Administración Pública (Ejecutivo Nacional) (arts. 45 y 46). La acción controladora del Gobernador, actuando en su condición de Agente del Ejecutivo Nacional, abarca el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y su respectivo Plan Regional, aunque sujeto ese control a la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente (arts. 43 y 44).

Con relación al régimen de permisiones, la Ley consagra competencias del Ejecutivo Nacional y de los Estados, cuando ordena que las aprobaciones y autorizaciones administrativas de las acciones de ocupación del territorio

con importancia nacional son competencia del mismo Ministerio (arts. 49 y 53); y que, cuando tengan importancia regional, son otorgados por los gobernadores, asistidos por las correspondientes dependencias regionales de este Despacho (art. 50 y 53) y debiendo desarrollar reglamentos específicos, en el caso de las autorizaciones (art. 53).

Esta Ley de corte descentralizador ha sido puesta a prueba, desde su promulgación y en particular en los años noventa con la elaboración y aprobación de los Planes Estadales de Ordenación del Territorio y muy especialmente con el Nacional, ejemplo de un extraordinario ejercicio interinstitucional y de consulta y participación democrática.

Aun cuando más tarde fue derogado por otras leyes orgánicas, es bueno resaltar finalmente, que este instrumento consideró el problema del ambiente urbano más ampliamente que en el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley del Ambiente, al incorporar a las autoridades municipales en aspectos como la determinación del perímetro urbano de las ciudades y de las áreas de expansión (art. 52) y la aprobación de los planes de ordenación urbanística (art. 36).

### 5.3. *La democratizadora Ley Orgánica de Descentralización de 1990 contempla la ordenación del territorio.*

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de las Competencias del Poder Público o Ley de Descentralización fue sancionada en 1990, un año después de la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, el instrumento que institucionaliza por primera vez la elección directa y por voto popular del Jefe del Ejecutivo de las Entidades Federales. Enmarcada en el pleno proceso de modernización (descentralización, democracia participativa y apertura), desarrolla los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa hacia esta instancia territorial (art. 1), el indispensable nivel intermedio de gobierno. Aparte de una serie de programas de inversión a ejecutar con aportes conjuntos del Ejecutivo Nacional y los Estados; destacando, en este caso, los relacionados con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (art. 17, ord. 8), incluye un listado de servicios que presta el Poder Nacional, en concurrencia con los Estados y con los Municipios, y que son potencialmente transferibles (art. 4). De ellos, cuatro son de interés para la gestión territorial:

- la planificación, coordinación y promoción del desarrollo integral de la Entidad Federal, de conformidad con las leyes nacionales en la materia (ord. 1);

- la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables (ord. 11);
- la ordenación del territorio de la Entidad Federal, de conformidad con la Ley Nacional (ord. 12); y
- la ejecución de obras públicas de interés estatal (ord. 13).

Los gobiernos estatales, si así lo solicitaran y cumpliendo con ciertas normas procedimentales, según esta Ley, están facultados para ir asumiendo, progresivamente, la prestación de una gran diversidad de los servicios y la ejecución de obras de interés territorial y ambiental. El procedimiento de transferencia fue abordado en el Reglamento N° 1 de la Ley, mediante el cual se prevé un espacio institucional de negociación y colaboración entre el Ejecutivo Nacional y los Estados.

La falta de precisión sobre cuáles son los aspectos que, dentro de cada uno de los grandes sectores de servicios, deben ser efectivamente transferidos a las regiones fue abordado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) con el Proyecto de Instructivo Presidencial sobre Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, cuya sanción no prosperó. En 1993, se aprueba el Reglamento Parcial N° 4, que permite a los gobernadores opinar y recomendar la designación de los directores generales regionales de los distintos Ministerios; Reglamento que fue derogado, a inicios de 1994. De cualquier manera, es a partir de la primera elección directa de los gobernadores y de la promulgación de esta Ley, cuando Venezuela comienza a transitar por el camino democrático de la descentralización. En ausencia de la transferencia de servicios ambientales y territoriales, a partir de este proceso los Estados dieron inicio a la creación de dependencias para atender la materia ambiental. Además, con la aprobación por Decreto de los Planes Estadales de Ordenación del Territorio, asumen el control de su ejecución.

