

# LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Estudios e Indice Alfabético

por

ALLAN R. BREWER-CARIAS

COLECCION TEXTOS  
LEGISLATIVOS  
Nº 3

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA  
CARACAS, 1991



I

INTRODUCCION AL REGIMEN JURIDICO  
DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

por

Allan R. Brewer-Carías



## SUMARIO

I. *Introducción.* II. *La Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio y sus antecedentes políticos.* 1. Antecedentes de la Ley Orgánica. 2. Las vicisitudes de la Ley Orgánica sancionada III. *Objetivos de la ordenación del territorio.* 1. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables. 2. La explotación de los recursos naturales renovables. 3. El mejoramiento del medio rural. 4. El desarrollo de los transportes. 5. La localización industrial. 6. El proceso de urbanización. 7. El equipamiento físico. IV. *La ordenación de territorio y la planificación.* 1. Una nueva dimensión de la planificación. 2. Los niveles de la planificación territorial A. La política y el Plan Nacional. B. La planificación regional C. Los planes de ordenación urbanística. D. Los planes especiales. 3. Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial. A. Las autoridades nacionales. B. Las autoridades regionales de planificación. C. Las autoridades de planificación a nivel urbanístico. D. Las otras autoridades de planificación en materia de ordenación territorial. 4. El sistema administrativo de elaboración y aprobación de los planes. A. La participación en la elaboración de los planes. B. Las consultas de los proyectos de plan. C. La aprobación de los planes. V. *La administración de la política de ordenación del territorio.* 1. El régimen anterior a la Ley Orgánica. 2. El sistema administrativo de la Ley Orgánica. A. La obligatoriedad de los planes. B. La ejecución de los planes. C. El control de la ejecución de los planes. a. Autoridades de control. a' El control de la ejecución del Plan Nacional. b'. El control de la ejecución de los planes regionales y estatales. c'. El control de los planes sectoriales de ordenación del territorio. d'. El control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial. e'. El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística. b. Los medios de control: las aprobaciones y autorizaciones administrativas. a'. Las aprobaciones administrativas. b'. Las autorizaciones administrativas. c'. El régimen transitorio. 3. Aspectos especiales de administración

territorial. A. Las autoridades únicas de área. B. La Administración Regional. 4. Las potestades sancionadas. VI. *El régimen de derecho de propiedad y la ordenación del territorio.* 1. Las limitaciones al uso de la propiedad. 2. La vinculación de la propiedad a los planes de ordenación urbanística. 3. La expropiación a los efectos de la ordenación del territorio. 4. Las cesiones obligatorias de la propiedad por razones urbanísticas. 5. La contribución de mejoras por plusvalías.

## 1. INTRODUCCION

La ordenación de la ocupación del territorio, como política estatal, ha sido el resultado de la incorporación progresiva de perspectivas espaciales en las técnicas tradicionales de planificación económica y social a escala nacional. Esta perspectiva de la intervención del Estado en el proceso económico, por supuesto, no es nueva, aun cuando puede decirse que su formulación es relativamente reciente, lo cual en Venezuela se ha materializado con la promulgación el 11 de agosto de 1983 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

Una de las definiciones clásicas de la ordenación territorial la formuló, Claudius Petit, Ministro de Urbanismo y Reconstrucción de Francia en el año 1950, cuando este país estaba en su proceso de reconstrucción después de la post-guerra. Petit definió en ese momento 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"<sup>1</sup>.

Esta definición ha sido, hasta ahora, la que más o menos se ha repetido por todos los que se han ocupado de este proceso político. Quizá podría complementarse con otra definición de uno de los urbanistas más destacados de este siglo, Le Corbusier, quien definió la ordenación del territorio como "la organización, en el suelo, de los establecimientos humanos de manera de satisfacer mejor las aspiraciones humanas"<sup>2</sup>.

Del análisis de ambas definiciones podrían sacarse las ideas centrales envueltas en esta política: en ambas se plantea, por una parte, la necesaria *repartición* de recursos humanos y de recursos económicos en el *espacio*, y por otra parte, la necesidad de *organizar* ese espacio para lograr una adecuada repartición de estos recursos humanos y económicos,

1. Citado por André de Laubedère, *Droit Public Economic*, París 1979, pág. 322.

2. Citado por Conseil d'Europe, *Aménagement du Territoire (Probleme européen)*, Rapport de l'Assemblée Consultative, 1968, pág. 28.

en función de los *recursos naturales renovables* existentes en el territorio y con objeto de satisfacer las *aspiraciones humanas*.

Coinciden con esta noción general J. M. Auby y Rober Ducos-Ader, al definir la ordenación del territorio como “la búsqueda que tiene por objeto organizar y repartir en el cuadro geográfico de un país, las diversas actividades humanas, en función de una normalización de las necesidades del individuo y de la colectividad”<sup>3</sup>.

Esta noción general de la ordenación del territorio extraída de ambas definiciones, desde los años cincuenta se configura como una política estatal, que los Estados, en forma consciente e inconsciente han venido asumiendo, mediante la cual se busca coordinar toda medida del sector público que pueda tener influencia, directa o indirecta, en la utilización del espacio pues, en definitiva, puede decirse que el territorio se ve afectado por casi todas las actividades del sector público y, por supuesto, también por casi todas las actividades del sector privado.

Como política estatal, se trata, siempre, de una política de largo plazo, pues no se puede resolver el problema de la ocupación ordenada del territorio en el corto plazo o en el mediano plazo. Siempre tiene que tratarse de una política de largo plazo. Por ello la vinculación que establece la Ley Orgánica entre el proceso de ordenación del territorio y “la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación” (artículo 1); y de allí también, que se considere el Plan Nacional de Ordenación del Territorio como “un instrumento a largo plazo que sirve de marco de referencia espacial, a los planes de desarrollo de mediano y corto plazo del país” (art. 9).

Planteadas en estos términos la noción de ordenación del territorio, es evidente que esta política no se limita a tratar problemas específicamente urbanos y del urbanismo, aun cuando, sin duda, fueron los urbanistas y los arquitectos los que por primera vez se plantearon el problema de la ordenación del territorio. Esta política tiene que ver, además de con los problemas urbanos o urbanísticos, con los problemas de localización industrial, de ordenación rural, de reforma agraria, de conservación y protección del ambiente. Se trata, por tanto, de una concepción que rebasa, en mucho, el tradicional ámbito urbano, pues con esta política se busca la ordenación general del desarrollo espacial de una sociedad, ya que el desarrollo implica, como sucede en casi todas las actividades humanas, ocupación, en una forma y otra, del territorio. Por eso, esta política debe tener en cuenta múltiples factores que siempre transforman la sociedad e implican utilizar el espacio.

3. Véase su *Droit Administratif*, Paris 1973, pág. 686.

En las recomendaciones que el Consejo de Europa formuló en esta materia hace algo más de una década, se precisó como objetivo de la ordenación del territorio "asegurarle al hombre y a sus comunidades, en una perspectiva a largo plazo, las mejores condiciones de vida materiales y morales, en un ambiente agradable y favorable al libre desenvolvimiento de la personalidad"<sup>4</sup>.

De acuerdo a esta noción, resulta, por tanto, que la ordenación del territorio, como política estatal que se ha venido aplicando en muchos países europeos, busca una rectificación de las estructuras, que han venido siendo el resultado 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. Con esta política de ordenación del territorio en definitiva, se busca modificar las condiciones económicas y sociales de un país. Por tanto, es algo mucho más complejo que el problema urbano, la ordenación urbana y el simple establecimiento de un sistema de ciudades.

Ahora bien, en todos los países en los cuales se ha aplicado esta política han habido una serie de motivaciones detrás de la misma. En primer lugar, la repartición geográfica racional de las actividades económicas y de allí que la localización y la desconcentración industrial siempre estén ligadas a la política de ordenación del territorio. En segundo lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre los centros urbanos y el campo, que ha provocado la migración rural hacia las grandes ciudades, con la consiguiente marginalidad de las ciudades. En tercer lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre las diversas regiones de un país que ha provocado un desarrollo y crecimiento desigual y la aparición de regiones deprimidas. En cuarto lugar, el restablecimiento del equilibrio roto entre el centro, la metrópolis, y el resto del país. Con la política de ordenación del territorio, se busca restablecer, si se quiere, los equilibrios rotos en todos esos campos.

Estas motivaciones, por supuesto, se plantearon con carácter dramático en Europa a comienzos de los años cincuenta, por la necesidad de reconstruir los países en forma acelerada. Ello provocó que se llevaran a la práctica soluciones que luego se han propagado en otros países.

El problema se planteó basándose en la observación que mostraba la hiperconcentración de hombres, de actividades y de capitales en una metrópolis, como París, en relación al resto del país. De allí el célebre libro de D. R. Gravier, muy importante en el estudio de la Ordenación

---

4. *Loc. cit.*, Recomendación 525, pág. 10.

del territorio, denominado *París y el Desierto Francés*<sup>5</sup>. Se constataba, en efecto, que el resto de Francia era un desierto en relación a una sola concentración económica, administrativa, humana y financiera que era París. Esa concentración había producido, por supuesto, una desventaja o una situación de inferioridad de otras regiones y ciudades.

En base a estas realidades, esta política, que se inicia en Francia, tenía por objeto, en primer lugar, intentar frenar la concentración asfixiante alrededor de los polos de actividad tradicional del país, particularmente París y la región parisina; en segundo lugar equilibrar el crecimiento urbano, repartiéndolo en un mayor número de ciudades y, por tanto, en descongestionar la concentración urbana de la región urbana parisina; en tercer lugar, provocar una mejor utilización del espacio y de los recursos naturales renovables, en beneficio de la población residente en zonas rurales, para así evitar o mitigar la migración hacia las ciudades y controlar el crecimiento de las propias ciudades; y cuarto lugar, intentar alcanzar, de un modo general, un desarrollo equilibrado sobre el conjunto del territorio utilizando el espacio de manera óptima a las necesidades de la población<sup>6</sup>.

El problema, por supuesto, en otro contexto se plantea también en nuestro país, provocado por la explosión demográfica, el fenómeno de urbanización, la concentración económica, el centralismo político-administrativo y la crisis del medio rural. De allí, esta Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

Conceptualmente, la Ley Orgánica define la ordenación del territorio cuyo proceso busca regir (art. 1º), en forma correcta, de acuerdo a la noción que antes hemos expuesto. En tal sentido, el artículo 2º de la Ley 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”.

En líneas generales, además, esta definición sigue las que se han formulado en el país al propugnarse la sanción de una ley que regulara el proceso. Así, por ejemplo, en 1980 al formular las Bases para una

---

5. 1947.

6. Cfr. André de Laubedère, *op. cit.*, págs. 322 y sigs.

Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio, señalábamos que “La Ley debe tener por objeto establecer, dentro de la política de desarrollo integral de la Nación, los principios rectores de la ordenación de su territorio, a los efectos de lograr una equilibrada ocupación del mismo, la atenuación de los desequilibrios regionales, y la adecuada localización en el territorio nacional, de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, en función de la protección del ambiente y de los intereses colectivos e individuales del hombre”<sup>7</sup>

## II. LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y SUS ANTECEDENTES POLITICOS

### 1. Antecedentes de la Ley Orgánica

La ordenación del territorio, como política que tiende a ordenar y distribuir en el espacio, las actividades económicas y humanas en la forma más adecuada, teniendo en cuenta las aspiraciones individuales y colectivas y la protección de los recursos naturales es, sin duda, una necesidad que se deriva de la desigualdad de población, de la disparidad en el empleo, de la desigualdad de nivel de vida, de la concentración urbana que hemos sufrido en nuestro país.

Políticamente, sin embargo, aun cuando resulta una necesidad, hasta hace pocos años no se había definido una acción pública en el campo de la ordenación del territorio. Había manifestaciones aisladas, pero no había habido una manifestación pública formal sobre una política de la ordenación del territorio, como la que resulta de la nueva Ley Orgánica de 1983.

Debe destacarse, sin embargo, que las definiciones públicas sobre la materia comienzan a nivel técnico con los trabajos de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República entre 1970 y 1972, cuando define los sectores de actividad pública que califica como del área de la ordenación del territorio<sup>8</sup>, y a nivel de decisiones formales comienzan en 1974 en los considerandos del Decreto N° 168 de 11-06-74 destinado a crear una Comisión para la definición del programa gubernamental de viviendas<sup>8 bis</sup>.

7. Véase, Allan R. Brewer-Carías: *El Sistema de Economía Mixta. Libertad económica. Planificación y Ordenación del Territorio*, (mimeo), Caracas 1980, pág. 154.

8. Véase *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo I, pág. 290.

8 bis *Gaceta Oficial* N° 30.424 de 11-06-74.

Aun cuando el objetivo de este Decreto era otro, en sus considerandos se definieron, por primera vez, a nivel formal, los objetivos de una política de ordenación del territorio.

El Decreto señalaba que la mencionada Comisión debía formular el programa de vivienda:

“en el marco de una política integral de desarrollo espacial que debía corresponderse con los siguientes aspectos:

1. “Una mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas”;
2. “Un desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país”;
3. “Un impulso eficaz y coordinado al desarrollo del sector agrícola, que mejore las condiciones de habitabilidad del agro venezolano y cree las infraestructuras adecuadas para el fomento de las actividades del sector”;
4. “El uso más racional de los factores productivos y fundamentales del factor humano, con miras a estimular el empleo”, y
5. “La desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades.

Estos considerandos del Decreto N° 168, constituyeron el primer acto oficial y público mediante el cual, quizás sin quererse, se definió lo que podía ser, en nuestro país, los objetivos de una política de ordenación de un territorio.

Antes, sin embargo, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas Extraordinarias en materia económica y financiera de 31-05-74<sup>9</sup>, se anunció la presentación al Congreso de una Ley de Ordenación del Territorio, la cual tendría “por objeto establecer los patrones para una óptima utilización del espacio físico mediante la racionalización del uso del territorio nacional y su vinculación a las exigencias del elemento humano que lo disfruta”.

Por esa misma época se produjo otra manifestación pública de importancia en materia de definiciones políticas en torno a la ordenación del territorio, y fue en la comunicación de 2 de septiembre de 1974, mediante la cual el Presidente de la República devolvió al Congreso el Proyecto de Ley sobre Conservación, Protección y Mejoramiento del

---

9. *Gaceta Oficial* N° 30.412 de 31-5-74.

Ambiente que había sido sancionado el 1º de agosto del año 74, a los efectos de su reconsideración por el órgano legislativo. En esta comunicación, por primera vez se incorporó, dentro del lenguaje político oficial, la idea de ordenación al territorio, y podría incluso decirse que la razón fundamental por la cual se devolvió la Ley de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente al Congreso, fue porque esa Ley se había redactado en forma aislada frente al problema de la ordenación del territorio, considerándose, al contrario, que la política de Conservación, Mejoramiento y Protección del Ambiente debía estar encuadrada en una política más general, de ordenación del territorio, la cual debía comprender, no sólo los problemas relativos a la conservación del ambiente, sino problemas tales como la regionalización, la urbanización, la localización industrial, el sistema de ciudades, etc.

En efecto, según la opinión del Presidente de la República la Ley sólo atacaba un aspecto del problema general que debía regular y, decía en la comunicación, luego de una serie de consideraciones, que lo obligaban a “sostener que el problema de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente, al que atiende de manera preferente la ley, es sólo un aspecto de una problemática más amplia y compleja en la cual es imposible inadvertir cuestiones como desconcentración industrial, aprovechamiento racional de los recursos naturales, planificación de la población y de los asentamientos humanos; utilización de las fuentes energéticas para garantizar la armonía entre las necesidades del hombre y del medio; ordenación territorial; proceso de regionalización del país, y, en general, desarrollo de una educación y de una cultura que propenda al mejoramiento de la calidad de la vida de los venezolanos de hoy a de las generaciones futuras”. Agregaba el Presidente de la República que la Ley sancionada por el Congreso, era “incompleta, pues deja de regular otros factores (además de la conservación, protección y mejoramiento del ambiente) que inciden sobre el problema y constituyen cuestiones de necesaria consideración”. En otras partes de esta comunicación señalaba: “En este orden de ideas, la planificación del desarrollo debe efectuarse dentro del marco espacial que implemente la ordenación del territorio y nos permita establecer jerarquías y funciones al sistema de ciudades...”<sup>10</sup>.

La Ley Orgánica del Ambiente de junio de 1976<sup>11</sup>, recogió los principios que el Presidente de la República expuso en su comunicación del año 1974, y vinculó, sin duda, toda la problemática del ambiente

---

10. Véase en *El Nacional*, Caracas 3-9-74.

11. *Gaceta Oficial*, Nº 31.004 de 16-6-76.

con las más amplias, de la ordenación del territorio, pero incorporando estas a aquella. Inclusive, a los efectos de la Ley, dice el artículo 3º: "La Conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá: 1) *La ordenación territorial* y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamiento y desconcentración económica en función de los valores del ambiente" y luego, en el artículo 7º al hablar del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, dice que deberá contener, "1) *La ordenación del territorio nacional*"; es decir, de nuevo menciona, en primer lugar, la problemática de la ordenación del territorio.

Posteriormente, en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central de diciembre de 1976<sup>12</sup>, en abril de 1977 comenzó a funcionar el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se precisaron aún más, en el sector público, los elementos básicos de la política de ordenación del territorio.

En efecto, al regular las competencias de los Ministerios, es la Ley Orgánica de la Administración Central la que precisa diversas competencias de organismos públicos en materia de ordenación territorial. Así, en su artículo 47, ordinal 6º, atribuye a CORDIPLAN 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". A la vez, la Ley Orgánica, en su artículo 36, ordinal 6º, atribuyó al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la facultad de "cooperar en la planificación y *ordenación físico-espacial del territorio nacional*, en coordinación con los demás organismos competentes". Dicho artículo, le atribuyó, además, la facultad de formular, controlar y vigilar la política del *uso de la tierra* y las autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales. El ordinal 7º del mismo artículo le atribuyó, además al Ministerio, "La elaboración y establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra".

Otra de las funciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo al ordinal 20 del artículo 36 de la Ley, es "La adecuación y coordinación de las actividades de la Adminis-

12. *Gaceta Oficial* N° 1.932, Extr. de 28-12-76. El esquema conceptual básico de la reforma de esta ley, particularmente en los sectores de actividad pública englobados en el concepto de ordenación del territorio, los formulados en "Algunas ideas para la implementación de la reforma administrativa en los sectores de desarrollo físico y ordenación del territorio" (1974), en Allan R. Brewer-Carías, *Derecho y Administración de las aguas y de otros Recursos Naturales Renovables*, Caracas, 1976, págs. 155 a 174.

tración 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”.

En esta forma, con la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en la Ley Orgánica de la Administración Central, se creó, además, en nuestro criterio, la autoridad nacional para la ordenación del territorio.

Sin embargo, y directamente relacionado con el proceso de regionalización, se atribuyó a CORDIPLAN la facultad de “Coordinar las actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar 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 (art. 47, ord. 18).

En todo caso, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ejercer la autoridad en el campo de la ordenación del territorio, y por ello, en su Plan de Acción definido en 1977 se incorpora “la ordenación de la ocupación del territorio nacional” como uno de sus Programas Básicos, y se dice “La distribución de la población, así como de las propias actividades de producción de bienes y servicios ante la dinámica del crecimiento económico como consecuencia de la puesta en marcha de las políticas de desarrollo económico, pueden generar transformaciones no deseables del equilibrio que debe existir entre las áreas urbanas y las áreas rurales, al demandar nuevas áreas de ocupación. Este proceso debe ser dirigido mediante instrumentos de planificación que definen y concretan la utilización de los recursos naturales renovables y de los espacios geográficos, en concordancia con la política de desarrollo económico de nuestro país”<sup>13</sup>.

Posteriormente, en 1979, al crearse los Gabinetes Sectoriales previstos en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Central, se creó el Gabinete Sectorial de Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico<sup>14</sup>.

De lo anteriormente señalado puede concluirse que en el sector público, quizás sin quererlo, porque no había un criterio claro y determinado tendiente a establecer los instrumentos legales básicos, en la

13. MARNR, *Plan de Acción 1977*, pág. 8.

14. Decreto N° 133 del 31-05-79, en *Gaceta Oficial* N° 31739 de 21-5-79.

última década se había venido delineando una política de ordenación del territorio legalmente establecida, así como la autoridad administrativa de la ordenación del territorio.

Una ley orgánica sobre Ordenación del Territorio como la promulgada en 1983, viene, por tanto, a completar el proceso,

## 2. *Las vicisitudes de la Ley Orgánica Sancionada*

Después de varios años de trabajo realizado en la Comisión Permanente del Ambiente y de la Ordenación Territorial de la Cámara de Diputados<sup>14 bis</sup> ésta sometió a la Cámara un Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio, el cual fue aprobado por la misma el 24 de noviembre de 1982 y remitido a la consideración del Senado en diciembre de 1982.

El texto de dicho Proyecto de Ley estaba dividido en diez Títulos, en los cuales se regulaba, en términos generales, lo siguiente:

El *Título I*. Disposiciones Generales, precisaba el objeto de la ley (art. 1) definiendo el concepto de ordenación del territorio (art. 2) y precisando las actuaciones de los órganos públicos en la materia (art. 3), con especial mención a los planes (arts. 4 y 6) y a la suprema autoridad en el tema (art. 5).

El *Título II*. De la Planificación Nacional y Regional de la Ordenación del Territorio, estaba dividido en cuatro Capítulos: El *primero* regulaba el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (art. 7); el *segundo*, los Planes Regionales de Ordenación del Territorio (art. 8); el *tercero*, la organización institucional (arts. 9 a 14), en el cual se creaba una Comisión de Ordenación del Territorio, y sendas Comisiones Regionales (art. 9), se establecían sus competencias (art. 10), y de su Secretaría Técnica (art. 12), y se precisaba su representación por Cordiplan (art. 11); y se creaban el Consejo Nacional y los Consejos Regionales de Ordenación del Territorio (art. 13) regulándose su competencia consultiva (art. 14); y el *cuarto*, relativo a la aprobación de los planes (arts. 15 y 16), su carácter de documentos de acceso público (art. 17) y su revisión (art. 18).

El *Título III*. De la Gestión, Ejecución y Control de los Planes de Ordenación del Territorio, estaba dividido en dos Capítulos. El *primero*, relativo a la gestión y ejecución de los Planes de Ordenación del Terri-

<sup>14 bis</sup> Durante ese lapso la comisión realizó innumerables consultas y oyó a muchos especialistas. Véase, por ejemplo, el libro que editó *Ciclo de Conferencias sobre Ordenación del Territorio*, Caracas.

torio, precisando a quién competía la gestión (art. 19) y la ejecución (art. 20), el carácter vinculante de los planes (art. 21) y sus efectos no limitativos de competencias legales (art. 22); y el *segundo*, relativo al control de los planes de ordenación del territorio, precisaba las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en cuanto al control del Plan Nacional (art. 23), y de los otros órganos de la administración nacional y municipal respecto de los otros planes (art. 24).

El *Título IV*. De las Areas Bajo Régimen de Administración Especial, estaba dividido en tres Capítulos. El *primero*, relativo a disposiciones generales, precisaba el carácter de limitación legal a la propiedad de las mencionadas áreas (art. 25), las cuales, además, enumeraba (art. 26), establecía la competencia del Presidente de la República para declararlas (art. 27) con los requisitos formales del Decreto (art. 28), y la compatibilidad de las afectaciones múltiples (art. 29); el *segundo* estaba destinado a definir las diversas Areas bajo régimen de Administración Especial (arts. 30 a 40); y el *Tercero* precisaba los organismos responsables de la Administración de las Areas bajo régimen de Administración Especial (art. 41).

El *Título V*. De las Autoridades Unicas, regulaba esta figura organizativa respecto a determinados espacios del territorio (art. 42), su creación (art. 43) y funcionamiento (art. 44).

El *Título VI*. De la Ordenación del Territorio en las Areas Urbanas, estaba dividido en dos Capítulos. El *primero*, relativo a los Planes de Desarrollo Urbano, que clasificaba en Planes Rectores de Desarrollo Urbano y en Planes de Desarrollo Urbano Local (art. 45), regulaba las competencias para elaborar los primeros (art. 46) y su contenido (art. 47), así como para la elaboración de los segundos (art. 48); y el *segundo*, relativo a la Certificación Nacional de Uso, precisaba su carácter de acto administrativo autorizatorio (art. 49), la competencia para otorgarla correspondiendo al organismo competente para administrar el área territorial respectiva (art. 50), las modalidades para solicitarla (art. 51) y otorgarla (art. 52), los efectos de su obligatoriedad en el ámbito crediticio y financiero (art. 53) y las consecuencias del incumplimiento de lo que las Certificaciones dispongan (art. 54).

El *Título VII*. Del Régimen de la Propiedad en la Ordenación del Territorio, establecía la vinculación de la propiedad a los planes (art. 55) y el carácter de limitación legal a la propiedad derivada de la declaración de Areas bajo régimen de Administración Especial (art. 56), insistiendo sobre lo regulado en el artículo 25. Regulaba ade-

más, el principio de la recuperación por el Estado de los mayores valores de la propiedad en virtud de los cambios de uso del suelo (art. 57), y la afectación de la propiedad con fines expropiatorias por los planes, y su limitación en el tiempo (art. 58).

El *Título VIII*. Del Régimen de las infracciones administrativas, establecía el carácter de tales, de todo acto contrario al Plan Nacional y sus desagregados (art. 59), así como las diversas sanciones a aplicar (art. 60) y sus modalidades (arts. 61 a 68).

Por último, el Proyecto de Ley tenía un *Título IX*, de Disposiciones Transitorias y finales (arts. 69 a 76).

En suma, el Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio aprobado por la Cámara de Diputados, en sus 76 artículos regulaba, básicamente en 18 artículos, los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio, así como su gestión, ejecución y control (arts. 6 a 24); en 15 artículos, las Areas bajo Régimen de Administración Especial (arts. 25 a 40); en 19 artículos la ordenación urbanística del territorio (arts. 45 a 54); en 4 artículos el régimen de la propiedad en la ordenación (arts. 55 a 58); en 4 artículos, algunos aspectos de la organización administrativa en la materia (arts. 41 a 44); y en 10 artículos el régimen de los ilícitos administrativos en la materia (arts. 59 a 68).

El Senado nombró una Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de Ley aprobado en la Cámara de Diputados, y que nos correspondió presidir, y en febrero de 1983 presentamos un conjunto de *Observaciones* al Proyecto<sup>15</sup>, en las cuales concluíamos señalando que el mismo no satisfacía realmente las exigencias de una legislación sobre Ordenación del Territorio. Estimamos que el Proyecto tenía, en efecto, una serie de deficiencias e imperfecciones, que enumeramos así:

En cuanto a las deficiencias destacamos las siguientes:

1. Faltaban normas que definieran con mayor precisión el ámbito y objetivos de la política de ordenación del territorio y su interrelación con otras políticas del sector público, que debían quedar condicionadas por aquella.
2. Faltaban normas que garantizaran los derechos de los particulares en el proceso de elaboración de los planes de ordenación territorial y urbanística, teniendo en cuenta la imperatividad esencial de los mismos.

15. Véase nuestro documento *Observaciones al Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio*, febrero 1983 (mimeo.), 105 páginas.

3. Faltaban normas que vincularan con precisión al Plan Nacional de Ordenación del Territorio con los planes sectoriales de desarrollo económico y social con el Plan de la Nación.
4. Faltaban normas que garantizaran la imperatividad de los planes respecto del sector público, en la misma forma que respecto del sector privado se preveía con la Certificación Nacional de Uso.
5. Faltaban normas que establecieran la desagregación del Plan Nacional en planes nacionales particulares, como el Plan de Aprovechamiento de Recursos Hidráulicos, el Plan de Vialidad, de Transporte, etc.
6. Faltaban normas que definieran el sistema de regionalización administrativa, es decir, que determinaran las Regiones, su creación, su propósito y sus consecuencias administrativas de manera que se formalizara y adquirieran rango legal muchas de las normas del Reglamento de Regionalización.
7. Faltaban normas que regularan el contenido de los planes de desarrollo urbano local.
8. Faltaban normas que regularan los planes especiales, particularmente en las Areas de Régimen Administrativo Especial, que constituían una pieza fundamental de la regulación del Proyecto.
9. Faltaban normas que regularan con precisión la incidencia de la Ley en las competencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; su carácter derogatorio o sustitutivo respecto de las normas de la Ley Orgánica del Ambiente; y la repercusión del Plan Nacional de Ordenación del Territorio respecto del Plan Nacional de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente prevista en esta Ley.
10. Faltaban normas que regularan con alguna claridad el régimen de las Autoridades Unicas.
11. Faltaban normas que regularan con precisión las infracciones administrativas y la aplicación de sanciones, lo cual no podía quedar al Reglamento.
12. Faltaban normas relativas a la contribución de mejoras derivadas de la ordenación del territorio.

En cuanto a las imperfecciones del Proyecto, destacábamos las siguientes:

1. Había imprecisión en la determinación de la autoridad competente para aprobar los Planes de las Areas bajo Régimen Administrativo Especial.
2. No se encontraba justificación ni encuadramiento, en nuestro sistema constitucional de separación de poderes, a la participación del "órgano idóneo de la Cámara de Diputados" en la elaboración de los Planes, además de que se trataba de una indicación imprecisa.
3. Había una tendencia a la atribución de competencias en materia de planificación a órganos colegiados (Comisión Nacional y Comisiones Regionales), lo cual podía conducir a su falta de operatividad administrativa.
4. El Proyecto establecía un sistema administrativo de ordenación territorial excesivamente centralizado, tanto en materia de planificación como la gestión y control. Estimamos, al contrario, que las regulaciones de la ley, por su incidencia en el territorio, debían significar una ampliación de competencias de los Estados de la Federación, con participación de sus órganos: Gobernadores y las Asambleas en el proceso administrativo de esta política.
5. Había imprecisión en las respectivas competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y de los Concejos Municipales en la aprobación de los planes urbanísticos.
6. El Proyecto empleaba una terminología imprecisa al describir los entes públicos (art. 21).
7. Había contradicción entre los artículos 21 y 22 en materia de obligatoriedad de los planes para el sector público.
8. El sistema de administración múltiple de ordenación del territorio era impreciso (art. 19) y contradictorio, al mencionar, solo a veces, al Ejecutivo Nacional (art. 49).
9. Las regulaciones concernientes a la Certificación Nacional de Uso estaban mal ubicadas en el Título VI, relativo a la ordenación del territorio en las *Areas Urbanas*, cuando el contenido de la regulación no permitía reducir su aplicación sólo al uso de áreas urbanas. Además, el sistema regulado sobre esta Certificación era excesivamente centralista.

10. La regulación del Proyecto sobre las Autoridades Unicas era totalmente inadecuado, pues las reducía a ser entes de coordinación, lejos de ser autoridades (entes de integración de competencias) y únicas; y no preveía un mecanismo adecuado de iniciativa para su creación. Por otra parte, la remisión al Reglamento, para su regulación era improcedente, pues ello debe ser materia legal.
11. La remisión al reglamento para la determinación de las infracciones a la Ley y la aplicación de sanciones era improcedente e inconstitucional, por tratarse de una materia de reserva legal,
12. Las sanciones enumeradas en la ley no habían sido adecuadamente meditadas, ya que algunas eran inclusive inconstitucionales, como la inhabilitación definitiva (permanente) para ocupar funciones públicas.
13. La responsabilidad solidaria de accionistas y asociados de empresas con la propia empresa era una regulación excesiva, contraria al régimen societario del Código de Comercio.
14. Las regulaciones concernientes a la propiedad requerían de ajustes, pues inclusive algunas eran inconstitucionales (art. 55) pues las limitaciones al derecho son materia de reserva legal.
15. No podía dejarse al Reglamento la determinación del procedimiento para establecer las indemnizaciones a que pudieran tener los propietarios (art. 74).

En base a las consideraciones formuladas, estimamos que el Proyecto debía ser reformulado para que cumpliera a cabalidad el cometido que estaba llamado a llevar a cabo en el proceso de ordenación de la ocupación del territorio nacional. Como consecuencia de ello, propusimos a la Comisión Especial del Senado una reformulación total del Proyecto <sup>15 bis</sup>, lo cual fue acogido por la misma.

En primer lugar, propusimos que la Ley debía tener carácter de Ley Orgánica pues debía derogar normas de la Ley Orgánica del Ambiente, además de que sus regulaciones debían prevalecer sobre regulaciones sectoriales, lo cual fue acogido formalmente por el Senado.

Posteriormente, formulamos un conjunto de propuestas que modificaron conceptualmente el Proyecto, en base a los siguientes criterios que

---

<sup>15 bis</sup>. Véase el Proyecto de Informe presentado a la Comisión Especial, junio 1983, 206 páginas.

fueron acogidos completamente por la Comisión Especial en el *Informe* de fecha 12 de julio de 1983 presentado al Senado:

1. En primer lugar, vincular el Sistema de Planificación de la Ordenación del Territorio al Sistema Nacional de Planificación y, en particular, a la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación.
2. En segundo lugar, precisar lo que en las políticas del sector público debía comprender la ordenación del territorio, a los efectos de establecer las necesarias jerarquías entre esas diversas políticas públicas. En este sentido, la concepción de la Ley Orgánica propuesta variaba la que estaba expresada en la Ley Orgánica del Ambiente.
3. En tercer lugar, las modificaciones introducidas al Proyecto perfeccionaban el Sistema de Planes de Ordenación del Territorio, al regularse sus contenidos y complementarse el establecido en el Proyecto, particularmente en lo que se refería a los Planes de Ordenación de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial y los Planes de Ordenación Urbanística. En cuanto a estos últimos, estimamos conveniente no precisar cuáles eran esos Planes, considerando que la ley especial debe establecerlo, en virtud de que la Ley Orgánica no debía ser una Ley sobre Ordenación Urbanística.
4. En cuarto lugar, en relación a la elaboración y aprobación de los Planes, precisamos los alcances de las normas que regulan la organización institucional sobre la materia en relación al Plan Nacional, a los Planes Regionales y a los Planes Sectoriales, estableciendo con precisión las competencias de las Secretarías Técnicas Nacional y Regionales. Además, en esta materia se precisaron los mecanismos de consultas interinstitucionales y de consultas públicas, en el proceso de elaboración de los planes, a los efectos de garantizar la participación de las instituciones y sectores interesados en dicho proceso. Por otra parte, se estableció el sistema de aprobación de los Planes, definiéndose las competencias territoriales respectivas del ámbito nacional, de los ámbitos estadales y del ámbito municipal, según los tipos de planes.
5. En quinto lugar, en cuanto a la ejecución y control de los planes, se estableció con precisión la distribución de competencias entre los diversos organismos de la Administración Nacional Centralizada, de las Gobernaciones y de los Municipios

en materia de control de la ejecución de los Planes, regulándose con precisión las dos técnicas administrativas básicas para asegurar ese control: las aprobaciones administrativas en relación a las actuaciones políticas que implicaran ocupación del territorio y las autorizaciones administrativas en relación a las actuaciones de los particulares que implicaran ocupación del territorio, correspondiendo el otorgamiento de dichas aprobaciones y autorizaciones, a los diversos niveles de autoridades territoriales que tenían a su cargo el control de la ejecución de los Planes. Se sustituyó, así, el texto del Capítulo sobre la Certificación Nacional de Uso que contenía el Proyecto inicial y que regulaba confusamente la materia sobre todo por su imprecisa ubicación en el articulado del Proyecto.

En esta materia de las aprobaciones y autorizaciones, propusimos regular la figura del silencio administrativo positivo, a los efectos de agilizar las tramitaciones administrativas, y en particular, propusimos la incorporación de normas programáticas, a los efectos de simplificar la permisología local y agilizar los trámites con las debidas garantías de los derechos de los administrados.

6. En cuanto al control de la ejecución de los planes, en sexto lugar, no sólo propusimos en el Proyecto regular con mayor precisión las Autoridades Unicas de Areas, sino que propusimos incorporar un capítulo destinado a establecer las bases relativas a la Administración regional, dándosele así base legislativa al sistema de regionalización administrativa del país.
7. En séptimo lugar, propusimos reformular el Título relativo al régimen de la propiedad privada en la Ordenación del Territorio, a fin de precisar los efectos de los planes de ordenación del territorio sobre la propiedad privada. Se estableció así, el principio del carácter de limitación legal a la propiedad de los usos regulados en los Planes de Ordenación del Territorio, y en particular, en relación a los Planes de Ordenación Urbánística, se precisó su carácter delimitador del contenido del derecho de propiedad en virtud de lo cual éste queda vinculado al destino fijado por dichos planes. Consecuencia de estas regulaciones fue el establecimiento de normas que debían garantizar el derecho de propiedad, en relación a las expropiaciones y a las indemnizaciones. Además, la norma relativa a la recuperación de las plusvalías se precisó, a los efectos de su desarrollo a nivel local.

8. Por último, en octavo lugar, propusimos reformular y simplificar el Título sobre las infracciones y sanciones administrativas, eliminándole las de carácter penal.

Como resultado de todas esas propuestas que presentamos a la Comisión Especial, y de acuerdo con lo señalado anteriormente, todos los artículos del Proyecto de Ley aprobado en Primera discusión por el Senado, fueron modificados, y se reestructuró el Proyecto de Ley Orgánica, con 78 artículos distribuidos en siete Títulos, conformados en la siguiente forma:

El *Título I*, sobre Disposiciones Generales, que contiene los artículos 1 a 7, sustitutivos de los artículos 1 a 6 del texto anterior.

El *Título II*, sobre la Planificación de la Ordenación del Territorio, sustitutivo de parte del Título II del Proyecto anterior, contiene los artículos 8 a 19. Este Título II, contiene un nuevo Capítulo I, sobre Disposición General con nuevo artículo con el N° 8; el Capítulo II, sustitutivo del Capítulo I del Título II del Proyecto anterior, contiene el artículo 9 sustitutivo del anterior artículo 7; el Capítulo II del Título II del Proyecto anterior se convierte en Capítulo III del Título II con los artículos 10 y 13 sustitutivos del anterior artículo 8; el Capítulo IV del Título II, relativo a los Planes Sectoriales es nuevo, y contiene el artículo 14; el Capítulo V relativo a los Planes de Ordenación de las Areas bajo Régimen de Administración Especial con los artículos 15 a 17, el cual sustituye casi todo el contenido del Título IV del Proyecto anterior (arts. 25 a 40); y por último, el Capítulo VI del Título II, también es nuevo, relativo a los Planes de Ordenación Urbanística, y sus artículos 18 y 19 sustituyen el contenido del Capítulo I del Título VI del Proyecto anterior sobre Ordenación del Territorio en las áreas urbanas (arts. 45 a 48).

El *Título III*, sobre la elaboración y aprobación de los Planes, sustituye parte del Título II del Proyecto inicial, y sus artículos 20 a 39 sustituyen los artículos 9 a 18 del Proyecto inicial. Dentro de este Título III, el Capítulo I sobre Organización Institucional (arts. 20 a 25) sustituye el Capítulo III del Título II del Proyecto inicial (arts. 9 a 14); el Capítulo II sobre elaboración de los planes (arts. 26 a 32), es nuevo; y el Capítulo III sobre la aprobación de los Planes (arts. 33 a 39), sustituye parte del Capítulo IV del Título II del Proyecto inicial (arts. 15 a 18). Así como el artículo 27 del Proyecto inicial.

El *Título IV* sobre ejecución y control de los Planes de Ordenación, sustituye el Título III del Proyecto inicial, y sus artículos (40 a 62) sustituyen parte de los artículos 19 a 24 y 41 a 44 del Proyecto inicial. El Capítulo I del Título IV, relativo a la ejecución de los planes (arts. 40 a 42) sustituye el Capítulo I del Título IV del Proyecto inicial (arts. 19 a 22); el Capítulo II del Título IV, relativo al control de la ejecución de los Planes (arts. 43 a 48), sustituye al Capítulo II del Título IV del Proyecto inicial; los Capítulos III y IV del Título IV relativos a las aprobaciones administrativas (arts. 49 a 52) y a las autorizaciones administrativas (arts. 53 a 57) son nuevos y sustituyen la regulación del Capítulo V del Título IV del Proyecto inicial relativa a la Certificación Nacional de Uso (arts. 49 a 54); el Capítulo V del Título IV relativo a las Autoridades Únicas de Area (arts. 58 a 60) sustituye el contenido del Título V del Proyecto inicial (arts. 42 a 44); y el Capítulo VI del Título IV relativo a la Administración Regional (arts. 61 y 62) es nuevo.