### 5.4. *La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987 es un obstáculo a la descentralización que se gestaba.*

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (LOOU), aprobada en 1987, es un avance significativo respecto a la desmedida asignación de competencias que en la materia urbana le había otorgado la Ley Orgánica de la Administración Central, de 1976, al entonces Ministerio del Desarrollo Urbano. Tiene por objeto la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional, abarcando la protección de los recursos ambientales y la calidad de

la vida en los centros urbanos (art. 1). Si bien hay la intención de compartir la autoridad en la materia entre el Gobierno Nacional y el Municipio, la balanza sigue favoreciendo al primero, al otorgarle la autoridad urbanística nacional (art. 12) y restringir la participación de las Gobernaciones —las instancias en las que descansa la ordenación del territorio— al examen conjunto de las políticas y planes de carácter urbanístico, la consideración de sus recomendaciones y el suministro de la información que se les requiera (art. 15). Para la elaboración de cada Plan de Desarrollo Urbanístico, a cargo de este Despacho del Ejecutivo Nacional o, a solicitud de éste, por las prácticamente extintas Corporaciones de Desarrollo Regional, todos los organismos competentes han de entregar los informes técnicos y los estudios pertinentes que se les exijan (arts. 23, 26 y 31). El Municipio formula observaciones al proyecto del Plan, aunque en un plazo de apenas 60 días continuos (art. 27). Si al transcurrir este plazo no se han producido las observaciones, el Plan es aprobado sin su opinión. La posterior publicación del proyecto del Plan a los efectos de la información y consultas públicas necesarias también son limitadas a un lapso de 60 días continuos, más una prórroga de 30 días (art. 38).

Ajustado a las directrices y determinaciones previamente establecidas en el Plan de Desarrollo Urbanístico (art. 34) y sin garantizar la participación de las comunidades, el Municipio procede a la elaboración, aprobación, ejecución y control del Plan de Desarrollo Urbano Local (arts. 37 y 38). Más aún, contraviniendo la filosofía democratizadora de los Planes de Ordenación del Territorio, la Ley excluye a los gobiernos estatales de los procesos de aprobación de los planes de ordenación urbanística; y el Municipio queda atado a las decisiones centralistas del Ejecutivo Nacional.

A pesar del poder absoluto que la Ley le confiere al gobierno local para elaborar, ejecutar y controlar el Plan de Desarrollo Urbano Local; este Plan queda sujeto a las determinaciones centralistas preestablecidas en el de Desarrollo Urbanístico. Por otra parte, son tan restrictivos los lapsos para opinar y someter este último Plan a consulta pública, que, en la práctica conducen a reducir la participación de las municipalidades a la acción controladora de decisiones tomadas a priori por el Ejecutivo Nacional. Con esta prerrogativa, también se derogan intenciones más democratizadoras, como las contenidas en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

En el marco de las atribuciones del Municipio, la Ley contempla, sin embargo, algo de suma importancia para la vida local y que refiere a que todo

proyecto de construcción de edificaciones o urbanizaciones debe someterse a su consideración (arts. 77 al 87).

### 5.5. *La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 crea la figura del Alcalde y le atribuye competencias en la materia al Municipio y a las Comunidades.*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, aprobada en 1989, con anterioridad a la de Descentralización y derogando su similar de 1978, desarrolla los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en su texto (art. 1). Fortalece al Municipio frente a su histórico detractor, el Poder Nacional, al crear la figura del Alcalde, la rama ejecutiva del Gobierno Municipal (art. 50) y al otorgarle el ejercicio autónomo del gobierno local. Establece como de la competencia propia de este ámbito territorial local, las siguientes materias relacionadas con la gestión territorial (art. 36):

- acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales (ord. 1);
- la promoción y fomento de parques, jardines, playas, balnearios y otros sitios de recreación (ord.4);
- la protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental (ord.10);
- el servicio de aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recogida y tratamiento de residuos (ord. 12); y
- la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano local, y la supervisión de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y de ordenación urbanística (ord. 3).

De modo que, para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, además de la prestación del servicio de aseo urbano y domiciliario, el Municipio debe garantizar el equipamiento para la dotación de agua potable y de aguas servidas, el embaulado, dragado, canalización y limpieza de ríos y quebradas, las infraestructuras para el control de cárcavas y torrentes, y cualquier otra obra urbana para el saneamiento ambiental o la recreación. Junto a ello, está facultado para administrar, fiscalizar y controlar intervenciones nocivas al ambiente, tales como contaminantes de las aguas, atmosféricos y sónicos, talas y deforestaciones, movimientos de tierra, integridad de áreas naturales protegidas, etc. Puede, así mismo, establecer

normas de aplicación general o a particulares, en materia ambiental y que sean de interés local, dentro del marco de la Ley Nacional y a través de la promulgación de Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones (art. 4). En los municipios con población superior a los cien mil habitantes es obligante la protección del ambiente (art. 38); es decir, toda actuación dirigida a restringir, controlar y prohibir las actividades capaces de alterar en forma nociva la calidad del ambiente.

Entonces, dentro de la prerrogativa autonómica que le otorga la misma Ley, en cuanto a "...la libre gestión de las materias que le competen..." (art. 10), el Municipio tiene potestad para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. En atención a ello, puede administrar la planificación, ejecución y control del desarrollo urbano local, aunque supeditado a las políticas de ordenación del territorio y de ordenación urbanística impuestas por el Gobierno Estatal y Nacional.

El Reglamento Parcial No. 1 de la misma Ley institucionaliza la participación de la comunidad en los asuntos locales (art. 5), al otorgarle la posibilidad de presentar proyectos de Ordenanzas al Concejo (art. 172), entre los cuales incluye los de naturaleza ambiental. La comunidad, también puede objetar o solicitar la reconsideración de aquellas que no sean de carácter tributario (art. 174, 175 y 176). Explicita la contribución concertada de la comunidad en la conservación y mejoramiento del ambiente; a lo cual agrega la vigilancia para el cumplimiento de lo que en materia ambiental sea de la competencia del Municipio. Este Reglamento, también, le confiere a las asociaciones de vecinos, la atribución para proponer ante los organismos del Ejecutivo Nacional, planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos y de la calidad de vida con señalamiento de las prioridades que consideren procedentes (art. 5). Como añadido, obliga a esos organismos a recibir bimestralmente a los representantes de esas asociaciones con el objeto de tratar asuntos relacionados con esos fines; pudiendo éstas solicitar audiencias extraordinarias, cuando el caso lo amerite (art. 8).

## **6. La proliferación de normas relacionadas con la ordenación del territorio durante los años noventa**

Junto a este cuerpo jurídico y aparte de los proyectos de Leyes del Sistema Nacional de Areas Protegidas (MARNR. 1989) y de Aguas (Congreso

de la República. 1993), es oportuno destacar y sin entrar en complicados análisis, el volumen de normas desarrolladas, fundamentalmente durante los años noventa (Guerra, D. y Silvestre, M. 1998): la década de la descentralización, de los intentos modernizadores, de la descentralización y, también, de crisis política.

La Ley Penal del Ambiente sobresa en el conjunto. Sancionada en 1991, llena un vacío en el derecho venezolano; al sistematizar y desarrollar lo contemplado en la Ley Orgánica del Ambiente respecto a las actividades susceptibles de degradar el ambiente y a las mismas sanciones. Califica como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; y establece las sanciones penales a que hubiere lugar, tanto para el funcionario público involucrado, como para las personas naturales o jurídicas responsables de una violación. También determina medidas precautelativas, de restitución y reparación.

Entre las leyes ordinarias vinculadas al tema ambiental, destacan la Ley de Sanidad Nacional, la Ley de Pesca, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por petróleo. Entre los Reglamentos se encuentran el de Guardería Ambiental (Decreto N° 1221 de 1990), el Parcial de la Ley Forestal de Suelos y Aguas sobre repoblación forestal en explotaciones forestales (Decreto N° 1659 de 1991) y el que regula las Juntas de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente (Decreto N° 2127 de 1977, modificado por el Decreto N° 35.236 de 1993). Entre los múltiples normas que rigen la materia y en varios casos derogando otras anteriores, conviene enumerar las siguientes:

- Normas para la protección de manglares y espacios vitales asociados (Decreto N° 1843 de 1991).
- Normas para la administración de actividades forestales, en reservas forestales, lotes boscosos bajo protección y áreas boscosas en terrenos de propiedad privada destinadas a la producción forestal permanente (Decreto N° 2214 de 1992),
- Normas para controlar el uso de sustancias agotadoras de la capa de ozono (Decreto N° 2215 de 1992),
- Normas para el manejo de desechos sólidos de origen doméstico, comercial, industrial o de cualquier otra naturaleza que no sean peligrosos (Decreto N° 2216 de 1992),