El *Título V*, relativo al régimen de la propiedad privada en la Ordenación del Territorio (arts. 63 a 69) sustituye parte de los Títulos IV y VII del Proyecto inicial, contiene dos Capítulos: El Capítulo I, Disposiciones Generales (arts. 63 a 65) sustituye lo establecido en los artículos 55, 56 y 58 del Proyecto inicial; y el Capítulo II relativo al Régimen Urbanístico de la propiedad (arts. 66 a 69) es nuevo y además sustituye lo establecido en el artículo 57 del Proyecto inicial.

El *Título VI*, relativo a las infracciones y sanciones administrativas (arts. 70 a 75) sustituye el Título VIII del Proyecto inicial (arts. 59 a 68).

Por último, en cuanto al *Título VII* relativo a las Disposiciones Transitorias (art. 76) sustituye lo establecido en el Título IX del Proyecto inicial sobre la misma materia (arts. 69 a 76) y las Disposiciones Finales (arts. 77 y 78) sustituyen lo establecido en los artículos 75 y 76 del Proyecto inicial.

Como resultado de esta labor de modificación del Proyecto inicial, se elaboró materialmente un nuevo Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio, que fue aprobado por el Senado y luego, de nuevo por la Cámara de Diputados, sancionándose así con fecha 26 de julio de 1983.

### III. OBJETIVOS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Ahora bien, una política de ordenación del territorio como la define y regula esta Ley Orgánica tiene unos objetivos precisos, los cuales pueden deducirse de lo que la propia Ley estima que comprende la ordenación del territorio<sup>16</sup>.

En efecto, el artículo 3º de la Ley Orgánica establece lo siguiente:

Artículo 3º A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

1. La definición de los mejores usos de los espacios, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y asentamientos humanos;
3. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas;
4. 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;
5. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de las actividades del sector agropecuario;
6. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarios que permitan detener el flujo migratorio a las ciudades;
7. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
8. La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte;
9. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;
10. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados;

16. Véase, Allan R. Brewer-Carías: "Bases para una Ley Orgánica de la Ordenación del Territorio" (Base 2), en Allan R. Brewer-Carías, *El Sistema de Economía Mixta. Libertad Económica, Planificación y Ordenación del Territorio*, MARNR, Caracas, 1980, págs. 154 y 155.

11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;

12. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la ley.

Estos objetivos implican, necesariamente, una serie de áreas de acción política <sup>16 bis</sup> del Estado en materia de ordenación del territorio, que no sólo exige comprometer a todo el sector público en su aplicación, sino también a los particulares, pues todo el desarrollo nacional está comprometido en la ocupación de un territorio. Sin embargo, particularmente implica controlar las actividades del Estado que tienen mayor relación con la ocupación del espacio y del territorio. Por ello pueden identificarse una serie de áreas de acción específicas que forman parte, por esencia, de la política de ordenación del territorio.

1. *La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables*

En primer lugar, forma parte esencial de la política de ordenación del territorio, las actividades estatales de protección del ambiente y de conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Estos son escasos, y su uso racional debe encuadrarse en una política de largo plazo.

Por tanto, una política, por ejemplo, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, es una política de ordenación del territorio. Con razón se ha dicho que es la condicionante hidráulica, la que más influye en la ocupación del territorio <sup>17</sup>.

Por ello, toda decisión pública que implique cualquier aprovechamiento del agua, exige su integración en una política de ordenación del territorio. Lo mismo puede decirse respecto de los otros recursos naturales renovables: no se puede establecer, por ejemplo, un parque nacional o una zona protectora, aisladamente de la política de ordenación territorial.

En este sentido, por ejemplo, las decisiones respecto al abastecimiento de agua a las poblaciones, hasta ahora adoptadas aisladamente por el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (piénsese, por ejemplo, en los trasvases efectuados para el abastecimiento de Caracas), en el futuro tendrán que enmarcarse en un plan imperativo y obligatorio de carác-

<sup>16 bis</sup> Véase, Magdalena Salomón de Padrón, *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio: Su Ambito y Medios de Acción*, Caracas, 1977.

<sup>17</sup> Véase, Jean Lavasse: *La organización del espacio*, Madrid 1975, pág. 37.

ter nacional, que las oriente, y desarrollarse de acuerdo a las aprobaciones que otorgue el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (art. 49).

Por lo tanto, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio necesariamente ubica esta política pública en la jerarquía política que tiene y ha cambiado, por ejemplo, el concepto de la Ley Orgánica del Ambiente. No es que la ordenación del territorio esté comprendida en la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente como lo dice dicha Ley (art. 3º, ord. 1º) y que la ordenación del territorio deba 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 (arts. 5 y 14).

En consecuencia, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio necesariamente ha incidido por ejemplo, en la actual legislación ambiental y de recursos naturales renovables (Ley Orgánica del Ambiente y Ley Forestal de Suelos y Aguas), y conlleva la derogatoria tácita de muchas de las normas de la misma (art. 78); particularmente de la Ley Orgánica del Ambiente, pues ha implicado cambiarle su concepto, y enmarcar la política ambiental dentro de la política de ordenación del territorio como una pieza fundamental que es de ésta.

## *2. La explotación de los recursos naturales no renovables*

Otro aspecto que también debe quedar abarcado por la política de ordenación del territorio, es el relativo a las explotaciones mineras y de hidrocarburos. No pueden tomarse, aisladamente, por el Ministerio de Energía y Minas, por las empresas operadoras de la industria petrolera nacionalizada o por las Corporaciones de Desarrollo Regional, decisiones que impliquen ocupación del territorio para exportación de recursos naturales no renovables, y al contrario, estas decisiones deben adoptarse en un todo, conforme a la política de ordenación del territorio que se adopta.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, por tanto, necesariamente incide en el ejercicio de las competencias públicas en materia de explotación de los recursos naturales no renovables, particularmente, los de hidrocarburos, que tienen la mayor importancia para

el país. Solo basta mencionar, por ejemplo, que el desarrollo de la faja petrolífera del Orinoco, que exige políticas de largo plazo en la ocupación ordenada de una extensa parte del territorio nacional que abarca varios Estados, debe plantearse como una de las piezas esenciales de la política que busca ordenar la Ley. De allí toda la regulación que establece la ley sobre los planes de las áreas bajo régimen de administración especial (art. 5, letra d. y arts. 15 y siguientes).

La Ley Orgánica, por tanto, incide directamente en estos aspectos clave de la política de ordenación del territorio de nuestro país.

### 3. *El mejoramiento del medio rural*

Forman parte, también, de la política de ordenación del territorio, las políticas estatales de mejoramiento del medio rural, en particular, de reforma agraria y de equipamiento e infraestructura agrícolas. Hasta ahora, había sido el Instituto Agrario Nacional quien, aisladamente, ha determinado la localización de los asentamientos campesinos y el desarrollo de ciertos sistemas de riego; y ha sido el Ministerio de Agricultura y Cría quien, también aisladamente, ha desarrollado una importante tarea en el campo de la vialidad agrícola.

Estas actividades, sin embargo, definida una política de ordenación del territorio, tendrán necesariamente que encuadrarse en la misma, respetándose las áreas del territorio a las cuales se defina una vocación distinta a la rural, mediante las aprobaciones respectivas (art. 49).

Por tanto, todo el proceso de reforma agraria, desarrollado en forma autónoma en nuestro país desde los años sesenta, con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, debe ser reorientado, y comenzar a formar parte de la política nacional de ordenación territorial, a los efectos de que la agricultura, además de ser un factor de producción nacional, contribuya a la racional ocupación del territorio, contribuyendo al freno del éxodo rural. La Ley Orgánica, por tanto, también tiene una incidencia importante en la normativa de la Ley de Reforma Agraria, lo cual estimamos era indispensable.

### 4. *El desarrollo de los transportes*

Uno de los factores que más contribuyen a la ocupación del territorio, es el desarrollo de los medios de comunicación. Así, el trazado de una carretera o autopista o de una línea de ferrocarril, y la localización de un puerto o de un aeropuerto tienen una influencia decisiva en

materia de ocupación del territorio. De allí, que todas las decisiones estatales en el campo de los transportes y del desarrollo de las vías de comunicación, sean una de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Como consecuencia de ello, definida esta política, no podrá seguir siendo el Ministerio de Transporte y Comunicaciones quien, aisladamente, tome las decisiones pertinentes en estos campos, sino que ahora debe obtener las aprobaciones administrativas necesarias de parte del Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (art. 49).

Por tanto, paralelamente a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, debe comenzar a llenarse el vacío existente en la legislación nacional, en el sentido de que debe dictarse una Ley de Carreteras o de Transporte Terrestre, dada la insuficiencia de la vigente Ley de Tránsito Terrestre.

En todo caso, para someter la política de transporte (aéreo, terrestre, fluvial y marítimo) a una más amplia de ordenación del territorio, la Ley Orgánica prevé en este campo, como en los anteriormente mencionados, los mecanismos de integración interinstitucional de políticas, tanto en materia de elaboración como de control de la ejecución de los planes.

##### 5. *La localización industrial*

Otro de los aspectos primordiales de la política de ordenación del territorio es la localización industrial y todas las decisiones que deben adoptarse en torno a ella: desconcentración económica, a través de estímulos o mediante el traslado forzoso de industrias; prohibiciones de establecimiento de industrias en áreas determinadas; y creación de parques o zonas industriales.

Estas decisiones no pueden, seguirse adoptando aisladamente por el Ministerio de Fomento, la Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria o las autoridades locales. Por ejemplo, en materia de zonas o parques industriales, fueron los Concejos Municipales o Corpindustria, aisladamente, quienes decidían el establecimiento de una zona o urbanización industrial, pero sin tener presente la existencia o no de agua suficiente o de un sistema adecuado de vías de comunicación. Las decisiones en esta materia, por tanto, también tendrán que estar guiadas por la política de ordenación del territorio, y el sistema de aprobaciones administrativas que se establece (art. 49).

## 6. *El proceso de urbanización*

Por supuesto, el proceso de urbanización, es decir, la ocupación del territorio por asentamientos humanos más o menos estables, es otra de las piezas esenciales de la política de ordenación del territorio. Por tanto, el establecimiento de los límites de expansión o crecimiento de las ciudades, no es realmente, un problema urbanístico sino de ordenación del territorio. Saber hasta dónde debe o puede llegar el límite de una ciudad y cuáles inmuebles pueden ocuparse por asentamientos humanos, realmente es un problema nacional o regional, y bajo estos ángulos debe tratarse. No podían, aisladamente, las autoridades locales seguir estableciendo cuál es el ámbito de lo urbano, sino que ello corresponde ahora a las autoridades de la ordenación del territorio. Por supuesto, una vez determinado el ámbito de crecimiento de una ciudad, la regulación urbanística concreta en ese ámbito corresponde a las autoridades locales.

Por ello, el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, dictado por Decreto N° 2445 del 15 de noviembre de 1977, establecía expresamente que los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y del Desarrollo Urbano, debían indicar mediante resolución conjunta, las áreas de expansión de las ciudades. “Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio de Desarrollo Urbano, elaborará el esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (art. 3°).

Conforme a esta orientación la Ley Orgánica establece en el artículo 52 que “La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las mismas, corresponde mediante Resolución Conjunta al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los municipios respectivos”.

## 7. *El equipamiento físico*

Por último, todas las actividades que impliquen equipamiento físico del territorio, con motivo del aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de la explotación de los recursos naturales no renovables; del desarrollo agrícola; del desarrollo de los transportes y vías de comunicación; de la localización industrial; y del proceso de

urbanización deben, asimismo, quedar enmarcadas dentro de la política de ordenación del territorio; y sobre estas actividades también incide la regulación legal promulgada.

#### IV. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACION

De acuerdo a los objetivos antes indicados, es evidente que la política de ordenación del territorio necesariamente incide, en su aplicación, en la planificación. Siendo una política de largo plazo, tiene, por tanto que ser planificada. Por ello la actuación pública en materia de ordenación del territorio debe estar siempre vinculada al Plan. Esta es, sin duda, la orientación de la Ley Orgánica, al precisar en su artículo 4º lo siguiente:

Artículo 4º Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- a) La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio;
- b) La gestión, ejecución y control de dichos planes y
- c) La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

Ahora bien, la política de ordenación territorial ha provocado que la misma planificación tradicional haya adquirido una nueva dimensión.

##### 1. *Una nueva dimensión de la planificación*

En efecto, la ordenación del territorio, como política estatal, ha dado una nueva dimensión a la planificación, pues implica una planificación en el espacio, de largo plazo. Por tanto, incorpora al factor temporal tradicional de la planificación económico-social, el aspecto espacial, dándole a la vez una nueva dimensión a los planes territoriales.

Tradicionalmente, la planificación económica y social no tenía una concreción espacial, y la planificación territorial se reducía a los planes urbanos.

Con la política de ordenación territorial, sin embargo, se tiene conciencia de que el plan territorial no se agota en los planes urbanos y que un plan de ordenamiento territorial debe abarcar actividades no urbanas, de carácter agrícola, minero o de explotación forestal. Por tanto, lo urbano no es el único objetivo de la ordenación del territorio aun

cuando la abarque. Por tanto, lo urbano quedó como parte del problema, no como la esencia del mismo. Así resulta claro de la descripción de lo que comprende en la Ley Orgánica, la ordenación del territorio (art. 3º).

Esta clasificación entre lo territorial, más amplio, y lo urbano, más restringido, sin embargo, es relativamente reciente. Dos décadas atrás, la ordenación del territorio se vinculaba casi sólo con lo urbano, y por ello, los proyectos de Ley que se elaboraron en esta materia en el Ministerio de Obras Públicas, en los años sesenta, fueron Proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial y Urbano. El panorama ahora está más claro, y en lugar de regular todo en una Ley, en realidad el país necesita más bien una Ley de Ordenación Urbanística además de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

La planificación territorial o espacial, en este sentido de ordenación del territorio, implica previsiones a largo plazo, como estrategia o política, que supera los lapsos medianos tradicionales de la planificación económica y social. De allí la vinculación que la Ley Orgánica establece entre el proceso de ordenación del territorio y la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación (art. 1º).

Además, la ordenación del territorio exige, necesariamente, una planificación del desarrollo a escala regional, como se establece en el artículo 5º y en los artículos 10 a 13 de la Ley Orgánica. En cambio, esta no ha sido indispensable, en nuestro país, para la planificación económico-social.

Por otra parte, la ordenación del territorio, como política de largo plazo, lleva a que se tengan que incorporar a la propia planificación nacional de carácter económico y social, elementos de carácter espacial. Por tanto, ante una política de ordenación del territorio, no basta con elaborar, por ejemplo, un plan del sector manufacturero, o un plan del sector agrícola, si no hay en ellos, elementos espaciales que establezcan claramente la localización y el desarrollo de determinadas regiones, en relación a esas actividades de carácter económico. Por esto, la política de ordenación del territorio, exige, necesariamente, que se incluya en la planificación territorial, los planes sectoriales, de allí las previsiones de los artículos 5 y 14 de la Ley Orgánica.

Finalmente, y dentro de esta nueva dimensión de la planificación, la política de ordenación del territorio le ha reafirmado a la planificación territorial su carácter imperativo.

En efecto, contrariamente a lo que sucede en materia de planificación económico-social en un sistema de economía mixta como el nuestro,

en el cual la planificación es, en principio, imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado, en el campo de la planificación físico-espacial o territorial, la planificación siempre es imperativa, tanto para el sector público como para los particulares. Esta imperatividad siempre ha existido, en principio, a nivel urbanístico, y se reafirma ahora en los niveles nacionales y regionales.

No tendría sentido un Plan Nacional de Ordenación del Territorio o los planes regionales y por supuesto, los sectoriales y los urbanos, si éstos no fueran estrictamente obligatorios tanto para los órganos estatales como para los particulares.

Este principio lo recoge, acertada y repetidamente la Ley Orgánica al establecer en sus artículos 7, 42, 63 y 66 lo siguiente:

Artículo 7º Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones entrarán en vigencia una vez publicados junto con sus actos de aprobación definitiva en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

Artículo 42. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la administración descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, *están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.*

Artículo 63. Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, *se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización...*

Artículo 66. Los planes de ordenación urbanística *delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando ésta vinculada al destino fijado por los mismos.*

Ahora bien, precisamente por este carácter imperativo de la planificación territorial que regula la Ley Orgánica, en el mismo se han incorporado normas que regulen, con precisión, el proceso de elaboración de los planes, y en ellas, las que prevén los mecanismos de consultas privadas y públicas que en esta materia son indispensables (arts. 22, ord. 4º, 23, ord. 5º; 27 a 39). La Ley Orgánica, además, regula específicamente las audiencias públicas en el proceso de elaboración de los planes de ordenación urbanística (art. 30).

En todo caso, por estos efectos obligatorios, por supuesto, los planes deben ser de acceso público, como lo prevé la Ley Orgánica (art. 38).

## 2. Los niveles de la planificación territorial

La política de ordenación del territorio, como política de largo plazo y como nueva dimensión de la planificación, se desarrolla, necesariamente en diversos niveles territoriales: nacional, regional y local.

Por ello, la Ley Orgánica establece en su artículo 5º, como instrumentos básicos de la ordenación del territorio, además del *Plan Nacional de Ordenación del Territorio*, los planes en que éste se desagrega:

- a) Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio;
- b) Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales;
- c) Los planes de ordenación urbanística;
- d) Los planes de las áreas bajo régimen de administración especial;
- e) Los demás planes de ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

Por supuesto, siendo un sistema de planificación territorial a escala nacional, el que prevé la Ley Orgánica, resulta indispensable la vinculación de la planificación territorial con el Sistema Nacional de Planificación que encuentra ahora encuadre constitucional en el artículo 7º de la Enmienda Nº 2 a la Constitución de 1983<sup>17 bis</sup>. Por ello la norma del artículo 8 de la Ley Orgánica que establece lo siguiente:

Artículo 8. La planificación de la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio, deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación, una vez estas establecidas.

### A. La política y el Plan Nacional

En primer lugar, la Ley Orgánica establece la necesidad de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio (arts. 5 y 9). Debe señalarse, sin embargo, que no hay consenso, ni en las experiencias comparadas de planificación territorial ni en quienes han discutido el problema de la ordenación del territorio en nuestro país, sobre la posibilidad misma de un Plan Nacional de Ordenación del Territorio, si

<sup>17 bis</sup>. Véase en *Gaceta Oficial* Nº 3.251 Ext. de 12-9-83.

este fuera un instrumento de mediano plazo. En este supuesto, para algunos, sería una versión espacial del Plan Quinquenal de Desarrollo económico y social, y para otros constituiría una política de ocupación del territorio, que tiene en cuenta las previsiones del plan de desarrollo económico y social, de mediano plazo pero que tiene su propia individualidad.

Sin embargo, tratándose de una política de largo plazo, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio elaborado en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación, debe ser la expresión físico-espacial de ella. Los planes quinquenales de desarrollo económico y social y los planes sectoriales deben, así, seguir dicha Estrategia del Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Por ello el artículo 9 de la Ley Orgánica dispone expresamente que “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”.

Sin embargo, siendo los Planes de mediano plazo, es decir, los Planes de la Nación, instrumentos quinquenales que expresan la política de un gobierno en el período constitucional respectivo, cada vez que se formule uno o se reformule el que está vigente, pueden revisarse y modificarse el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, los Planes Regionales y los demás planes sectoriales o de los Estados (art. 39).

Ahora bien, el contenido de un Plan Nacional de Ordenación Territorio, por supuesto, no podría ser otro que un contenido de carácter general donde se establezcan los lineamientos generales para la mejor utilización del suelo, para controlar y organizar la expansión urbana, para delimitar las grandes áreas y espacios verdes, para establecer los lineamientos de la preservación del ambiente, de la atracción industrial, del desarrollo turístico, etc. Es decir, se trata de un Plan donde deben preverse los grandes lineamientos de la utilización del espacio, ordenando el territorio de acuerdo con los imperativos que exige el óptimo aprovechamiento de ese territorio y aprovechándose, también, las mayores ventajas económicas y sociales de las actividades que se localicen en ese territorio<sup>18</sup>.

Lo cierto es que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio tiene un destinatario básico: Sin duda, no es el sector privado, sino el sector público, primero, porque si alguna entidad de importancia nacional, puede tomar decisiones que impliquen una ocupación del

18. *Cfr. Conseil d'Europe, op. cit.,* pág. 27.

territorio ese es el Estado; y segundo porque si en el país hay y ha habido un desequilibrio y un proceso de ocupación irracional del territorio, ello se debe al propio Estado. Puede decirse que el Estado, directa o indirectamente, ha sido el primer degradador del ambiente y es el primer ocupador del territorio porque, en definitiva, aun cuando sean particulares los que actúan y ocupen el territorio, ello es posible porque el Estado lo autoriza, lo permite o, simplemente, no lo controla.

Por ello, el primer destinatario del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de la propia Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, tiene que ser el sector público. Este Plan Nacional, por ejemplo, cuando establezca los lineamientos para la adopción de decisiones básicas tendientes a determinar cuál es el destino de las distintas zonas del país, agrícolas, mineras, industriales, turísticas, administrativas, mixtas, etc., su destinatario será el Estado; o cuando establezca los grandes trazados de vías de comunicación, puentes, autopistas, carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, etc., su destinatario será el Estado. El Plan, en realidad, lo que busca es ordenar la acción del sector público, pues lo que no puede seguir sucediendo es que, por ejemplo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por su cuenta, defina el trazado de una línea de ferrocarril o defina dónde debe estar localizado un puerto o un aeropuerto; que el Ministerio de Desarrollo Urbano, por ejemplo, establezca determinados criterios de urbanización para las ciudades; que el Ministerio de Fomento, por ejemplo, determine aisladamente los criterios de localización industrial; o que CORPOINDUSTRIAS, también aisladamente, determine dónde debe construirse un parque industrial. La actuación aislada de los organismos públicos en estos casos, hasta ahora, ha constituido un elemento degradante del territorio. Por tanto, todos esos lineamientos propios del plan de ordenación del territorio tienen como destinatarios al sector público, porque en definitiva, el sector privado, también actúa por autorización, permiso o licencia del sector público; y para controlar la acción de los entes públicos es que, precisamente, se establece el sistema de aprobaciones administrativas previsto en los artículos 49 y siguientes de la Ley Orgánica.

Dentro de esta orientación, por tanto, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio debe contener los grandes lineamientos del uso o destino del suelo, los grandes trazados de las vías de comunicación, así como la localización de puertos y aeropuertos; las grandes obras de protección o aprovechamiento de los recursos naturales; el sistema de ciudades a nivel regional; la defensa de las fronteras; la demarcación de los grandes Parques Nacionales y zonas protectoras; la localización

de los grandes complejos industriales y mineros; y la política de protección del ambiente <sup>18 bis</sup>.

Esta es, precisamente, la orientación de la Ley Orgánica al establecer, en su artículo 9, lo siguiente:

Artículo 9º 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:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios;
3. Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deben establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan;
6. Las políticas para la administración de los recursos naturales;
7. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas;
9. Los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte;
10. La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos;
11. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

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

---

<sup>18 bis</sup>. Véase, Ramón Martín Mateo: *Aspectos Jurídicos de la Ordenación del Territorio en Venezuela*, Caracas, 1980.

De acuerdo con este contenido, el Plan Nacional debe desglosarse en planes sectoriales (art. 5º, letra b) y en particular, en los planes de desarrollo y reforma agraria, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos; de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamiento de interés público (art. 14).

#### B. *La planificación regional*

El Plan Nacional, el cual debe definir esas grandes líneas políticas de acción para la ocupación del territorio, tanto pública como privada, debe ser concentrado, necesariamente, a nivel regional.

Por tanto, la planificación regional es quizás, el campo en el cual la ordenación del territorio adquiere real sentido. Ahora bien, no habiendo en nuestro país, hasta ahora, una política nacional de ordenamiento territorial bien definida, es posible que ello haya contribuido a que los intentos de planificación regional que se habían venido haciendo en los últimos años, no hubieran cristalizado. En virtud de ello, la Ley Orgánica, ahora, le da asidero al proceso de regionalización al establecer que a los efectos de la ordenación del territorio, "el territorio nacional se dividirá en regiones" que establecerá el Ejecutivo Nacional mediante Decreto (art. 10).

En efecto, la política de ordenación del territorio tiene, necesariamente un reflejo regional, al tener por objeto el restablecimiento de un equilibrio entre las regiones a escala nacional, o una mejor repartición de actividades en ellas teniendo en cuenta la vocación específica de cada región, o asegurar el desarrollo prioritario de una región en relación a otra (art. 3). Por otra parte, es precisamente a escala regional que esa política tiene sentido, ya que la forma básica de concretar un Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio, es a nivel de región. Es precisamente en los planes regionales donde puede, en concreto, establecerse las medidas específicas destinadas a orientar la localización de industrias, el establecimiento de parques industriales, la creación de parques nacionales y de un sistema de áreas verdes, la creación y desarrollo de un sistema de transporte, la localización de desarrollos agrícolas, el establecimiento de universidades y centros educativos, la ubicación de conjuntos residenciales y poblaciones, etc.<sup>19</sup>.

En esta forma, los planes regionales son los que pueden, en concreto, desarrollar los lineamientos generales del Plan Nacional en todo el territorio nacional.

19. Cfr. Conseil d'Europe, *op. cit.*, pág. 27.

Esta es la orientación que ha seguido la Ley Orgánica, por lo que su artículo 11 establece lo siguiente:

Artículo 11. En cada una de las regiones se dictará un plan regional de ordenación del territorio como instrumentos a largo plazo, que desarrollen las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
5. La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
6. Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;
7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de la ordenación del territorio;
8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal;
10. Los lineamientos generales de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

Los planes regionales de ordenación del territorio, como lo dice el artículo 11, deben desarrollar las directrices del Plan Nacional. Sin embargo, para su aprobación no necesariamente este debe ser dictado. La Ley Orgánica, para evitar la paralización del proceso debido a la falta del Plan Nacional prevé así, que los planes regionales pueden aprobarse aun cuando aquél no se haya dictado con anterioridad, pero con la indicación de que de producirse la sanción del Plan Nacional, se procederá automáticamente a la adaptación de los planes regionales (art. 12).

Por otra parte, y en virtud de que el territorio de la mayoría de las regiones abarca más de un Estado, se prevé que el Plan Regional puede desglosarse en Planes Estadales o subregionales que deben desarrollar

en cada Estado o sub-región las directrices del Plan Nacional, en las mismas materias contenidas en estos (art. 13).

Debe destacarse, por último, que después de casi tres lustros de experiencia regional, en esta Ley Orgánica de Ordenación del Territorio encuentra su soporte el sistema de administración y desarrollo regional, el cual había venido regulándose por decretos. Por primera vez, entonces, en una ley nacional se establecen las regiones y se prevén las bases del sistema de administración y gobierno de las mismas.

### C. *Los planes de ordenación urbanística*

En el tercer nivel de la política de ordenación del territorio están, por supuesto, los planes de ordenación urbanística, ya que la planificación urbana también forma parte del proceso de ordenación del territorio, aun cuando dentro del ámbito más reducido de la ciudad.

Por ello la Ley Orgánica, con razón, establece en su artículo 18 que “los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados”.

Estos planes de ordenación urbanística, por tanto, no se definen ni clasifican en la Ley Orgánica, pues ello corresponderá a la Ley Nacional de Ordenación Urbanística, y si bien deben ser concreción espacial urbana del Plan Nacional y de los planes regionales, pueden y deben dictarse aun cuando estos no hayan sido aprobados. Sin embargo, establece el artículo 18, que una vez que esos planes se dicten, los de ordenación urbanística deberán adaptarse a las previsiones de ellos.

Por otra parte, la Ley Orgánica es clara en establecer que los planes de ordenación urbanística deben adoptarse dentro de los respectivos perímetros urbanos de las ciudades determinados por Resolución conjunta, previa consulta con el Municipio respectivo, por los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y de Desarrollo Urbano, conforme se especifica en los artículos 18 y 52 de la Ley.

En cuanto al contenido de los planes de ordenación urbanística, el artículo 19 de la Ley Orgánica establece lo siguiente:

Artículo 19. Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades;
2. La definición del uso del suelo urbano y sus intensidades;

3. La determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
6. El sistema de drenaje primario;
7. La definición en el tiempo de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas mínimas de urbanización;
9. La determinación de los normales y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

Estos planes de ordenación urbanística, cualesquiera que ellos sean, deben por tanto conducir a una determinada zonificación, conforme a la cual se precise el destino concreto de los diversos sectores del suelo urbano; las densidades de población en función de los servicios y de las obras de infraestructura urbana; las características de las edificaciones; el trazado concreto de las vías de comunicación; la ubicación de las edificaciones públicas; las dimensiones de las parcelas; las zonas libres y espacios verdes; el porcentaje de la superficie de los terrenos a urbanizar que deben ser cedidos para vías de comunicación y parques, etc.

En todo caso, y hasta tanto se dicte la ley nacional de ordenación urbanística, continúa en vigencia el régimen transitorio previsto en el artículo 7, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, así como en sus propias Disposiciones Transitorias.

#### D. *Los planes especiales*

Además del Plan Nacional y sus desarrollos sectoriales, de los Planes Regionales, así como de los Planes de Ordenación Urbanística, la política de ordenación territorial exige la adopción de planes especiales, particularmente en el manejo de lo que la Ley Orgánica denomina Areas bajo Régimen de Administración Especial. Por ello, la Ley Orgánica prevé planes para estas áreas, dentro del régimen de planificación territorial (art. 5º, literal d).

Ahora bien, al regular los planes de ordenación de las áreas bajo régimen de administración especial, la Ley Orgánica distingue dos ca-

tegorías: las áreas que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a las leyes especiales (art. 15) y las áreas que la propia Ley Orgánica somete a dicho régimen especial de manejo (art. 16). En cuanto a las primeras, el artículo 15 menciona en especial las siguientes: Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Reservas Forestales, Areas Especiales de Seguridad y Defensa, Reservas de Fauna Silvestre, Refugios de Fauna Silvestre, Santuarios de Fauna Silvestre, Monumentos Naturales, Zonas de interés turístico y áreas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales. En cuanto a las segundas, el artículo 16 de la ley distingue y define las siguientes áreas: áreas de manejo integral de recursos naturales (que son las zonas de reserva para la construcción de presas y embalses, las costas marinas de aguas profundas, los habitats acuáticos especiales para explotación o uso intensivo controlado, las áreas terrestres y marinas con alto potencial energético y minero, las zonas de aprovechamiento agrícola y las planicies inundables), áreas rurales de desarrollo integrado, áreas de protección y recuperación ambiental, sitios de patrimonio histórico cultural o arqueológico, reservas nacionales hidráulicas, áreas de protección de obras públicas, áreas críticas con prioridad de tratamiento, áreas boscosas bajo protección, reservas de biosfera y áreas de fronteras.

De acuerdo con la Ley Orgánica, estas áreas deben establecerse por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, en el cual debe ordenarse elaborar el plan respectivo, donde se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas. En todo caso, establece el artículo 17 de la Ley Orgánica, que los usos previstos en los planes de las áreas bajo régimen de administración especial deben ser objeto de un Reglamento especial, sin cuya publicación aquellos usos y las limitaciones que impongan a la propiedad no surtirán ningún efecto.

Es de señalar que esta norma, que tiende a evitar las congelaciones eternas de la propiedad privada derivadas de las limitaciones al uso de la misma por el establecimiento de las áreas mencionadas, priva sobre las normas que rigen la materia en otras leyes como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas respecto de los Parques Nacionales o algunas zonas protectoras. Sin embargo, en cuanto a la desafectación formal de ciertas de dichas Areas, como en el caso de los Parques Nacionales, si bien la Ley Orgánica prevé, en general, los mismos requisitos formales para su establecimiento (Decreto), estimamos que el requisito previsto en

la Ley Forestal de Suelos y Aguas de aprobación por el Congreso (art. 11) continúa vigente por su especialidad.

### 3. *Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial*

El establecimiento de un sistema de planificación territorial a nivel nacional, regional y local, exige necesariamente, regular tres niveles de autoridades de planificación, sin perjuicio de establecer, en general, que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio (art. 6).

#### A. *Las autoridades nacionales*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece las autoridades nacionales de planificación en lo que concierne al Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Sin embargo, antes de comentar sus regulaciones, y para comprender su alcance, conviene precisar cuál era el régimen vigente antes de la promulgación de la Ley.

En efecto, la actividad de planificación en materia de ordenación del territorio a nivel nacional, antes de la vigencia de la Ley Orgánica, puede decirse que estaba compartida entre la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

De acuerdo a lo establecido en el ordinal 6º del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Central, correspondía a CORDIPLAN la atribución de “proponer los *lineamientos generales* de la planificación física y espacial en escala nacional y coordinar, conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciese a nivel regional y urbanístico”. Por tanto, CORDIPLAN debe elaborar la estrategia, de largo plazo para el ordenamiento territorial, debiendo los planes regionales elaborarse conforme a esos lineamientos.

Sin embargo, a nivel nacional, no debe olvidarse que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, conforme a lo previsto en el ordinal 22 del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, asumió las competencias atribuidas por la Ley Orgánica del Ambiente, tanto al Consejo Nacional del Ambiente como a la Oficina Nacional del Ambiente, por lo que debía “elaborar, en consulta con la Oficina Central de Coordinación y Planificación, el Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental (art. 11, ord. 4º). Este

Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, que debía formar parte del Plan de la Nación, conforme lo previsto en el artículo 7º de la Ley Orgánica del Ambiente, en realidad, no parece ser otra cosa que el futuro Plan Nacional de Ordenación del Territorio, tal como resulta de su contenido específico en ese mismo artículo de la Ley Orgánica del Ambiente:

1. La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas;
2. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento;
3. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y poblamiento en función de los objetos de la Ley;
4. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basadas en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la Ley.

Por tanto, conforme a los lineamientos que estableciera CORDI-PLAN, y en consulta con dicha Oficina, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debía elaborar el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, denominado Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, el cual debía formar parte del Plan de la Nación.

Este Plan Nacional de Ordenación del Territorio, o Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, era obligatorio para todos los entes públicos conforme lo establecía expresamente la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que todos los organismos de la Administración Central “deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan” (art. 6º).

Ahora bien, este régimen vigente antes de la promulgación de la Ley Orgánica, ha sido modificado por ésta, pues en ella se prevén nuevas disposiciones en materia de autoridades nacionales de planificación territorial.

La Ley Orgánica, en efecto, establece un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, integrada por diversos Ministerios (del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Relaciones Exteriores, Defensa, Fomento, Agricultura y Cría, Energía y Mi-

nas, Transporte y Comunicaciones y Desarrollo Urbano) y por la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (art. 20), y presidida por CORDIPLAN (art. 20), con competencias varias que conforme al artículo 22, son las siguientes:

1. Coordinar e impulsar la formación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
2. Conocer, revisar y aprobar el proyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
4. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento, cuidándose que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integran los diferentes sectores del país.
5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional.
6. Someter el Plan Nacional a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Además, le corresponde a la Comisión Nacional dar su opinión favorable sobre los Planes Regionales, antes de su aprobación por los Gobernadores (art. 23, ord. 7); y resolver los conflictos que pudieran existir entre los diversos planes (art. 40).

El representante del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en la Comisión Nacional ejerce la Secretaría Técnica de la misma (art. 20), y a ésta corresponde no sólo coordinar la participación de los diferentes organismos para la elaboración de la propuesta y síntesis del Plan Nacional sino la elaboración del proyecto del Plan Nacional (art. 26). El Plan Nacional debe ser aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros a quien corresponde la suprema autoridad de la ordenación del territorio (art. 6) a propuesta de la Comisión Nacional (art. 22, ord. 6º y art. 33).

Ahora bien, ante este sistema administrativo nacional para la planificación de la ordenación del territorio, debe observarse que combina la participación de los diversos organismos involucrados en la Comisión Nacional (CORDIPLAN, MARNR, MRI, MF, MAC, MEM, MTC, MIN-DUR y Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y De-

fensa) dándole la conducción de la misma a CORDIPLAN, quien ejerce además la representación de la Comisión (art. 24), pero atribuyéndole la Secretaría Técnica al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con lo cual se fomenta la desconcentración del proceso de planificación. La promulgación de la Ley Orgánica, por supuesto, ha implicado la necesaria derogación y modificación de la Ley Orgánica del Ambiente, cuyo Plan Nacional de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente será el futuro Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

#### B. *Las autoridades regionales de planificación*

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central, CORDIPLAN tiene como atribución coordinar, conforme a los lineamientos generales de la planificación física y espacial que proponga, "la planificación que se hiciera a nivel regional" (art. 47, ord. 6°); y de acuerdo con lo establecido en el Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional de 1979, corresponde a las Oficinas Regionales "elaborar los proyectos de planes regionales conforme a los lineamientos de política que le presente la Oficina Central de Coordinación y Planificación y el Consejo Regional de Desarrollo" (art. 19, ord. 1°).

Por tanto, antes de la entrada en vigencia de la Ley, eran los ORCOPLANES a nivel regional, las autoridades de planificación regional en materia de ordenación del territorio. La Ley Orgánica varía parcialmente este sistema administrativo. En efecto, crea en cada región las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, integradas por representantes de la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, Transporte y Comunicaciones, Desarrollo Urbano, de la Defensa y las Gobernaciones de los Estados que integren la región (art. 21). Las Comisiones Regionales serán presididas en cada región por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, es decir, los Orcoplanes, y su Secretaría Técnica está a cargo del MARNR (art. 21), a quien compete coordinar la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios para la elaboración de la propuesta y síntesis de los Planes Regionales (art. 27).

Las Comisiones Regionales tienen en materia de planificación regional de la ordenación del territorio, las siguientes atribuciones conforme se indica en el artículo 23 de la Ley:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso, a las directrices del Plan Nacional de Ordenamiento del Territorio.

2. Conocer, revisar y aprobar el modelo de Plan Regional de Ordenación del Territorio.
3. Asegurar la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
4. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la Región, con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio.
5. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento, cuidando que estén incluidos representantes de todos los organismos públicos y privados, regionales, estatales y municipales que integren sectores de la región.
6. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura de importancia regional a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.
7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integran la región, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Debe destacarse, que en esta última disposición se comienza a desarmar el carácter centralista tradicional de la administración venezolana en estos aspectos, permitiéndose a los Estados y sus autoridades el desarrollo de sus competencias en materia de ordenación del territorio. Siempre hemos considerado que la materia de la ordenación territorial es una típica competencia residual de los Estados, por lo que estimamos acertado que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio haya reforzado los poderes de éstos, y comenzar así, a contribuir con la descentralización político-administrativa de Venezuela. En particular, debe destacarse la mención de que la aprobación de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, corresponde a los Gobernadores de los Estados que integren la Región respectiva, aun cuando se requiera previamente, la opinión favorable de la Comisión Nacional.

#### *C. Las autoridades de planificación a nivel urbanístico*

Como se ha señalado, la Ley Orgánica no regula en concreto las autoridades competentes para desarrollar la planificación a nivel urbanístico, pues se estima que ello corresponde a la ley nacional de ordenación

urbanística y a las Ordenanzas Municipales, las cuales además, deben determinar cuáles son dichos planes.

Mientras la ley nacional se dicta, sin embargo, es evidente que de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la Constitución, siendo el urbanismo una competencia municipal, corresponde a los actuales Concejos Municipales la adopción de los planes de ordenación urbanística, aun cuando, de acuerdo a lo establecido en la propia Constitución (art. 136, ord. 16º) y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dichos planes de desarrollo urbano, deben elaborarse "en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional" (art. 7, ord 3º).

Por otra parte, de acuerdo a dicha Ley, los planes de desarrollo urbano local sólo entraran en vigencia una vez aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano, organismo nacional que tiene competencia para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos (art. 37, ord. 6º de la Ley Orgánica de la Administración Central).