- Normas sobre el control de contaminación generada por ruido (Decreto N° 2217 de 1992),
- Normas para regular la afectación de los recursos naturales renovables asociadas a la explotación y extracción de minerales (Decreto N° 1219 de 1992),
- Normas ambientales para la apertura de picas y construcción de vías de acceso (Decreto N° 2226 de 1992),
- Normas técnicas conservacionistas para controlar el ejercicio de la actividad pesquera (Decreto N° 2227 de 1992),
- Normas sobre la caza de áreas especiales y ecosistemas naturales (Decreto N° 2304 de 1992),
- Normas sobre movimientos de tierra y conservación ambiental (Decreto N° 2212 de 1993),
- Normas sobre calidad de aire y control de la contaminación atmosférica (Decreto N° 638 de 1995),
- Normas para la clasificación y control de calidad de los cuerpos de agua y vertidos o efluentes líquidos (Decreto 883 de 1995),
- Normas sobre evaluación ambiental de actividades susceptibles de degradar el ambiente (Decreto N° 1257 de 1996) y
- Normas sobre la regulación y el control del aprovechamiento de los recursos hídricos y de la cuencas hidrográficas (Decreto N° 1400 de 1996).

## 7. Los nuevos tiempos: ¿hacia la modernidad?

### 7.1. En 1999 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Central.

En 1999, es aprobado el Decreto ley, mediante el cual se establece una nueva estructura de funcionamiento de la Administración Central; según el cual se arriba al nombre de Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, al cual se le asignan ciertas responsabilidades similares a las anteriormente establecidas y se le cercenan otras relacionadas con la construcción de infraestructuras y la producción. A saber:

“...la política ambiental del Estado venezolano,....las actividades del ejecutivo nacional para el fomento y mejoramiento de la calidad de la

vida, del ambiente y de los recursos naturales... las políticas educativas ambientales, el ejercicio de la autoridad nacional de las aguas; la planificación y ordenación del territorio; la administración y gestión en cuencas hidrográficas; la conservación, defensa, manejo, restauración, aprovechamiento, uso racional y sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad; el manejo y control de los recursos forestales;...la cartografía...el catastro nacional; la evaluación, vigilancia y control de las actividades que se ejecuten en todo el territorio nacional...capaces de degradar el ambiente; la administración de las áreas bajo régimen de administración especial que le correspondan;...las obras de aprovechamiento de los recursos hídricos; la normativa técnica ambiental; y la elaboración de estudios y proyectos ambientales.” (art. 50).

Los nuevos Ministerios, que sustituyen a los anteriores y atribuyéndoles competencias expresas en la materia son: de la Producción y el Comercio, de Salud y Desarrollo Social, Energía y Minas e Infraestructura (arts. 44, 46, 49, 48, respectivamente). Al Ministerio de Planificación y Desarrollo le corresponde la formulación y seguimiento del Plan de la Nación y la propuesta de la planificación física y espacial a escala nacional (art. 51). Esta Ley, antes que inducir a los procesos de transformación estructural que demandan los nuevos tiempos, en la práctica ha propiciado simples fusiones y el traspaso de una que otra función entre ministerios.

### 7.2. La Constitución de 1999: ¿un retroceso?.

La Constitución de 1999 le adjudica especial jerarquía a la ordenación del territorio. En la exposición de motivos dice que los principios contenidos en el capítulo ambiental encuentran en el resto del texto su transversalidad axiológica. Se pretende, entonces, constituir el ambiente como un eje transversal del texto constitucional, pues aparte de consagrar un capítulo ambiental, éste se halla en numerosas disposiciones: en el preámbulo, en el régimen socioeconómico, en los derechos económicos, en las relaciones internacionales, en la educación ambiental, en los derechos de los pueblos indígenas, etc. Dedicada el Capítulo IX a los Derechos Ambientales, señalando que el Estado protegerá el ambiente, la diversidad ecológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica (art. 127). En el artículo 128, si bien reduce a la ordenación del territorio como un aspecto del ambiente, ésta adquiere rango constitucional y pasa a ser una obligación del Estado, atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas,

políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, incluyendo la consulta y participación ciudadana, y remitiéndola a una ley orgánica. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sería la referencia para el desarrollo de los principios y criterios para este ordenamiento y para aspectos colaterales, la posterior Ley de Descentralización así como el cuerpo jurídico desarrollado.

Repitiendo lo consagrado en la de 1961, el Poder Público se distribuye verticalmente entre el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, teniendo cada una de estas ramas sus funciones propias y órganos que colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado (art. 136). Como puede observarse, la nueva Carta Magna incorpora aspectos contemplados en la de 1961 e inclusive elementos desarrollados en la Ley de Descentralización.

De acuerdo a los términos definidos en el artículo 156, son entre otras competencias del Poder Nacional y que tienen relación con la materia:

- el régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país (ord. 16);
- el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística (ord. 19); las obras públicas de interés nacional (ord. 20);
- las políticas nacionales y la legislación en materia de ambiente, aguas, ordenación del territorio y naviera (ord. 23);
- el régimen de transporte nacional, de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de carácter nacional; de los puertos, de aeropuertos y su infraestructura (ord. 26); el sistema de vialidad y de ferrocarriles nacionales (ord. 27);
- el régimen del servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la administración del espectro electromagnético (ord. 28); y
- el régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas (ord. 29).

El artículo 157, que sustenta el principio descentralizador, simplifica los correspondientes procedimientos respecto a lo anteriormente establecido, al permitir al Parlamento o Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional.

Expresa la autonomía e igualdad de los Estados en lo político, otorgándoles personalidad plena; aunque lógicamente obligados a mantener la independencia, soberanía e integridad nacional, y a cumplir y a hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República (art. 159). Les atribuye competencias exclusivas, tales como:

- dictar su Constitución para organizar los poderes públicos (ord. 1);
- la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial (ord. 2);
- el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales, y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción (ord. 5);
- la creación y organización de los servicios públicos estatales (ord. 8);
- la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales (ord. 9); y
- la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (ord. 10).

Según el artículo 165 y de acuerdo a mecanismos de transferencia regulados por el ordenamiento jurídico estatal, los Estados, a su vez, deben descentralizar y transferir a los municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar.

A diferencia de los Estados, al Municipio le otorga, expresamente, la ordenación territorial y urbanística; competencia a ejercer junto a las siguientes: el patrimonio histórico; la vivienda de interés social, el turismo local, los parques, jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; la arquitectura civil, nomenclatura y ornato público; la vialidad urbana; y la circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros (art. 178).

El artículo 185 establece un órgano de carácter intergubernamental, que integra los tres niveles territoriales de distribución vertical del Poder Público: el Consejo Federal de Gobierno un órgano encargado del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y los Municipios, presidido por el Vicepresidente Ejecutivo e integrado por los Ministros, los Gobernadores, un Alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada de acuerdo con la ley. De este Consejo, cuya organización

por ley puede conducir a la definitiva y predominante presencia del Poder Nacional, además, depende el Fondo de Compensación Interterritorial; es decir, el financiamiento de inversiones públicas dirigidas a promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo. Además, en cada Estado, en lugar de sendos Consejos Estadales de Gobierno y sustituyendo procedimientos más democráticos contemplados en la Ley de Descentralización de 1990, debe crearse un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, presidido por el Gobernador e integrado por los Alcaldes, los directores estadales de los Ministerios y una representación de los legisladores elegidos por el Estado a la Asamblea Nacional, del Consejo Legislativo, de los concejales y de las comunidades organizadas (art. 166).

De modo que, el resultado final del esquema constitucional de distribución territorial del poder, significa más bien un retroceso institucional respecto del proceso de modernización que se venía desarrollando durante los años noventa, en torno a la descentralización y al amparo de la Constitución de 1961. Es cierto que consagra un régimen federal y descentralizado y que le da rango constitucional a la ordenación del territorio, al ambiente y a una serie de competencias que desde los años noventa venían siendo arrebatadas al Poder Nacional (art. 4). Pero, no es menos cierto que luego limita en forma amplia la autonomía de los Estados y los Municipios, al no enumerar expresamente las competencias concurrentes de los Estados con el Poder Nacional y al remitir a la ley nacional su regulación y las de otras exclusivas (arts. 164 y 178). Adicionalmente, aprueba la conformación de un Parlamento unicameral (art. 186), eliminando al Senado y, por ende, la posibilidad de tener un mecanismo que corrija la correlación de fuerzas de las entidades más pobladas, para equipararlas en una cámara que representa de manera igualitaria a cada territorio de la federación. Las entidades federales más pequeñas corren el riesgo de ser convidadas de piedra en un Parlamento unicameral y quizás ser absorbidas por otras más poderosas, propiciando así una regionalización administrativa decretada desde Caracas como la que feneció desde los años ochenta. Aparte de eliminar el senado, legítima representación justiciera de las entidades federales, y de otras señales centralistas, se plantean otra serie de artículos que cercenan la descentralización. En lugar de fortalecer las identidades culturales

a fin de cohesionar esfuerzos en los Estados, al Presidente de la República se le otorgan poderes desmedidos (art. 236) y que rompen con el principio de separación e igualdad de las diversas ramas del poder público, desequilibrando el sistema de pesos y contrapesos que debe existir para que una rama no se sobreponga por encima de las demás. Aparte de los efectos derivados de su potestad para disolver el Parlamento (ord. 21), goza de un largo período de gobierno por seis años, con la posibilidad de reelección inmediata y excluyendo la elección por doble vuelta (art. 230). Otra imposición inaceptable del Poder Nacional y que además contradice la atribución de los Estados de dictarse su propia Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es la remisión de la regulación y funcionamiento de la organización de los Consejos Legislativos Estadales a la ley nacional.