#### *D. Las otras autoridades de planificación en materia de ordenación territorial*

Además del Plan Nacional, de los planes regionales y de los planes de ordenación urbanístico, la ley regula los planes sectoriales y los planes en las áreas bajo régimen de administración especial. Las autoridades de planificación en esos casos son, en cuanto a los planes sectoriales, los respectivos Despachos Ministeriales que sean competentes en cada sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central (art. 31), a quien compete su aprobación (art. 37); y respecto de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, los organismos competentes para la administración de cada una de ellas (art. 32), correspondiendo su aprobación al Presidente de la República (art. 35).

#### *4. El sistema administrativo de elaboración y aprobación de los planes*

Tratándose de planes territoriales que son vinculantes para el sector público y el sector privado, la Ley Orgánica establece un sistema administrativo particular, tanto para la elaboración como para la aprobación de los mismos, para garantizar no sólo la seguridad jurídica sino la participación adecuada de todos los sectores interesados en el proceso.

### A. *La participación en la elaboración de los planes*

La Ley Orgánica establece, en efecto, un sistema para asegurar la participación en la elaboración de los planes, tanto por parte del sector público como de los particulares.

En cuanto a la participación de los órganos públicos, el artículo 25 establece, como principio general, que las Secretarías Técnicas Nacional y Regionales de Ordenación del Territorio a quienes compete la elaboración de los proyectos de planes (art. 26) “coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los esquemas e informes técnicos necesarios para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva, y en especial, para elaborar el proyecto de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, respectivamente”. Agrega la norma, que las Secretarías Técnicas “deberán tomar en cuenta las propuestas presentadas por los diferentes organismos, y mantendrán un sistema de información” sobre la materia objeto de la ley.

Este principio de participación es reiterado en la ley, en el artículo 26, en el cual se establece lo siguiente:

Artículo 26. La elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los planes regionales de ordenación del territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación inter-institucional, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías de las Comisiones respectivas elaborarán los proyectos de planes correspondientes y con tal fin, recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

Además, el artículo 27 de la Ley Orgánica regula la participación directa tanto de los organismos públicos como de los privados en la etapa de elaboración de los planes, al establecer que “La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados”. Agrega dicha norma que “con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración del proyecto, adelantarán un

amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento”.

En cuanto a los planes de ordenación urbanística, el artículo 29 de la Ley Orgánica reitera el principio en estos términos:

Artículo 29. En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

#### B. *Las consultas de los proyectos de plan*

Una vez elaborados los proyectos de planes, la Ley Orgánica prevé mecanismos de consulta para la revisión del proyecto, tanto de carácter público como a través de órganos consultivos.

En efecto, ante todo, dentro de las atribuciones tanto de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (artículo 22, ordinal 4) como de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio (artículo 23, ordinal 5), se establece la de someter al respectivo plan, “a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento” debiéndose cuidar “que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país”, en relación al Plan Nacional; y los “organismos públicos y privados regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región”, en relación a los Planes Regionales.

Pero además, la Ley Orgánica prevé mecanismos de consulta pública en relación a los proyectos de Planes. Así, el artículo 28 establece lo siguiente:

Artículo 28. Elaborados los proyectos de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de Planes Regionales de Ordenación del Territorio y sometidos al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre los proyectos se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento, el cual establecerá los lapsos de consulta respectivos.

El principio de la consulta pública se prevé, también, respecto de los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial en el artículo 32, en la forma siguiente:

Artículo 32. En el proceso de elaboración, el proyecto de plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

Por último, por supuesto, el principio de la consulta pública, con mayor razón, se prevé expresamente en el artículo 30, respecto de los planes de ordenación urbanística, en los siguientes términos:

Artículo 30. Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, a un período de audiencia pública de 60 días continuos a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, a cuyo efecto, el organismo respectivo deberá darle la necesaria difusión.

En este caso, se ha querido directamente en la Ley establecer el plazo de la audiencia pública, así como la exigencia de que a esos efectos se le dé al proyecto de plan la debida difusión.

### C. *La aprobación de los planes*

Hemos señalado que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio se elabora por la Secretaría Técnica Nacional (arts. 25 y 26) y una vez hecho esto mediante los mecanismos de participación y consulta, debe someterse a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, quien debe conocer, revisar y aprobar el proyecto del Plan (art. 22, ord. 2) el cual, luego, debe ser sometido a la aprobación del Presidente en Consejo de Ministros (art. 22, ord. 6), quien debe aprobarlo mediante Decreto que se publicará en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela (art. 33). Los planes sectoriales también deben ser aprobados por el Presidente de la República, en igual forma (art. 33).

En cuanto a los Planes Regionales, estos deben también ser elaborados por las Secretarías Técnicas Regionales (arts. 25 y 26), y una vez hecho esto, mediante los mecanismos de participación y consulta, deben someterse a las Comisiones Regionales quienes deben conocer, revisar y aprobar los proyectos respectivos (art. 23, ord. 2) los cuales, luego, deban ser sometidos por éstas "a la aprobación conjunta de los Gobernadores de Estados que integran la región, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio" (art. 23, ord. 7). Los Gobernadores deben aprobar dichos Planes Regionales "mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión admi-

nistrativa, firmada por quienes corresponda, la cual se publicará en las Gacetas Oficiales de los Estados respectivos” (art. 34).

En cuanto a los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial y sus modificaciones, éstos serán aprobados también por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela (art. 35). Como se ha dicho, los Planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial conllevan la necesidad de que se dicten los consiguientes reglamentos de uso, sin cuya publicación aquellos no surtirán efectos (art. 17), y los cuales deben aprobarse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros en un lapso no mayor de un año (art. 35). En todo caso, para la modificación del área comprendida en un Parque Nacional o su desafectación debe aplicarse, como disposición especial, la previsión de la Ley Forestal, de suelos y aguas (art. 11) en cuanto a la aprobación del texto del Decreto por el Congreso.

Por otra parte, en cuanto a los planes de ordenación urbanística, la Ley Orgánica se limita a señalar que “se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación” (art. 36) dejándose ello, así, a lo que establezcan la Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales. Transitoriamente, mientras aquella se dicta, se aplica el artículo 7, ordinal 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que exige que antes de la aprobación de los planes de desarrollo urbano local por los Municipios, estos se aprueben por el Ministerio de Desarrollo Urbano.

Por último, en cuanto a los otros planes previstos en la Ley, como los indicados en el artículo 5, letra e), así como los que puedan dictarse en los Estados (art. 13), su aprobación corresponde a los “órganos competentes de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia, previo el conocimiento de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio” y serán publicados en la forma que determine el reglamento (art. 37).

En general, debe señalarse que la Ley Orgánica exige, en todos los casos, que una vez aprobados los planes estos se publiquen en las Gacetas Oficiales respectivas. Por ello se prescribe que “una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos” (art. 38).

Por supuesto, la aprobación y publicación de los planes no los hace inmodificables. Los planes pueden ser revisados, y en consecuencia, modificados, cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o

Regional, según el caso, lo estime procedente, previa consulta con la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio (art. 39). En cuanto a los planes de ordenación de las áreas bajo régimen de administración especial serán revisados conforme se determine en los reglamentos, y los planes de ordenación urbanística, conforme se establezca en la ley nacional y en las Ordenanzas Municipales (art. 39).

## V. LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. *El régimen anterior a la Ley Orgánica*

Tal como se indicó, la política de ordenación del territorio necesariamente tiene que ser de carácter obligatorio, de manera que los planes de ordenamiento territorial que se elaboren tienen que ser imperativos. Resulta indispensable para ello, por tanto, no sólo una autoridad que planifique la ordenación territorial sino de autoridades encargadas de controlar la política. Tal como se señaló, en general, toda ocupación del territorio resulta de decisiones administrativas, por lo que es el propio sector público el primero que tiene que ser controlado.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico anterior y actual de la República, la autoridad administrativa nacional para la ordenación del territorio, sin duda, corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Ello resulta de varias normas legales expresas.

En efecto, en primer lugar, de acuerdo a lo previsto en la Ley Orgánica del Ambiente en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Central (art. 36, ord. 22), corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, vigilar la ejecución del Plan Nacional (art. 15, ord. 2º) y vigilar la ejecución de las normas que dicte el Presidente de la República sobre la coordinación de los organismos de la Administración Pública en el ejercicio de sus atribuciones con incidencia ambiental” (art. 15, ord. 1º).

En segundo lugar, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables es competente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, para ejercer las siguientes atribuciones:

1. “*La planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables*”.

2. “La formulación de la *política* para la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos” (ord. 1º).
3. “La *planificación y ordenación* de la conservación, la defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el aprovechamiento de estos últimos” (ord. 3º).
4. “El ejercicio de la *autoridad* nacional de las aguas...” (ord. 5º).
5. “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 del uso de la tierra; la *coordinación y el otorgamiento* de permisos y concesiones para la explotación, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales renovables, las *autorizaciones* para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos *nacionales*” (ord. 6º).
6. “La elaboración y el establecimiento de *normas* que orienten el proceso de utilización de la tierra...” (ord. 7).
7. “La *prohibición y regulación* de las actividades degradantes del ambiente...” (ord. 8º).
8. “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 territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas (ord. 21).

En tercer lugar, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, “la ocupación de las áreas rurales, mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, deberá ser *autorizada* por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (art. 1). Sin embargo, “queda exceptuada del requisito de autorización previa a que se contrae este artículo, la ocupación y uso del territorio por edificaciones de viviendas e instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades de carácter agrícola, pecuario y pesquero propias de la vida rural, sin perjuicio del debido control por parte

del referido Ministerio. En todo lo relativo a las explotaciones y actividades relacionadas con los hidrocarburos, la petroquímica y la minería, se oirá la opinión del Ministerio de Energía y Minas" (art. 1).

Las referidas autorizaciones que corresponde otorgar al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se concederán tomando en cuenta los siguientes aspectos (art. 2).

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

De acuerdo con lo establecido en las normas antes mencionadas, sin duda, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables tiene atribuidas las competencias de autoridad nacional en materia de ordenación territorial (además de autoridad de aguas y autoridad de tierras). Por ello, al crearse, mediante Decreto N° 133 de 13 de mayo de 1979<sup>19 bis</sup>, el Gabinete Sectorial de la Ordenación del Territorio y de la Gestión del Desarrollo Físico (art. 6) resulta incomprensible que el Ministro que lo coordina sea el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en lugar del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a quien corresponde la autoridad en la materia.

Ahora bien, es clara la determinación del legislador de establecer, a nivel nacional, una autoridad en materia de ordenación del territorio. Sin embargo, para que ésta sea efectiva, debió complementarse, a nivel regional, con autoridades administrativas encargadas de llevar adelante el proceso de regionalización, para lo cual resultaba indispensable reforzar la autoridad de los Gobernadores de Estado, como agentes del

---

<sup>19 bis</sup>. Véase en *Gaceta Oficial* N° 31.739 de 21-5-79.

Ejecutivo Nacional, además de Jefes del Ejecutivo Estatal. No debe olvidarse que los Estados tienen también competencias en materia de ordenación del territorio, y sus autoridades ejecutivas deben ser los agentes coordinadores y ejecutores de esa política en el Estado.

Ahora bien, frente a este esquema, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio ha reforzado el sistema administrativo de la política de ordenación del territorio atribuyendo las competencias fundamentales al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y a los Gobernadores de Estado.

## 2. *El sistema administrativo de la Ley Orgánica*

### A. *La obligatoriedad de los planes*

De acuerdo a la Ley Orgánica, los planes de ordenación del territorio son obligatorios tanto para los entes públicos como para los particulares. Por ello la disposición mencionada del artículo 42 de la Ley:

Artículo 42. Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios; las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, *están obligados* al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Este artículo, como se dijo, recoge el principio enunciado en los artículos 63 y 66 de la Ley, y abarca a todos los entes jurídicos del Estado, incluso, por supuesto, los que tienen forma jurídica de derecho privado; y a los particulares y entidades privadas.

Por otra parte, el artículo 40 de la Ley Orgánica impone también a los organismos públicos, dentro de la esfera de sus respectivas competencias, la obligación general no sólo de cooperar “en el proceso de planificación de la ordenación del territorio” sino de velar “por la efectividad y cumplimiento de las previsiones contenidas en los planes de ordenación del territorio”.

En todo caso, respecto de las actividades públicas, la obligatoriedad de los planes se traduce en que los actos administrativos contrarios a ellos, se consideran nulos no pudiendo generar derechos a favor de sus destinatarios (art. 70).

### B. *La ejecución de los planes*

En todo caso, los planes además de ser obligatorios, pueden ejecutarse tanto por los organismos públicos y por los particulares, actuando estos bajo la dirección y control de aquellos.

En efecto, la ejecución de los planes de ordenación del territorio, la atribuye la Ley Orgánica a todos los organismos públicos en el ámbito de sus respectivas competencias. Es decir, la Ley Orgánica, como debe ser, no establece una autoridad única de ejecución en materia de ordenación del territorio, sino que prevé un sistema de ejecución múltiple, tanto por los entes públicos como por los particulares.

Así se establece en el artículo 41 de la Ley Orgánica:

Artículo 41. La ejecución de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos públicos directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando estos bajo la dirección y control de aquellos.

### C. *El control de la ejecución de los planes*

En cuanto al control de la ejecución de los planes la Ley Orgánica establece un completo sistema, a cuyos efectos regula tanto las autoridades competentes para dicho control, como los medios jurídicos tendientes a hacerlo efectivo.

#### a. *Autoridades de control*

En cuanto a las autoridades de control, la Ley Orgánica establece un sistema diferenciado según los niveles de planificación.

##### a'. *El control de la ejecución del Plan Nacional*

El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 43 de la Ley, "corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las entidades federales actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera".

Esta norma tiene gran importancia, pues se trata de la primera previsión legislativa nacional que confiere competencias de control de la normativa nacional a los Gobernadores, como agentes del Ejecutivo Nacional; en otras palabras, se trata del primer esfuerzo por descentralizar competencias nacionales hacia los Estados y demás entidades regionales.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes del Ministerio y de las Gobernaciones, conforme a las delegaciones del Ejecutivo Nacional, realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en la Ley Orgánica, e impondrán las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación de las disposiciones del Plan Nacional (art. 43).

*b'. El control de la ejecución de los Planes Regionales y Estadales*

En cuanto al control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades antes mencionadas (art. 43), éste corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada región, en su respectiva jurisdicción territorial, con la asesoría de la correspondiente Comisión Regional de Ordenación del Territorio. En todo caso, conforme a lo establecido en el artículo 44, a los efectos de ejercer las facultades de control, los Gobernadores deberán requerir la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

En esta forma, a la par que se descentraliza en los Gobernadores de Estado la facultad de control de los planes regionales, se establece la intervención del Ministerio, pero a través de sus órganos desconcentrados a nivel de regiones o de Estados, con lo cual se consagra también un principio de desconcentración administrativa.

En cuanto a los planes estadales que puedan dictarse como desarrollo, en cada Estado, de los planes regionales, conforme al artículo 48, su control corresponde a los Gobernadores en los términos previstos en el artículo 48 de la Ley.

*c'. El control de los planes sectoriales de ordenación del territorio*

En cuanto a los planes de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes nacionales sectoriales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43 de la Ley Orgánica, el control de la ejecución de los mismos corresponde, según el artículo 45 de la misma, "a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial" que define, por supuesto, la Ley Orgánica de la Administración Central, básicamente a nivel de Ministerios.

d'. *El control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial*

El control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, también con las facultades mencionadas en el artículo 42 de la Ley y en la legislación especial, de acuerdo con el artículo 46 de la misma Ley Orgánica, se atribuye a diversos organismos según que dichas áreas sean establecidas por mandatos de otras leyes o sean establecidas en la propia Ley Orgánica. En esa forma, en ese propio artículo 46 se establece una larga enumeración de todas las áreas bajo régimen especial creadas por la ley y las autoridades a quienes compete el control de la ejecución de los planes.

e'. *El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística*

En cuanto al control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, la Ley establece que corresponde "a los respectivos Municipios y demás entidades locales" (art. 43), con las facultades previstas en la legislación nacional especial (la ley nacional de ordenación urbanística, cuando se dicte) y las establecidas en las Ordenanzas Municipales. En esta forma, queda claramente establecida la competencia municipal para el control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística.

b. *Los medios de control: las aprobaciones y autorizaciones administrativas*

La Ley Orgánica ha establecido un completo sistema de medios jurídicos para hacer efectivo el control de la ejecución de los planes, según que las actividades a controlar sean desarrolladas por los organismos del sector público o por los particulares. Se distinguen así, las aprobaciones de las autorizaciones administrativas.

a'. *Las aprobaciones administrativas*

La Ley Orgánica, en efecto, teniendo en cuenta que básicamente son las actividades del sector público las que más han contribuido a la desordenada ocupación del territorio, ha establecido como principio general que aquellas requieren, previo a su realización, un acto administrativo de aprobación por parte del organismo encargado del control de la ejecución de los planes.

En esa forma, se establece el siguiente sistema:

1. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la *importancia nacional* que se determine reglamentariamente, deben ser aprobados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio. A los efectos de precisar el alcance de esta exigencia, el artículo 49 de la Ley prescribe que la aprobación administrativa prevista en esta norma, se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y traslado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puentes y aeropuertos.
2. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la *importancia regional* que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio. Conforme al artículo 50 de la Ley, los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de estas aprobaciones, deben estar asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.
3. Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las *áreas urbanas*, de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbanística. Los Municipios, conforme al artículo 51 de la Ley, a los efectos de estas aprobaciones, podrán

contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

Ahora bien, a los efectos de evitar la parálisis o retraso de las acciones administrativas, debido a la demora que pueda haber en el dictado de estas aprobaciones, la ley, expresamente en los artículos 49, 50 y 51 prevé la figura del silencio administrativo positivo, en el sentido de que: primero, obliga a que las aprobaciones se otorguen o se nieguen en un lapso de 60 días continuos; y segundo, prescribe que vencido dicho lapso sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

En todo caso debe mencionarse, por último, que el artículo 70 de la Ley Orgánica establece la sanción de nulidad respecto de los actos administrativos contrarios a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a la Ley, no pudiendo éstas generar derechos a favor de sus destinatarios.

#### *b'. Las autorizaciones administrativas*

En cuanto a las actividades de los particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, prescribe el artículo 53 de la Ley Orgánica, que deben ser autorizadas previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes conforme a lo previsto en los mencionados artículos 43 a 48 (Capítulo II del Título IV), a los efectos de su conformidad con dichos planes, y dentro de sus respectivas competencias.

En todo caso, la ley remite a los reglamentos la determinación de las actividades que requieren de autorización nacional del Ministerio del Ambiente a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional, así como aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales (art. 53). Por supuesto, en los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente, no se exigirá la autorización regional.

A los efectos del otorgamiento de estas autorizaciones, y con el objeto de evitar paralizaciones y dilaciones en los trámites que deben realizar los particulares, la Ley también prevé la figura del silencio administrativo positivo. En esta forma, el artículo 54 establece que el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de 60 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso, sin que se hubiera otor-

gado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la respectiva constancia.

Debe destacarse que se trata de una obligación legal ineludible, cuyo incumplimiento, por supuesto, compromete la responsabilidad del funcionario respectivo; y cuya exigencia puede hacerse efectiva, incluso, en vía contencioso-administrativa, conforme al artículo 42 ord. 23, de la Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de actividades a desarrollarse por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, el artículo 55, exige, que sean autorizadas por los Municipios, mediante los correspondientes permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la ley nacional respectiva o las Ordenanzas Municipales. En estos casos, exige la Ley Orgánica que "el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso". Se establece así, en materia de permisología urbanística municipal, no sólo un lapso máximo de duración del procedimiento, sino el silencio administrativo positivo.

En esta materia, por supuesto, esta Ley Orgánica va a implicar un cambio radical: el lapso de 60 días continuos se cuenta a partir del recibo de la solicitud y los "pendientes" u observaciones que se formulen, no lo suspenden. De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al presentarse la solicitud, la autoridad administrativa debe advertir las fallas y documentos faltantes, y luego, antes del término de dicho lapso, debe ser otorgado el permiso, y sólo si la solicitud no se ajusta a la Ordenanza, y por razones de legalidad, podría ser negado formalmente; de lo contrario, si no hay decisión expresa, por el transcurso del tiempo se considera aprobado, con la consiguiente responsabilidad para los funcionarios.