Antes que propender hacia el real fortalecimiento institucional para la generación directa de recursos sin la intervención decisiva del nivel central, las cúpulas de poder centralista continúan frustrando la gran aspiración de la provincia de incrementar sus ingresos y por tanto fortalecer sus autonomías. El situado constitucional del 20% respecto a los ingresos ordinarios y extraordinarios, es otra conquista de los años noventa (Ley de Descentralización, art. 13). Más grave aún, vuelven a quedar frustradas viejas aspiraciones respecto a la atribución de competencias tributarias a los estados, y las aprobadas no se acompañan de nuevas y claras competencias administrativas (art. 167). Los Estados siguen siendo presas del Situado que les gire el Poder Nacional.

Por esta vía, la Constitución aprobada en 1999, reproduce y profundiza las causas del modelo territorial concentrado, que en sintonía con la descentralización comenzaba a perder fuerza. Además del centralismo, se mantienen los rasgos intervencionistas y proteccionistas propios del modelo de economía cerrada. El artículo 115, que garantiza el derecho de propiedad, lo somete a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general, y sin establecer, como lo indicaba la Constitución de 1961, la función social que la propiedad privada debe cumplir. El espíritu de exagerada intervención estatista se constata en la norma que establece la propiedad del Estado sobre los recursos naturales y la regresividad que implica el concepto de carácter estratégico: por ejemplo, aparte de los anteriormente descritos, se reserva la industria petrolera y otras actividades (art. 302), las aguas (art. 304) y establece principios de seguridad

alimentaria y desarrollo agrícola (art. 305). El proteccionismo subyace en el contenido del texto constitucional, cuando se contemplan aspectos como la producción autárquica e introspectiva de alimentos (art. 305). El espíritu de exagerada intervención estatista se constata en las múltiples normas que establece la propiedad del Estado sobre los recursos naturales y la regresividad que implica el concepto de carácter estratégico.

## 8. Una conclusión

Podemos concluir coincidiendo con Allan Brewer-Carías. 2000, p. 157:

La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia...era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el poder público en el territorio, única vía para hacer realidad la participación política.

## BIBLIOGRAFÍA

AROCHA R., José Luis. "Fundamentos de Cartografía. Universidad Central de Venezuela. Mimeo. Caracas, 1968.

ARRIETA, Raúl. "La ordenación del territorio en el derecho comparado." Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). Dirección General de Planificación y Ordenación del Territorio. Serie de monografías o Estudios Técnicos Específicos. M.E.T./DGSP0A/05. Caracas, 1980.

ASPURUA, Pedro P. y GABALDÓN, Arnoldo J. "Definición y alcance de la ordenación territorial". Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). Dirección General de Planificación y Ordenación del Territorio. Serie de monografías o Estudios Técnicos Específicos. M.E.T./DGSP0A/02. Caracas, 1980.

BREWER-CARIÁS, Allan. *La Constitución de 1999. Comentada por Allan Brewer Carías*. Prensas Venezolanas de Editorial Arte. Caracas, 2000.

\_\_\_\_\_. "Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio". Colección Textos Legislativos. N° 3. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.

BREWER-CARIÁS, Allan, SOSA G., Cecilia, AYALA C, Carlos M. y ROMERO M. Humberto. "Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Introducción general y comentarios". Editorial Jurídica Venezolana. Colección Textos Legislativos. N° 6. Prensas Venezolanas de Editorial Arte. Caracas, 1988.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). "Coloquio sobre descentralización político-administrativa en América latina: discurso político vs. realidad. Informe Final". Serie Eventos Informes Finales. N° 7, Diciembre 1989. Mimeo. Caracas, 1989.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO (COPRE). "Antecedentes de la reforma del Estado". COPRE. Volumen 2. Caracas, 1990.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA. VENEZUELA. "Constitución de la República de Venezuela CON LA Enmienda N° 1". Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1981.