En todo caso, la Ley aclara expresamente que "serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio" (art. 56), por lo cual, aun transcurrido el lapso procedimental, y otorgado por silencio positivo un permiso, si es contrario a los planes de ordenación urbanística, no produce efectos y es nulo, no pudiendo derivar del silencio, el solicitante, derecho alguno

que contraría el plan. Se sitúan en esta forma, adecuadamente, las responsabilidades respectivas.

A los efectos de regularizar las tramitaciones, la Ley Orgánica prescribe, en la última parte del artículo 55, que “las autoridades municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las Ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados”.

Por último debe señalarse que la autorización administrativa no sólo es el requisito indispensable para que los particulares realicen actividades que impliquen ocupación del territorio, sino que es indispensable a los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares (art. 57).

#### *c'. El régimen transitorio*

De acuerdo al artículo 76 de la Ley, tanto las aprobaciones como las autorizaciones administrativas mencionadas deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial. En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniéndose en cuenta los siguientes criterios:

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

### 3. Aspectos especiales de administración territorial

Dentro del sistema administrativo de la política de ordenación del territorio, además de los elementos señalados, la Ley Orgánica establece algunos aspectos especiales de Administración Territorial, al prever la figura de las Autoridades Unicas del Area y al establecer, por primera vez en el ordenamiento legal, algunas normas relativas a la Administración Regional.

#### A. Las Autoridades Unicas de Area

La Ley Orgánica de la Administración Central, en su artículo 4º establece que el Presidente de la República “podrá designar Autoridades Unicas para el desarrollo de áreas o programas regionales con las atribuciones que determinen las disposiciones legales sobre la materia y los Decretos que las crearen”.

Ahora bien, esta norma aparte de configurarse como una declaración genérica, no resolvía los problemas operativos para crear autoridades de áreas, con funciones de administrar integralmente determinados espacios.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, por ello, ha precisado algunos aspectos organizativos básicos de estas administraciones.

En efecto, el artículo 58 de la Ley recoge el principio de la Ley Orgánica de la Administración Central, precisando la función de las autoridades únicas en el campo de la ordenación del territorio así:

“El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá crear Autoridades Unicas de Area para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran”.

En esta forma, la Ley Orgánica va más allá de la simple *coordinación* de funciones como tarea, de la Autoridad Unica, que como lo dice su nombre, por lo de “Unica” debe ser más de integración de funciones que de coordinación. La sola coordinación no resuelve el problema que la ordenación del territorio impone en determinados espacios, en los cuales lo que se requiere es, primero, una autoridad, con la potestad suficiente para ordenar; y en segundo lugar, que la misma sea única, es de-

cir, una sola. La coordinación de funciones, como función de la Autoridad Unica, contradeciría la misma filosofía de la figura.

En virtud de ello, el artículo 60 de la Ley Orgánica establece claramente que las Autoridades Unicas “tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia”; y a los efectos de asegurar el cumplimiento de estas funciones, agrega la misma norma, lo siguiente:

“Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado, estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Unicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la ejecución y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Unica de Area se establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados”.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, la Ley Orgánica le asigna a las Autoridades Unicas el carácter de servicios autónomos sin personalidad jurídica, figura regulada en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario desde 1976<sup>20</sup>. En tal carácter, precisa el Art. 59 de la ley, las Autoridades Unicas estarán dotadas “de autonomía de gestión, financiera y presupuestaria en el grado que establezca el Decreto que ordene su creación”, estando, sin embargo, sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República. Ello es lógico, pues no teniendo personalidad jurídica propia, se trata de organismos que forman parte de la Administración Central, sometidos a la jerarquía ministerial.

### *B. La Administración Regional*

En cuanto a la Administración Regional, la Ley Orgánica comienza por definir las regiones como “los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal” (art. 61). Por tanto, son ámbitos espaciales no sólo a los efectos de la

20. Art. 14, ord. 5º.

planificación, sino también a los efectos de la realización de actividades administrativas por los diversos niveles del Estado.

La Ley Orgánica, además, legitima los Decretos o Reglamentos de Regionalización que se han dictado en nuestro país, desde 1969, al prever que “los límites de la regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros” (art. 62).

Conforme a esta norma, “los límites de las Regiones deberán coincidir, en lo posible, con los límites político-territoriales en que se dividan los Estados que integran la región”, es decir, actualmente, con los Distritos, y ello estará determinado en función de la concurrencia de los siguientes criterios: “1. que constituyan espacios geográficos con condiciones físicas, económicas y socio-culturales semejantes; 2. que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan, por lo menos, un centro de servicios capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio”. Se establecen así, legalmente, criterios para la delimitación de las regiones, lo cual hasta ahora no existía.

#### 4. *Las potestades sancionadoras*

Por último, dentro del sistema administrativo para la ordenación del territorio, la Ley Orgánica ha previsto un sistema simplificado de infracciones y sanciones administrativas, en relación a los funcionarios públicos y a los particulares.

En cuanto a los funcionarios públicos que adopten actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a la ley, el artículo 70 establece que incurren en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares. Asimismo, los funcionarios que los adopten incurren en responsabilidad administrativa, pudiendo ser sancionados con multas entre Bs. 1.000 y 500.000, por decisión adoptada por el superior jerárquico del organismo respectivo o del organismo de adscripción. Esta decisión debe tomar en cuenta la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, no estando autorizada a aplicar, pura y simplemente, el término medio.

En cuanto a los particulares cuyas actividades sean contrarias a las previsiones de la Ley, a los planes de ordenación del territorio y a

las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la Ley, el artículo 71 prevé que darán lugar, según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 500.000. La Administración, en todo caso, debe evaluar estas circunstancias, y aplicar la multa que sea pertinente, no estando tampoco autorizada a aplicar, pura y simplemente, el término medio.

En todo caso, conforme a ese mismo artículo, si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá conforme a los mismos criterios anteriormente indicados, entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que la multa no resulte menor al monto de las multas antes indicadas.

En todo caso, estas multas deben ser aplicadas por las autoridades que tengan a su cargo el control de la ejecución de los planes, y su producto ingresará a su patrimonio (art. 74). Por tanto, si se aplican por un Municipio, el producto de las mismas se considera un ingreso municipal.

Pero además de las multas mencionadas, de acuerdo al artículo 72, a los infractores de las disposiciones de la Ley Orgánica, de los Planes de Ordenación del Territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente Ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de 2 años para obtener las autorizaciones previstas en la Ley;
2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción;
3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas;
4. Efectiva reparación del daño causado.

Otra sanción prevista en la Ley Orgánica se refiere a los organismos públicos o privados que infrinjan lo establecido en el artículo 57 de la Ley, es decir, que otorguen beneficios, incentivos, créditos y financiamientos a particulares sin haber éstos obtenido las autorizaciones correspondientes, en cuyo caso serán sancionados con multa de hasta Bs. 100.000, o en caso de fianza o créditos, con multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado (art. 73).

Por último, la Ley Orgánica aclara en el artículo 75 que las sanciones previstas en ella, serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar.

## VI. EL RÉGIMEN DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. *Las limitaciones al uso de la propiedad*

El régimen del suelo, consecuencia de la ordenación del territorio, se configura básicamente, como una limitación legal a la propiedad en los términos establecidos tradicionalmente en el Código Civil y ampliados en la legislación especial. Por ello la declaración del encabezamiento del artículo 63: “Los usos regulados y permitidos en los Planes de Ordenación del Territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia no originan, por sí solos, derechos a indemnización”. Sin embargo, aclara la norma, complementando la noción de limitación legal a la propiedad, que sólo podrá ser reclamada indemnización “en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente”; en estos casos, a los efectos de determinar la indemnización se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

Por tanto, de acuerdo con esta norma, como principio, los usos regulados y permitidos en el Plan Nacional, en los Planes Regionales, en los Planes Sectoriales y en los Planes Estadales se configuran como limitaciones legales a la propiedad, se insiste, en el sentido del Código Civil al regular las limitaciones legales a la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública (art. 645) y de algunas leyes especiales como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, respecto de los Parques Nacionales o las Zonas Protectoras, y la Ley Orgánica del Ambiente.

Sin embargo, en particular respecto de los planes de las Areas bajo Régimen de Administración Especial, como serían los Parques Nacionales o las Zonas Protectoras, por ejemplo, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio varía el sistema de limitación a la propiedad y prescribe expresamente en su artículo 64 que: los planes de ordenamiento de “las áreas bajo régimen de administración especial *solo sur-*

*tirán efecto respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de uso”.*

En esta forma, contrariamente a lo que ha sucedido hasta ahora, el solo hecho de que se declare un área como Parque Nacional o Zona Protectora, no produce ningún efecto limitativo sobre la propiedad, sino que es necesario que se regule el uso de las propiedades en el Reglamento respectivo, que debe dictarse conforme a lo previsto en el artículo 17, y sólo cuando éste se publique es que los usos previstos en los planes, surtirán efecto.

En esta forma, el legislador ha querido poner término al abuso tradicional que ha significado, por ejemplo, la declaratoria de Parques Nacionales o Zonas Protectoras, sin regulación de uso, con lo que se ha congelado, materialmente, la propiedad en perjuicio de sus titulares. De acuerdo a la Ley Orgánica, en cambio, la limitación legal a la propiedad no surte efectos sin el Reglamento de Uso.

## *2. La vinculación de la propiedad a los planes de ordenación urbanística*

La relación entre la propiedad privada y los planes de ordenación urbanística, es distinta a la ya mencionada en relación a los planes de ordenación del territorio, en general.

En efecto, el artículo 66 de la Ley establece expresamente que “los planes de ordenación urbanística delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste vinculado al destino fijado por los mismos”. Por tanto, no se trata aquí de un derecho cuyo contenido se limita por un plan; sino de un derecho cuyo contenido lo establece el plan, quedando el derecho vinculado al destino fijado por los planes. Por ello son nulas las autorizaciones de uso de la propiedad urbana contrarias a los planes. En esta forma, con esta norma innovadora, desaparece la teoría de los derechos adquiridos a determinados usos frente a los cambios de usos en los planes urbanísticos.

La vinculación de la propiedad al destino fijado por los planes, exige, por supuesto, que éstos existan. Por ello la afirmación categórica del artículo 66:

“Las actuaciones que se realicen en el suelo con fines urbanísticos, requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes”.

Los criterios para la elaboración de los planes están establecidos en la Ley (art. 19) así como la precisión de las funciones comprendidas en las competencias urbanísticas en orden al régimen del suelo que tienen las autoridades competentes (art. 67).

### 3. *La expropiación a los efectos de la ordenación del territorio*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, a los efectos de evitar, también, las situaciones abusivas que se han originado respecto de la propiedad por las afectaciones eternas de la misma a los efectos de expropiaciones nunca ejecutadas, establece una serie de correcciones, en el artículo 64, que pueden resumirse así:

En primer lugar, la Ley Orgánica exige que se proceda a decretar la expropiación en todo caso que la ejecución de los planes de ordenación del territorio impliquen la extinción del derecho de propiedad.

En segundo lugar, el plan respectivo de ordenación del territorio debe prever, siempre, un lapso para la ejecución de la expropiación, que debe ser cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar. Este lapso y la expropiación deben establecerse formalmente en un Decreto de afectación. No establece la Ley término máximo alguno a dicho lapso, por lo que la exigencia se limita a obligar a la autoridad administrativa a prever en el plan los lapsos, cualquiera que ellos sean, de ejecución de la expropiación. En todo caso, y a los efectos de garantizar los derechos de los propietarios cuyos inmuebles resulten afectados por un plan y una expropiación a ser ejecutada en un lapso relativamente largo, el artículo 64 de la Ley precisa que si ese lapso es superior a tres años, la autoridad competente está obligada a establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

En tercer lugar, la Ley prevé que vencido el lapso de ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo. Se busca, así, proteger al propietario frente a las expropiaciones eternas no ejecutadas, permitiéndose un uso de la propiedad compatible con los planes, sin que estos pierdan sus efectos.

En el ámbito urbano debe señalarse, además, que la Ley prevé la figura de la retrocesión en la expropiación, en los casos en los cuales se pretenda modificar la afectación de determinados bienes expropiados, al fin legalmente establecido (art. 69).

#### 4. *Las cesiones obligatorias de la propiedad por razones urbanísticas*

En el ámbito urbano, además de la expropiación como medio de ejecución de los planes, la Ley ha regulado con carácter general y por primera vez en la legislación nacional, la figura de las cesiones obligatorias de propiedad privada a los Municipios por razón de urbanismo, como una contribución en especie, por los mayores valores que adquieren las propiedades en los casos de urbanizaciones.

Se prevé así, que en el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al Municipio, en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales y deberán costear las obras respectivas conforme a lo establecido en las correspondientes Ordenanzas. Los bienes cedidos, en todo caso, pasarán a formar parte del dominio público municipal (art. 68, único).

En el caso de ampliación de vías públicas urbanas, en los cuales se exige el alineamiento de los inmuebles, también se prevé que los propietarios deben ceder gratuitamente una superficie calculada en relación a la anchura de la vía pública, en todo el frente de su alineación, según lo que establezcan las Ordenanzas Municipales (art. 68, único). Sin embargo, en este caso, se deja a salvo el derecho a indemnización que pueden tener los propietarios, conforme al artículo 63, en caso de que la cesión desnaturalice las facultades del derecho de propiedad.

#### 5. *La contribución de mejoras por plusvalías*

Por último, debe señalarse que la Ley establece el principio de la contribución de mejoras por plusvalía, que se autoriza a los Municipios a establecer en las Ordenanzas respectivas. En efecto, se establece en el artículo 68 que "los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los *cambios* de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

La Ley Orgánica establece, en todo caso, que la contribución especial que crearen los Municipios conforme a la autorización prevista en ella, no podrá ser mayor al 5% del valor resultante de la propiedad del inmueble respectivo, en cuya determinación se debe garantizar en las

Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios y los correspondientes recursos jurídicos de protección de sus derechos. En todo caso, el producto de esta contribución especial, se debe aplicar a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las Ordenanzas.



II

EL REGIMEN DEL URBANISMO EN LA LEY  
ORGANICA DE ORDENACION DEL  
TERRITORIO

por

Allan R. Brewer-Carías



## SUMARIO

I. *Introducción.* II. *El sistema de planes especiales.* 1. Características del sistema. 2. Los planes de ordenación urbanística. 3. La organización institucional. III. *La elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística.* 1. Principios sobre la elaboración de los planes: consultas y audiencia pública. 2. Principios sobre la aprobación y revisión de los planes: la remisión a la legislación especial. IV. *La ejecución y el control de los planes de ordenación urbanística.* 1. Los principios básicos de la ejecución de los planes. 2. El control de la ejecución de los planes. 3. Los instrumentos para el control de la ejecución de los planes: aprobaciones y autorizaciones. V. *El régimen de la propiedad privada en la ordenación del territorio.* 1. La propiedad privada y la ordenación del territorio. 2. La propiedad privada y la ordenación urbanística. 3. La recuperación de las plusvalías. 4. La retrocesión en la expropiación. VI. *El régimen sancionatorio.*



## I. INTRODUCCION

En Venezuela, como se sabe, no existe una Legislación Urbanística Nacional; hay múltiples leyes nacionales que contienen aspectos relativos a la Ordenación Urbanística pero aún no tenemos una Ley de Ordenación Urbanística. Por ello, hemos dicho en otra ocasión<sup>1</sup>, que en Venezuela no existe un derecho urbanístico. Existe un derecho de la urbanización pero no hay un derecho urbanístico; hay un derecho que ha podido guiar un proceso de urbanización, pero no es un derecho que ha podido haber guiado un proceso de ordenación urbanística. De allí las exigencias que a nivel legislativo se plantean, para que podamos hablar de un derecho urbanístico en Venezuela en el sentido de elaborar un cuerpo normativo que estructure un sistema de planes urbanos; establezca una organización administrativa del urbanismo; prevea los mecanismos de ejecución y de control del urbanismo y, por supuesto, regule un régimen jurídico del suelo, que tampoco ha existido adecuadamente en nuestro país.

En efecto, el suelo urbano y la ordenación del crecimiento de las ciudades se han regido en nuestro país, desde el punto de vista de la propiedad, por el Código Civil, y éste, como es sabido, es un cuerpo normativo, concebido para sociedades no urbanas, es decir, para sociedades agrícolas como eran las sociedades de la segunda mitad del siglo pasado. De manera que si uno lee el Código Civil se encuentra que allí la propiedad que se regula es la propiedad rural y muy pocas normas, solo nueve en todo el Código, inciden sobre la propiedad urbana y tienen que ver algo con el urbanismo. En todo caso, son tan elementales que realmente no sirven para ordenar el crecimiento de las ciudades.

Sin embargo, aun cuando esta sea la situación legislativa nacional en relación al urbanismo, debemos señalar que se acaba de sancionar en el Congreso un cuerpo normativo de primera importancia sobre el tema, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, que queremos comentar a continuación en sus aspectos que inciden en la ordenación

1. Allan R. Brewet-Carías, *Urbanismo y Propiedad Privada*, Caracas, 1980.

urbanística. Incluso, puede decirse que esa Ley, sin duda, es la primera Ley Nacional que va a incidir sobre la ordenación urbanística en Venezuela, y de allí que quiera referirme a ello.

En efecto, se trata de una Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y que resulta de un proyecto que fue trabajado en la Comisión Permanente del Ambiente y de la Ordenación del Territorio de la Cámara de Diputados en diciembre de 1982, como Proyecto de Ley para la Ordenación del Territorio. En diciembre pasó al Senado, y fue aprobado en primera discusión, en ese mismo mes, con motivo de lo cual se nombró una Comisión Especial para el estudio del proyecto. Teniendo el privilegio de haber sido designado Presidente de la Comisión Especial del Senado para estudiar el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, realizamos un estudio exhaustivo del proyecto, y lo modificamos sustancialmente, tanto en su estructura como en su concepción. El Senado acogió nuestras propuestas, y entre ellas, la de darle el carácter de Ley Orgánica, y luego la Cámara de Diputados, cuya Comisión Permanente había estudiado nuestras proposiciones, las acogió, sancionándose la Ley el 26 de julio de 1983.

Esta Ley Orgánica, sin duda, es la ley más importante que se ha dictado en este período constitucional en relación al desarrollo económico, social y espacial del país; y, en materia urbanística, es también la ley más importante que hasta ahora se ha dictado. Aún cuando no es una ley nacional de ordenación urbanística sino más general, una ley para la ordenación del territorio, comprende, por supuesto, aspectos que inciden directamente sobre la ordenación del urbanismo. De allí que me ha parecido oportuno, en este Curso General de Urbanismo<sup>2</sup>, que mi exposición verse sobre los aspectos urbanísticos de esta Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

En efecto, la Ley, como les señalaba, es una Ley para la Ordenación del Territorio, y a sus efectos se 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 del país".

Por supuesto, en este concepto genérico de ordenación del territorio queda comprendida la ordenación urbanística al coincidir ésta con la definición, pero reducida al ámbito territorial específico de la ciudad.

2. Curso Organizado por la AVECI, en Caracas, julio, 1983.

La Ley, enumera a sus efectos, lo que la ordenación del territorio comprende, y dentro de los aspectos que establece están los que tienen que ver directamente con el urbanismo, éstos son: el establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y asentamiento humano; el proceso de urbanización y la desconcentración urbana mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a la ciudad, y la desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales. Por tanto, queda claro en el concepto de la Ley, que la ordenación urbanística forma parte de una política más general de ordenación del territorio.

Debe señalarse además, que aparte de comprender, la ordenación del territorio, los aspectos relativos a la ordenación urbanística, en la larga enumeración de la Ley se incluye también la ordenación del ambiente y la protección de los recursos naturales renovables. Hacemos esta aclaratoria, porque la Ley cambia conceptualmente el tipo de regulación positiva que hasta ahora existía: hasta 1983 existía una Ley Orgánica del Ambiente que decía que a los efectos de la protección del ambiente, esto comprendía la ordenación del territorio y los procesos de urbanización. Esta nueva Ley Orgánica de Ordenación del Territorio cambia, como debe ser, el concepto general, y establece que la política de ordenación del territorio es la que tiene como componentes fundamentales, la protección del ambiente, y los procesos de urbanización, y también, el desarrollo rural, de los transportes y todas las áreas sectoriales que implican ocupación del territorio.