\_\_\_\_\_. "Exposición de Motivos y Anteproyecto de la Ley de Aguas". Cámara de Diputados. Comisión Permanente del Ambiente y Ordenación del Territorio. Mimeo. Caracas, 1993.

\_\_\_\_\_. "Ley Orgánica del Ambiente, sus Reglamentos Parciales y Disposiciones Complementarias". s/f.

\_\_\_\_\_. "Ley Orgánica de Régimen Municipal". Tomada de la Gaceta Oficial N° 4.109 (Extraordinario). 15 de junio de 1989. Caracas. Heliosprint S.R.L., 1989.

EL NACIONAL. "La Estructura Eclesiástica es Clave de la Descentralización." Caracas, 22 de Octubre de 1994. p. D/7.

ESTABA, Rosa M. "La controversia de la ordenación del territorio". Mimeo. Caracas, 1999.

\_\_\_\_\_. La descentralización y la ordenación del territorio en Venezuela: estrategias hacia la modernidad. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788]. N&ordm; 54, 15/12/1999.

\_\_\_\_\_. "Proyecto de manejo de recursos naturales. Sistema Nacional de Parques". Instituto Nacional de Parques (INPARQUES)-Banco Mundial. Mimeo. Caracas, 1992.

ESTABA, Rosa M. y PETKOFF Irene. "La Gestión Ambiental en Venezuela. Proposiciones para la Descentralización". Mimeo. Caracas, 1992.

GEIGEL LOPE-BELLO, Nelson. *La legislación vigente en materia de ordenación del territorio*. MARNR. Dirección General de Planificación y Ordenación del Territorio. Serie de monografías o Estudios Técnicos Específicos. M.E.T./DGSP0A/03. Caracas, 1980.

\_\_\_\_\_. "La participación de los consejos municipales en la ordenación del territorio". MARNR. Dirección General de Planificación y Ordenación del



Territorio. Serie de monografías o Estudios Técnicos Específicos. M.E.T./DGSP/OA/10. Caracas, 1980.

GUERRA Dinorah y SILVESTRE Marisela. "Incidencia ambiental de la localización de actividades económicas en el territorio. Lo ambiental como cometido del Estado. Mimeo. Caracas, 1998.

MARNR. "Ley Penal del Ambiente y sus normas técnicas". IMAGO, Centro Gráfico. Caracas, 1992.

\_\_\_\_\_. "Documentos de Apoyo para elaborar el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente. 1. Problemas de Calidad del Ambiente en Venezuela". Mimeo. Caracas, 1979.

\_\_\_\_\_. "Marco conceptual del Plan del Sistema Nacional de Areas Protegidas". Serie Informes Técnicos DGSP/OA/IT/295. Mimeo. Caracas, 1989.

\_\_\_\_\_. "Política ambiental, misión y gestión". Cromotip. Caracas, 1978.

MEIER E., Henrique. "El derecho ambiental y el régimen social venezolano". Ciclo de conferencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales renovables. Caracas, s/f.

VENEZUELA. "Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central. *Gaceta Oficial*, N° 36850 del 14/12/1999.

\*\*\*\*\*

#### TERRITORY, SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE LEGAL SYSTEM IN VENEZUELA

*Rosa Estaba*

##### Abstract:

In Venezuela, urban development resulted from various facts: the planning of how the urban lands were going to be used, the regional policies of the National Plan developed since 1969, and the constitutional environmental principles that governed the Rule of Law from 1961 to 1999. The Environmental Organic Law, created in 1976 within the framework of a centralized State, with a representative democracy and a closed economy, becomes the reference point of urban development within sustainable development until 1983, when the Organic Law for Urban Development is passed. This Law not only provides for the natural aspects of environment, but also deals with regionalization, urbanism, industrial development, city planning, etc. Urban development is then based on several instruments, which take into account three territorial levels of government. 1976's Central Administration Organic Law creates the Ministry of the Environment

and refers to it as the national environmental authority. The Organic Law for Urban Development and the democratizing Decentralization Law of 1990, give special powers to the states' Governors, elected for the first time through direct popular vote. However, the Urbanism Law (1987) is a deadlock for the decentralization process, which is then improved by 1989's Municipal Regime Organic Law, which creates the position of Major and provides for the role of the Municipality and communities. In 1999, the Central Administration Law is amended, entrusting the Ministry of the Environment with certain responsibilities related to the construction of facilities and the production process. 1999's Constitution prioritizes urban development and the environment, but it represents a regression regarding the 90's modernization process: decentralization, participative democracy and opening.