La Ley incide, por tanto, en la regulación tradicional de la Ley Orgánica del Ambiente, y dado el carácter de ley orgánica que se le atribuyó, deroga tácitamente normas de aquella.

Ahora bien, básicamente en esta ley para la ordenación del territorio se regulan tres aspectos fundamentales que inciden sobre la ordenación urbanística: en primer lugar, el sistema de planes espaciales que se estableció para todo el país; en segundo lugar, el sistema para la ejecución y control de esos planes; y en tercer lugar, el régimen de la propiedad bajo el ángulo de la ordenación del territorio y de la ordenación urbanística en particular.

## II. EL SISTEMA DE PLANES ESPACIALES

### 1. *Características del sistema*

La Ley Orgánica considera a los planes como los instrumentos básicos de la ordenación del territorio, y hasta cierto punto se trata de una ley cuyo objeto de regulación fundamental son los planes: establece su forma de elaboración, su aprobación, su ejecución y su control. Por tanto, a parte medular es un sistema jerarquizado de planes que a nivel nacional, origina un plan nacional de ordenación del territorio; a nivel regional, los planes regionales para la ordenación del territorio y a nivel urbano, los planes de ordenación urbanística. Asimismo, la Ley establece regulaciones sobre los planes de aprovechamiento de los recursos naturales además de otros planes sectoriales, como el de transporte, desarrollo rural integrado, etc.; y prevé regulaciones en relación a lo que se denomina áreas sometidas a régimen de administración especial, y a sus planes, las cuales inciden en regulaciones que hasta cierto punto han sido tradicionales, establecidas básicamente en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, como las reservas forestales, los parques nacionales, las reservas para fauna silvestre, etc., a las cuales ahora se agregan otras como las áreas de reservas energéticas o de otra índole.

Este sistema jerarquizado de planes, por supuesto, forma parte del sistema general de planificación de desarrollo integral del país. Frente al argumento de que la Ley establece un sistema de planes paralelo en relación a los planes tradicionales de desarrollo económico y social del país, debe destacarse que, al contrario, en su texto se prevé expresamente que la planificación de la ordenación del territorio es parte del sistema de planificación. Así se establece expresamente en dos artículos: en el artículo 1º, el cual al definir el objeto de la Ley dispone que: "Tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo de la Nación"; y luego, en el artículo 8, al definir el sistema de planificación de ordenación del territorio se dispone que: "forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio, deberán estar sujetas a las normas que rijan el sistema nacional de planificación, una vez que éste se establezca". En la actualidad, está en vías de preparación, una ley del sistema nacional de planificación, en ejecución de la norma de la Enmienda Constitucional N° 2 de marzo de

1983, en la cual se estableció, por primera vez a nivel constitucional, la necesidad de una ley orgánica que regule el sistema de planificación.

Por tanto, si la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece un sistema de planes territoriales y espaciales, éstos deben formar parte del sistema nacional de planificación y estar subordinados, estos planes espaciales, a los elementos de largo plazo que configuran la estrategia de desarrollo económico y social del país. Esto es importante destacarlo, porque el Plan de Ordenación del Territorio, sobre todo a nivel nacional; es un plan de largo plazo y no podría estar subordinado a un plan de mediano plazo quinquenal de desarrollo económico y social. En cambio, sí debe estar subordinado a la estrategia general de desarrollo de largo plazo, a la cual también está subordinado el plan quinquenal. Por tanto, es claro que un plan nacional de ordenación del territorio, que la ley califica como un instrumento a largo plazo que debe servir de marco de referencia a los planes espaciales de desarrollo de mediano y corto plazo, también exige que los planes quinquenales de desarrollo económico y social, deben responder a ese marco espacial de largo plazo establecido en dicho Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

Ese Plan Nacional tiene todo un contenido genérico definido en la ley, y en materias conexas con el ordenamiento urbanístico, la Ley Orgánica exige que contenga los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades, nacionalmente considerados.

A escala regional, la ley establece expresamente que, a los efectos de la ordenación del territorio, el territorio nacional se dividirá en regiones cuyo ámbito territorial puede o no coincidir con la división político-territorial de la República de los Estados y de las divisiones de los Estados. Esta previsión tiene una gran importancia, porque se trata de la primera norma de carácter legal que establece el ámbito regional. Hasta ahora, como se sabe, el ámbito regional en cuanto a las actividades nacionales, ha estado regulada en reglamentos que podríamos denominar como reglamentos autónomos, dictados sin que hubiera una normativa legal la cual desarrollar. Por primera vez, ahora a nivel legal, se ha establecido que debe haber un marco regional para la planificación espacial y para la realización de actividades de la Administración Pública Nacional en el territorio.

Pues bien, en cada una de esas regiones en las cuales se dividirá el territorio nacional, debe también dictarse un Plan Regional de Ordenación del territorio, como instrumento de largo plazo a nivel regional, que desarrolle las directrices del Plan Nacional. Aparte de todos los elementos y materias que debe contener y que la ley enumera, en materia

de ordenación urbanística, ese Plan Regional debe contener los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades que se establezca en la región.

## 2. *Los planes de ordenación urbanística*

Además del plan nacional y de los planes regionales, la Ley regula un tercer nivel general de planificación física, al prever normas sobre los planes de ordenación urbanística. Expresamente prevé que los planes de ordenación urbanística serán la concentración espacial urbana del Plan Nacional y del Plan Regional. Sin embargo, debe advertirse que esta Ley no es una ley de ordenación urbanística, por lo que las normas en la materia que contiene, se reducen a establecer algunas bases genéricas que inciden sobre la ordenación urbanística, por lo que en el futuro deberá dictarse una Ley Nacional de Ordenación Urbanística que regule el urbanismo en Venezuela. Por eso se hace referencia, en varias partes de la ley, a que debe haber una legislación nacional en materia de ordenación urbanística.

En todo caso, al regularse el sistema de planes de ordenación del territorio se prevén los planes de ordenación urbanística que, como se dijo, tienen que ser concreción espacial urbana de los planes nacionales y regionales, siempre que éstos se hayan aprobado, a los efectos de no paralizar el proceso de planificación urbanística. Por tanto, si el plan nacional o los planes regionales, no se han dictado, ello no impide que a nivel urbano se dicten los planes de ordenación urbanística. Se aclara, sin embargo, que si luego de dictarse los Planes de Ordenación Urbanística se dicta el Plan Regional y el Plan Nacional, los planes de ordenación urbanística deben adaptarse a las previsiones que el Plan Regional y el Plan Nacional traigan en la materia.

Por otra parte, la Ley establece expresamente que el Plan de Ordenación Urbanística debe adoptarse dentro de los respectivos perímetros urbanos de las ciudades y, por tanto, prevé como una parte esencial de la ordenación del territorio en general, la necesidad de establecer el perímetro urbano de las mismas. La determinación de este perímetro no es una competencia urbanística, propiamente dicha, sino que esa fijación, como competencia genérica en materia de ordenación del territorio, corresponde al ámbito nacional. Por tanto, no debe ser la autoridad local la que determine hasta dónde llega el área urbana de una ciudad, sino que ello corresponde al nivel nacional, conforme a las previsiones del Plan Nacional y de los Planes Regionales.

La regulación de la Ley Orgánica, en esta materia, se establece dentro de la misma orientación que tenía el Reglamento 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido de que la fijación del perímetro urbano de las ciudades se hace mediante una Resolución conjunta del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Desarrollo Urbano, pero agrega la Ley Orgánica, "previa consulta con los Municipios respectivos" a los efectos de que éstos expongan su criterio sobre el perímetro urbano de sus respectivas áreas territoriales. Por tanto, no se trata de una decisión nacional como lo había sido hasta ahora, con base al Reglamento 3 de la Ley Orgánica del Ambiente.

La Ley Orgánica sobre Ordenación del Territorio, en todo caso, no define los Planes de Ordenación Urbanística porque, se insiste, no se trata de una Ley de Ordenación Urbanística, sino sólo de ordenación del territorio que contiene los principios básicos del urbanismo. Por tanto, en ella sólo se prevé que habrá planes de ordenación urbanística, y éstos deben tener un determinado contenido, pero no se establece que debe haber, por ejemplo, planes rectores y planes de desarrollo urbano local, como ha sido la orientación que el Instructivo N° 22, del Decreto 668 y de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, han establecido en forma confusa. La Ley, se insiste, no los define y estimamos que deliberadamente, pues esto tiene que ser materia de la Ley Nacional de Ordenación Urbanística que precise, en definitiva, cuáles son los grados de dichos planes, es decir, cuál es el plan rector, qué contiene, cuál es el plan de desarrollo urbano local y cuáles son los otros elementos espaciales de ejecución, sea la zonificación o cualquier otro tipo.

En todo caso, lo que sí establece la Ley Orgánica es el contenido genérico de esos planes, cualesquiera que ellos sean, de acuerdo a las jerarquías que se establezcan en la Ley Nacional de Ordenación Urbanística. Concretamente, la Ley establece el siguiente contenido de los Planes de Ordenación Urbanística: la delimitación, dentro del área urbana que es fijada a otro nivel, de las áreas de expansión de las ciudades; la definición del uso del suelo urbano y sus densidades; la determinación de los aspectos ambientales, tales como definición del sistema de zonas verdes, espacios libres de protección y conservación ambiental así como la definición de los parámetros de calidad ambiental; la ubicación de los edificios e instalaciones públicas y, en general, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros; el sistema de vialidad urbana, el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo, el sistema de drenaje primario; la definición, en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos

deben realizar en el ámbito determinado por el plan; la precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización; y la determinación de los normales o estándares mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos, recreacionales.

Este es el contenido general de los planes de ordenación urbanística para cuando el legislador nacional los regule o conforme a lo previsto en las otras normas hoy parcialmente vigentes.

En todo caso, como se señala más adelante, estos planes de ordenación urbanística son de la competencia local, por lo que la Ley Orgánica cambia sustancialmente la penetración nacional en la planificación urbana, tal y como se hizo a través del famoso Decreto 668 dictado el 3 de julio de 1980<sup>3</sup>.

### 3. *La organización institucional*

Luego de definir el sistema de planes y su jerarquía, la Ley Nacional de Ordenación del Territorio establece algunos principios relativos a la organización institucional en la materia, la cual se refiere sólo, por supuesto, al ámbito nacional y regional, pues constitucionalmente no puede regular la organización institucional del nivel municipal para la planificación urbanística. En esta forma, en materia de organización institucional la Ley sólo regula el órgano nacional de elaboración del plan nacional, es decir, la Comisión Nacional de la Ordenación del Territorio y los órganos regionales para la elaboración de los planes regionales, que son las Comisiones Regionales de Ordenación al Territorio.

### III. LA ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENACION URBANISTICA

La Ley Orgánica, además, establece los principios básicos para la elaboración y aprobación de los planes, en todos los niveles. No nos referiremos aquí a los elementos que se establecen para la elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio; de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio; de los planes sectoriales en materia espacial o de los planes de las áreas sometidas a régimen de administración especial. Sólo queremos referirnos a las normas que trae la Ley en relación a la elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística.

3. Véase en *Gaceta Oficial* N° 32.019 de 4-7-80. Véase nuestros comentarios en Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios a las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones dictadas por Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980" en *Revista de Derecho Público*, N° 3, julio-sept. 1980, pág. 77 y sigs.

1. *Principios sobre la elaboración de los planes: consultas y audiencia pública*

En esta materia se establece, en primer lugar, el principio de la consulta pública en el proceso de la elaboración de los planes y de la consulta directa a los organismos públicos que inciden en la actividad urbana, para la elaboración de dichos planes. Particularmente esto se establece en dos normas.

En cuanto a la consulta a los organismos administrativos que tengan que ver con el desarrollo urbano, la Ley señala que en la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la Ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos, nacionales y municipales de prestación de servicios públicos. En esta forma se establece el principio de que no puede un Municipio, como se verá más adelante, aprobar los planes de ordenación urbanística sin establecer previamente un mecanismo obligatorio de consulta con los organismos nacionales, e inclusive municipales, de prestación de servicios públicos.

Por otra parte, se establece el principio de la consulta pública, es decir, de la audiencia pública en materia de planes de ordenación urbanística, dado que éstos inciden directamente sobre la propiedad. La Ley establece expresamente que “antes de la aprobación definitiva de los planes de ordenación urbanística” éstos deben ser sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, es decir, con la futura Ley Nacional de Ordenación Urbanística y transitoriamente de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, “a un período de audiencia pública de 60 días continuos a fin de que los interesados puedan reconocer estos planes y emitir observaciones sobre los mismos, a cuyo efecto el organismo respectivo debe darles la necesaria difusión”.

En esta forma, en cuanto a la elaboración de los planes, se establece la consulta necesaria y obligatoria con los organismos públicos que inciden sobre el territorio, y la audiencia pública a los efectos de que los particulares tengan oportunidad de formular observaciones a los planes.

2. *Principios sobre la aprobación y revisión de los planes: la remisión a la legislación especial*

En materia de aprobación de los planes, el artículo 36 de la Ley, referente a la aprobación de los planes de ordenación urbanística, es-

tablece que éstos, cualesquiera que ellos sean, de acuerdo a la Ley Nacional y a las Ordenanzas Municipales “se aprobarán por los órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación”.

Es decir, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio no establece directamente cuáles órganos son los que deben aprobar los planes de ordenación del territorio, sino que remite a los que establezca la Ley Nacional de Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales. En esta forma, la Ley Orgánica reconoce y acepta el carácter concurrente de las competencias urbanísticas, cuya delimitación en el campo de la aprobación de planes, debe ser establecida por la Ley Nacional de Ordenación Urbanística. Transitoriamente rige la previsión de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establece que los planes de desarrollo urbano local que competen a los municipios, deben ser aprobados por el Ministerio de Desarrollo Urbano (art. 7, ord. 1º) antes de su publicación por la autoridad local.

El régimen del Decreto 668 que asigna sólo al Ministerio de Desarrollo Urbano la aprobación de ciertos planes de ordenación urbanística, por tanto, queda derogado, pues esos planes rectores allí previstos no están establecidos en ley alguna.

Aparte de este tema de la competencia, en esta materia de aprobación de los planes, la Ley trae otras normas en materia de planes de ordenación del territorio, que se aplican a los de carácter urbano. En efecto, se establece que una vez aprobados y publicados los planes de ordenación del territorio, comprendidos los de ordenación urbanística, éstos son instrumentos públicos al acceso de todos. En efecto, tratándose de planes que inciden sobre la propiedad, es elemental el establecimiento de los principios de la publicidad de los mismos.

Por último, en cuanto a la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística, la Ley Orgánica también remite a la legislación especial, al prever que: “La Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística”.

#### IV. LA EJECUCION Y EL CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACION URBANISTICA

La Ley Orgánica prevé también normas expresas sobre la ejecución y el control de los planes de ordenación del territorio, comprendidos los de ordenación urbanística.

### *1. Los principios básicos de la ejecución de los planes*

En cuanto a la ejecución de los planes de ordenación del territorio, la Ley Orgánica establece una serie de principios fundamentales, aplicables a los de ordenación urbanística.

En primer lugar, se establece el principio de la cooperación entre los diversos organismos públicos dentro de sus respectivas competencias, en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y en la tarea de velar por la efectividad y por el cumplimiento de las previsiones contenidas en todos los planes.

En segundo lugar, se establece el principio de la ejecución pública y privada de estos planes, que puede corresponder a los organismos públicos, directamente, o a los particulares, pero actuando bajo la dirección y control de aquellos. Así, se establece el principio de la ejecución mixta de los planes, por el Estado y por los particulares, pero dentro de las directivas y control de los entes públicos en este último caso.

En tercer lugar, se establece, además, el principio fundamental de que los planes de ordenación del territorio son planes imperativos, como todo plan territorial y espacial, y expresamente se prevé su imperatividad no sólo para los particulares sino también para el propio sector público. Dice la Ley Orgánica, expresamente: "Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y Municipios y las demás entidades o instituciones estatales que conforman la administración descentralizada, así como los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación del territorio". Por supuesto, este principio de la imperatividad rige también para los planes de ordenación urbanística.

### *2. El control de la ejecución de los planes*

Por otra parte, la Ley regula también, el control de la ejecución de los planes de ordenación del territorio y así, atribuye competencia fundamental al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en el control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio. Además, atribuye —y esto también es una novedad de la ley—, una competencia fundamental a los Gobernadores de los Estados para el control de la ejecución de los planes regionales, lo cual debe entenderse como un esfuerzo por descentralizar las actividades públicas en el país y aprovechar el potencial político que ha sido olvidado, de los Gobernadores y de las entidades federales.

En esta forma, si al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables se le asignan potestades de control en la ejecución del Plan Nacional, a los Gobernadores se le asignan las potestades de control en la ejecución de los Planes Regionales. Sin embargo, la Ley Orgánica agregó que para el ejercicio de esas facultades de control por los Gobernadores, éstos deben requerir la opinión favorable del organismo desconcentrado a nivel regional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, para evitar así caer en el centralismo tradicional de que las consultas tengan que ser realizadas a nivel central. La consecuencia de esta norma es que si bien el esfuerzo descentralizador se mitigó, al exigirse que la consulta se haga al organismo desconcentrado que funciona en la región, ello implica, consecuencialmente, que debe haber poder de decisión en la región por parte de la dirección respectiva del Ministerio que funcione en la misma, con lo cual indirectamente estamos también planteando la desconcentración de las actividades nacionales hacia las regiones.

Pero aparte de estas normas, en cuanto al control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la Legislación Nacional especial o las que se dicten en las respectivas Ordenanzas Municipales, la Ley Orgánica establece que corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales. Se precisa, por tanto, que el control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística es una tarea local.

En relación a esto, debemos insistir en que el reto que tiene planteado nuestro país hacia el futuro es la descentralización, para que pueda haber, realmente, un desarrollo político en el interior y permitir así la participación.

### 3. *Los instrumentos para el control de la ejecución de los planes: aprobaciones y autorizaciones*

Como instrumentos para el control de la ejecución de los planes, la Ley Orgánica establece expresamente dos instrumentos particulares: un sistema de aprobaciones administrativas y un sistema de autorizaciones administrativas en todos los niveles de planificación territorial.

En efecto, siendo los planes de Ordenación del Territorio de carácter imperativo, tanto para los órganos públicos como para los particulares, se hace necesario establecer un sistema para asegurar que se cumplan, y

4. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La Reforma Política del Estado: la descentralización política" en *Estudios de Derecho Público I*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1983, págs. 15 y sig.

por eso, este sistema de aprobaciones y autorizaciones: las aprobaciones en relación a los organismos públicos, y las autorizaciones en relación a los particulares y organismos privados.

En esta forma, se establece un sistema general conforme al cual, ningún organismo público podrá realizar o autorizar una actividad que implique ocupación del territorio, sin haber obtenido previamente la conformidad con los planes, mediante una aprobación que debe dictar el organismo correspondiente que tenga a su cargo el control del plan respectivo.

En cuanto a las actividades privadas conectadas con el territorio, el sistema de control que se establece es el de las autorizaciones que deben ser solicitadas por los particulares. Esta distinción es fundamental.

En efecto, hay que partir del supuesto de que, realmente, el primer degradador del territorio es el Estado, no son los particulares. Los que han atentado contra la ordenada ocupación del territorio son y han sido los organismos públicos, no los particulares. Por ello, mediante un sistema de aprobaciones de esta naturaleza, por ejemplo, a nivel nacional, ya no podrá el Ministerio de Transporte y Comunicaciones definir por su cuenta por dónde debe ir una línea de ferrocarril, o dónde debe ir un puerto o un aeropuerto; ni podrá definir el Ministerio de Fomento dónde debe localizarse o hacia dónde debe trasladarse una industria; ni puede la Corporación de la Mediana y Pequeña Industria definir por su cuenta el sistema de Parques Industriales a los efectos de establecer actividades industriales; ni puede el Instituto Agrario Nacional establecer por su cuenta, dónde debe haber un programa de reforma agraria o de desarrollo rural integrado. Estas son actividades que inciden, todas, directamente sobre la ocupación del territorio; por tanto, todos estos organismos públicos, que conservan su competencia sectorial para realizar o autorizar estas actividades, deben obtener una aprobación del organismo competente para el control de la ejecución de los planes. Si se trata de las grandes ocupaciones territoriales como las mencionadas, será el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables el que deberá dar la aprobación; y si se trata de actividades de importancia regional, deben ser los Gobernadores, con asistencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en unidades desconcentradas, quienes deben dar la aprobación. Y si se trata de actividades de los entes públicos que inciden sobre el territorio urbano, el sistema de aprobaciones también se establece, y corresponde a los Municipios otorgar la aprobación.