##### Key words:

Venezuela - History - Urban development- Environment- Legislation.

\*\*\*\*\*

#### TERRITOIRE, DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE ET ORDONNANCES JURIDIQUES AU VENEZUELA

*Rosa Estaba*

##### Compte rendu:

L'aménagement du territoire au Venezuela compte plusieurs précédents : la planification sur l'emploi des terrains urbains, les politiques régionales des Plans de la Nation mises en oeuvre depuis 1969, ainsi que les principes écologiques de la Constitution régissant l'État de droit de 1961 à 1999. En outre, la Loi organique de l'environnement, conçue dans le cadre d'un État centralisé avec une démocratie représentative et une économie fermée, devient la loi de référence pour l'aménagement du territoire depuis 1976 jusqu'en 1983, quand la Loi organique pour l'aménagement du territoire est passée. Cette loi tient compte des aspects de l'environnement mais aussi du développement de la régionalisation, de l'urbanisme, de l'emplacement des industries, du système d'organisation de villes, entre autres. L'aménagement du territoire est fondée sur plusieurs éléments respectueux des trois niveaux territoriaux de gouvernement. La Loi organique de l'Administration centrale de 1976 crée le Ministère de l'environnement qui devient l'autorité nationale unique en la matière. Par ailleurs, la Loi pour l'aménagement du territoire et particulièrement la Loi de décentralisation de 1990 accordent des compétences importantes aux Gouverneurs des régions, élus pour la première fois par le suffrage populaire et direct. Toutefois, la Loi d'aménagement urbanistique (1987) constitue un impasse pour le processus de décentralisation qui avait été mis en oeuvre, ce qui a été réparé plus tard avec la Loi organique du Régime municipal de 1989, qui crée le poste de Maire et qui établit les compétences du Municipio et des communautés. En 1999, la Loi de l'Administration centrale est réformée: elle accorde au nouveau Ministère de l'environnement plusieurs responsabilités et en supprime d'autres concernant la construction d'infrastructures et la production. La

Constitution de 1999 privilégie l'aménagement du territoire et l'environnement, mais cela constitue plutôt un retour en arrière par rapport à la modernisation des années 90 : décentralisation, démocratie représentative et ouverture.

**Mots clés:**

Venezuela – Histoire – Aménagement du territoire – Environnement - Législation.

\*\*\*\*\*

**TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E  
ORDENAMENTO JURÍDICO NA VENEZUELA**

*Rosa Estaba*

**Resumo:**

Na Venezuela, o ordenamento do território tem antecedentes no planeamento do uso do solo urbano, nas políticas regionais dos Planos da Nação desenvolvidos desde 1969 e originalmente nos princípios ambientais da Constituição que governou o Estado de Direito de 1961 a 1999. A Lei Orgânica do Ambiente, que surge no âmbito de um Estado centralizado, de democracia representativa, de economia fechada, se converte, desde 1976, na referência do ordenamento do território dentro do desenvolvimento sustentável, até 1983, quando a Lei Orgânica para o Ordenamento do Território, mais que os aspectos naturais do ambiente, desenvolveu a regionalização, a urbanização, a localização industrial, o sistema de cidades, etc. Atendendo aos três níveis territoriais do governo, o ordenamento do território é regido por vários instrumentos. A Lei Orgânica da Administração Central de 1976 cria o Ministério do Ambiente e torna-se a autoridade nacional na matéria; a mesma Lei para o Ordenamento do Território e sobretudo a democratizadora Lei de Descentralização de 1990, atribuem importantes competências aos governadores dos estados, pela primeira vez eleitos pelo voto popular direto; enquanto que a Lei do Ordenamento Urbanístico (1987) é um impasse na descentralização que se gestava e que mais tarde, em certa medida, é resolvido com a criação da Lei Orgânica de Regime Municipal de 1989, a qual cria a figura de "Prefeito" que dá conta ao município e às comunidades. Em 1999, a Lei de Administração Central é reformulada e o novo Ministério do Ambiente fica encarregado de certas responsabilidades, mas daquelas relacionadas com a construção de infraestruturas e da produção. A Constituição de 1999 dá prioridade ao ordenamento do território e do ambiente, mas ao mesmo tempo, significa um retrocesso com respeito à modernização dos anos noventa: a descentralização, a democracia participativa e a abertura.

**Palavras Chave:**

Venezuela – História – Ordenamento territorial – Ambiente – Legislação.