Ello implica, de acuerdo a la Ley Orgánica, el rechazo a la práctica tradicional, según la cual, por ejemplo, era el INAVI el que decidía, por su

cuenta, lo concerniente a la vialidad para construir viviendas; o la localización de los establecimientos escolares correspondía sólo al Ministerio de Educación o al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Por tanto, se establece expresamente a nivel urbanístico, lo siguiente:

Artículo 51. "Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales o estatales que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas, de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los planes de ordenación urbanística".

En esta forma, de acuerdo a las jerarquías de las actividades nacionales, regionales, locales o urbanas, el órgano de control debe aprobar lo que los órganos públicos hagan o pretendan hacer sobre el territorio, conforme a sus respectivas competencias.

Por supuesto, ante el argumento de que este sistema de aprobaciones podría paralizar las iniciativas públicas, la Ley Orgánica ha establecido un sistema de silencio administrativo positivo y por tanto, expresamente se señala, por ejemplo, en el ámbito urbano, que la aprobación prevista "deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 60 días continuos, vencido el cual, sin que hubiese pronunciamiento expreso, la decisión se considera aprobada" (art. 51).

A los efectos de asegurar la capacidad técnica de los Municipios se prevé expresamente que "a los efectos de estas aprobaciones podrán, contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano". Y en definitiva, en el campo urbano, para eso es que deben ser, para asistir a las autoridades locales en la toma de decisiones de esta naturaleza.

En relación a las actividades de los particulares también se establece un sistema de control a través de la obtención de autorizaciones. El principio general está en la Ley Orgánica en los siguientes términos:

Artículo 53. "La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes... a los efectos de la conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias".

Por tanto, toda actividad privada que incida sobre lo regulado en un plan nacional, requeriría de una autorización del Ministerio del

**Ambiente y los Recursos Naturales Renovables.** Sin embargo, esto se plantea en términos hipotéticos porque realmente es muy difícil concebir que haya una actividad privada de una importancia nacional tal, en cuanto a la ocupación del territorio, que exija esta intervención nacional. Realmente, a este nivel son los organismos públicos los que requieren de este control nacional, pues ninguna de las grandes ocupaciones territoriales verdaderamente es desarrollada por particulares.

En realidad, podría haber actividades privadas que incidan en el territorio nacional, pero de importancia regional, y las cuales requerirían autorización de los Gobernadores, y por supuesto, si se trata de actividades particulares que incidan en la ocupación del territorio urbano, se establece expresamente la exigencia de una autorización municipal, y aquí es donde tiene mayor vigencia este mecanismo de control. En este campo concreto de orden urbanístico, la ley establece lo siguiente:

Artículo 55. "El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales".

En este aspecto, la Ley establece algunos principios fundamentales, para mitigar el problema de la "permisología"; particularmente, se establecen dos: el principio del silencio administrativo positivo y el principio de la celeridad.

En cuanto al primero, la ley señala que "El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales, deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se consideran concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia de permiso" (art. 55).

Además, agrega la ley que "Las autoridades municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano (y aquí se recoge la competencia de dicho Ministerio, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, para establecer las normas y procedimientos técnicos en materia de urbanismo), deberán dictar las ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

En esta forma, se establece el principio de que esas normas y procedimiento técnicos, que hasta ahora no se han establecido a nivel

nacional, deben guiar la elaboración de las Ordenanzas y en ellas deben establecerse los principios de celeridad y de garantía de los derechos de los administrados.

En todo caso, como consecuencia general de este sistema de control mediante aprobaciones y autorizaciones, la Ley establece directamente que "son nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio" (art. 56), con lo cual se busca que el tema de la responsabilidad en el problema urbanístico y de la permisología, vuelva a su cauce normal. Lamentablemente, hasta ahora a través del sistema local que hemos desarrollado en las últimas décadas, de hecho hemos invertido la responsabilidad y, materialmente, todo el peso de ella en materia de ordenación urbanística recae sobre el funcionario municipal, que otorga o niega un permiso. De hecho, parecería que a nivel local, hemos partido del supuesto de que el arquitecto, el ingeniero y el propietario desconocen la ley y, por tanto, es el ingeniero municipal el que sólo la conoce y establece lo que se puede o no hacer. Con el nuevo principio en la Ley, se busca revertir a su justo término la situación: el responsable en materia urbanística es el arquitecto, el ingeniero y el propietario, quienes tienen que conocer la Ordenanzas y, por tanto, aún cuando hubieran obtenido un permiso, si ese permiso es contrario a los planes, es nulo. Se establece así una nulidad del pleno derecho, que origina nulidad absoluta y por tanto, revocabilidad permanente del permiso. Así, quien realmente tiene que asegurarse que un proyecto de construcción determinado esté de acuerdo con las Ordenanzas, tiene que ser el arquitecto, el propietario y el ingeniero y no el funcionario municipal quien también, por supuesto, es responsable si lo otorga, en contra de lo previsto en aquellas, pero no a título de ser el único responsable.

Por último, la Ley establece un mecanismo indirecto de control de los planes, al prever que quien no tenga un permiso o una autorización en los niveles respectivos, no puede obtener crédito ni financiamiento en organismos públicos o privados, para el desarrollo de una construcción o una ocupación del territorio. En otros términos, se establece como una condición para que un organismo público o privado otorgue un financiamiento o un crédito para una construcción, que presente la autorización del organismo competente en los diversos niveles de control de la ejecución de los planes.

## V. EL REGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO

La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, además, establece un régimen peculiar de la propiedad privada derivada de la ordenación del territorio, básicamente en dos cuerpos de regulaciones: una genérica derivada de la ordenación del territorio, y su incidencia sobre la propiedad privada, y otra específica, relativa a la propiedad urbana.

### 1. *La propiedad privada y la ordenación del territorio*

En cuanto a las regulaciones genéricas, se establece el principio general de que “los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, básicamente en el nacional y regional, “se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización” (art. 63), con lo cual se regula el principio general que ya venía siendo establecido en la Ley Forestal de Suelos y Aguas, y en la Ley Orgánica del Ambiente.

La Ley Orgánica, sin embargo, agrega, que la indemnización, “sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad”, como lo ha venido señalando la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia, y “siempre que se produzca un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente” (art. 63). Por tanto, el solo hecho de la regulación del uso de la propiedad en un plan de ordenación al territorio, nacional o regional, no da derecho a indemnización como principio; y en los casos en los cuales ésta proceda deben seguirse los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

La Ley Orgánica también establece, en general, el principio de la expropiación como un medio necesario para la ejecución de los planes y a tal efecto señala, que “cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio impliquen la extinción del derecho de propiedad”, debe procederse a decretar la expropiación por la autoridad territorial competente (art. 64). Por tanto, como principio general, se dispone que no puede regularse la propiedad hasta el punto de implicar extinguirla y si ello sucede debe procederse a la expropiación.

Por otra parte, la Ley establece como un remedio a las denominadas afectaciones eternas en la expropiación, que “todo plan de ordenación del territorio cuya ejecución implica extinguir la propiedad”, deberá

establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizarse” (art. 64)

En la Ley no se establece un lapso predeterminado para la ejecución de la expropiación, pues hay ocupaciones territoriales públicas que exigen una ejecución a largo plazo; sin embargo, lo que la Ley establece, es que el plan debe indicar un lapso, cualquiera que sea. Por tanto, no puede haber un plan cuya ejecución implique la extinción de la propiedad, que no prevea el lapso preciso en el cual deba ejecutarse la misma; en todo caso, si es mayor a tres años exige que se establezca un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad.

Ahora bien, vencido ese lapso de ejecución sin que el ente público hubiere procedido consecuentemente, debe indemnizarse al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad derivadas de esa afectación y se obliga al ente público, a reglamentar un uso compatible de la propiedad con los fines establecidos en el plan respectivo (art. 64). En efecto, si la Ley establece un sistema imperativo de planes de ordenación del territorio sobre la propiedad, y se prevé un sistema de control en los términos señalados, también deben establecerse, por otra parte, las debidas garantías de los particulares frente a la acción administrativa. En esta forma, se busca limitar las congelaciones eternas de la propiedad y que dan origen a tantos usos y ocupaciones de hecho ilegales, de la propiedad.

## 2. *La propiedad privada y la ordenación urbanística*

Pero aparte de estas normas genéricas relativas al régimen de la propiedad derivado de la ordenación del territorio, la Ley establece una regulación específica sobre el régimen urbanístico de la propiedad privada, previendo algunos principios generales que, luego, deberán ser desarrollados en la Ley Nacional de Ordenación Urbanística.

En primer lugar, se establece un principio fundamental, que se justifica a nivel urbano y no así a nivel nacional o regional en materia de propiedad, según el cual “los planes de ordenación urbanística delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste vinculado al destino fijado por los mismos” (art. 66). Es decir, en materia urbana, cambia la regulación tradicional de la limitación legal a la propiedad privada derivada de un plan: el uso asignado a la propiedad en un plan de desarrollo urbano local no es una limitación legal a la propiedad, sino que es el contenido mismo del derecho de propiedad. No es que a nivel urbano exista un contenido que se limita, sino que el contenido,

en sí, es el que prevé el plan, por lo que el uso de la propiedad urbana queda vinculado al destino fijado por el plan. Esta es una regulación fundamental.

Por supuesto, consecuencia de ella es que las actuaciones que se realicen en suelo urbano con fines urbanísticos, requieren de la previa adopción de un plan. Por tanto, necesariamente, para poder realizarse cualquier actividad privada en un área urbana, tiene que haber un plan de desarrollo urbano conforme a lo que se establezca en la ley nacional respectiva y en las Ordenanzas Municipales, que definan el uso y el régimen correspondiente a ese uso, así como la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos. Por ello, la Ley expresamente establece que no podrán otorgarse autorizaciones municipales al uso del suelo en ausencia de planes (art. 66). Por tanto, de acuerdo a esta norma, la propiedad y su uso queda vinculada al plan, por lo que sin plan no hay uso, y no puede ni debe haber autorización para desarrollarlo.

Esto exige, por tanto, la consolidación de un adecuado sistema de planificación urbana. Mientras los planes que lo conforman no se determinen en la ley especial, continúan vigentes los previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en las Ordenanzas Municipales, y conforme a ellos, mientras no haya un plan que determine el uso urbano de la propiedad, no puede otorgarse ni autorizarse dicho uso.

Además, en materia de ordenación urbanística de la propiedad, la Ley establece las competencias urbanísticas en relación al régimen del suelo urbano y qué debe regularse en ese campo. De acuerdo con el artículo 67 comprende: la utilización del suelo en congruencia con la utilidad y la función social y urbanística de la propiedad; asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población; imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados; regular el mercado inmobiliario a los fines de edificación y viviendas: afectar las plusvalías del valor del suelo originadas por el plan al pago de los gastos de urbanización; y la adquisición de terrenos para constituir patrimonios públicos de suelo.

Ahora bien, en relación a estos últimos aspectos, la ley establece regulaciones adicionales que inciden sobre la propiedad.

### 3. *La recuperación de las plusvalías*

En efecto, la Ley Orgánica desarrolla el principio de la recuperación de las plusvalías, estableciendo en una norma los criterios que deberán

ser desarrollados por los Municipios en las Ordenanzas respectivas. Así, establece:

Artículo 68. "Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que sean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictarse a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario".

En esta forma, el legislador nacional, hasta cierto punto, está renunciando a la elaboración de una ley nacional de contribución especial por mejoras o por plusvalía, y utilizando la autorización constitucional de que dentro de los ingresos municipales están las contribuciones especiales "que los Municipios creen" de conformidad con la Ley (art. 30, ord. 6º). En esta forma, se prevé la contribución a los efectos de su regulación local, aun cuando dentro de límites: esa contribución especial no podrá ser mayor al 5% del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación las Ordenanzas deben garantizar la participación de los propietarios.

Además, en la Ley Orgánica se ha querido regularizar una situación irregular que, en relación a la propiedad y a su cesión obligatoria, venía estableciéndose en las Ordenanzas Municipales. En efecto, en el ámbito local se ha venido desarrollando, primero de hecho y luego por regulaciones en Ordenanzas, el principio de la cesión obligatoria y gratuita de parte de la propiedad urbana a los entes municipales por razón de urbanismo. Estas cuestiones comenzaron a establecerse en las Ordenanzas Municipales de Construcciones de Caracas a partir del 58, para vialidad, parques y áreas públicas. Sin embargo, en ausencia de una ley nacional que regulase algún principio de contribución en especie, para compensar el mayor valor que obtiene el propietario por un acto público que permita un mayor uso a la propiedad y que no resulta del producto de su trabajo, por lo que debe revertir a la comunidad, las cesiones obligatorias de la propiedad por razón de urbanismo reguladas a nivel local, no eran del todo constitucionales, porque la Constitución establece como lo sabemos, primero, un principio de la reserva legal en la regulación de la propiedad; segundo, que ella está sometida a las limitaciones, restricciones y contribuciones que establezca la ley; y ninguna ley había previsto estas cesiones obligatorias y gratuitas de la propiedad, como tales contribuciones especiales, en especie, derivadas de un mayor valor adquirido por el proceso de urbanización.

Por tanto, para legitimar el mecanismo local que existía en forma irregular, se ha establecido en la Ley el siguiente principio:

Artículo 68. Unico. "En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al Municipio, en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales y deberán costear las obras respectivas, conforme a lo establecido en las correspondientes Ordenanzas. Dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público municipal".

La Ley Orgánica regula, además, la cesión obligatoria en caso de ampliación de vías públicas, en las llamadas alineaciones, pero dejando a salvo el derecho a indemnización que pueda tener el propietario (arts. 68 y 63).

#### 4. *La retrocesión en la expropiación*

Por último, la ley establece en cuanto al régimen urbanístico de la propiedad, y concretamente en relación a las expropiaciones urbanísticas, que si bien la expropiación es un instrumento de ejecución de planes de urbanismo, debe responder al principio constitucional de que debe ejecutarse para el fin determinado previsto en los planes, de utilidad pública o interés social. Por tanto, si una vez expropiado un inmueble la Administración decide modificar la afectación y utilizarlo para otro fin distinto, o si se agota la vigencia de planes sin haberse cumplido el destino a que se afectaron, se establece el principio de la retrocesión en materia expropiatoria, es decir, se le da el derecho al antiguo propietario a recuperar su propiedad con arreglo a lo que disponga la legislación especial. Esta es una de las garantías de la propiedad frente a la expropiación, todavía no regulada adecuadamente en Venezuela. En tal sentido, la vieja Ley de Expropiación lo que prevé es que si la Administración expropia un inmueble y luego decide venderlo, el antiguo propietario tiene derecho preferente de adquirirlo; en cambio, la figura de la retrocesión lo que busca es garantizarle su derecho al antiguo propietario de reclamar la retrocesión de la propiedad, si no se utiliza el inmueble expropiado para el fin determinado que fundamentó la expropiación.

#### VI. EL REGIMEN SANCIONATORIO

Por último, la Ley establece un sistema de infracciones y sanciones administrativas en relación a los actos contrarios tanto a la Ley como

a los planes. Este régimen implica, en primer lugar, el principio de que los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio son nulos, no pudiendo generar derechos a favor del particular que se crea titular de ese derecho.

Y en segundo lugar, el principio de la responsabilidad de los funcionarios que adopten actos contrarios a los planes y lo cual compromete su responsabilidad civil, administrativa y disciplinaria según el caso.

En cuanto a los particulares que realicen actividades contrarias a la Ley, a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones respectivas, se establecen sanciones de multas desde mil a quinientos mil bolívares. Por razón del monto elevado, la Ley busca evitar la vía fácil de aplicar el término medio, utilizando los criterios que vienen del derecho penal, al exigir expresamente que la Administración, en todo caso, debe evaluar las circunstancias, es decir, la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad a realizar y la magnitud del daño causado al territorio, "no estando autorizada a aplicar, pura y simplemente, el término medio" (art. 71).

Aparte de lo anterior, la Ley establece otras sanciones adicionales a las multas, como por ejemplo, la inhabilitación para pedir autorizaciones por un período determinado; el comiso de instrumentos y maquinarias con los cuales se comete la infracción; la demolición a costa del sancionado de las obras y construcciones realizadas en contra de los planes; y la efectiva reparación del daño causado (art. 72).

En cuanto a las multas, la Ley establece el principio de que su producto debe ir al patrimonio o al tesoro de la entidad respectiva. Por tanto, si son multas aplicadas por los Municipios, su producto se considera un ingreso municipal.

### III

## TEXTO DE LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

(Tomado de la *Gaceta Oficial* N° 3238 Extr. de 11 de agosto de 1983)



EL CONGRESO  
DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

*Decreta:*

la siguiente

LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION  
DEL TERRITORIO

TÍTULO I

*Disposiciones Generales*

*Objeto de la Ley*

Artículo 1.—La presente Ley tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación.

*Definición de la ordenación del territorio*

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.

*Contenido de la ordenación del territorio*

Artículo 3.—A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

1. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
2. El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.
3. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
4. 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;
5. El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario;
6. El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades.
7. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;
8. La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte;
9. La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio;
10. La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo Nacional;

11. El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización;
12. Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

#### *Actuaciones públicas*

Artículo 4.—Las actuaciones de los órganos públicos en materia de ordenación del territorio comprenden:

- A. La elaboración y aprobación de los planes de ordenación del territorio;
- B. La gestión, ejecución y control de dichos planes; y
- C. La adopción de las normas reglamentarias que sean necesarias a esos efectos.

#### *Instrumentos básicos*

Artículo 5.—Son instrumentos básicos de la ordenación del territorio, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los siguientes planes en los cuales éste se desagrega:

- A. Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.
- B. Los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y los demás planes sectoriales.
- C. Los planes de ordenación urbanística.
- D. Los planes de las áreas bajo Régimen de Administración Especial.
- E. Los demás planes de la ordenación del territorio que demande el proceso de desarrollo integral del país.

#### *Suprema Autoridad*

Artículo 6.—El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ejercerá la suprema autoridad de la ordenación del territorio

#### *Publicación y obligatoriedad de los planes*

Artículo 7.—Los planes previstos en esta Ley, así como sus modificaciones, entrarán en vigencia una vez publicados junto con sus actos de

aprobación definitiva en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo competente, y son de obligatorio cumplimiento tanto para los organismos públicos como para los particulares.

## TÍTULO II

### *De la Planificación de la Ordenación del Territorio*

#### CAPÍTULO I

##### *Disposición General*

##### *El sistema nacional de Planificación y la planificación territorial*

Artículo 8.—La planificación de la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país, por lo que todas las actividades que se desarrollan a los efectos de la planificación de la ordenación del territorio, deberán estar sujetas a las normas que rijan para el Sistema Nacional de Planificación, una vez éstas establecidas.

#### CAPÍTULO II

### *Del Plan Nacional de Ordenación del Territorio*

##### *Carácter y contenido del Plan Nacional*

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:

1. Los usos primordiales y prioritarios a que deben destinarse las amplias áreas del territorio nacional, su litoral y los espacios marinos de su influencia, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas.
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y de servicios;
3. Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades.

4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de las medidas de protección a adoptar con tales objetivos;
5. El señalamiento de las áreas en las cuales se deban establecer limitaciones derivadas de las exigencias de seguridad y defensa, y la armonización de los usos del espacio con los planes que a tal efecto se establezcan.
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de
7. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales en función de la producción energética y minera;
8. El señalamiento y la localización de las grandes obras de infraestructura relativas a energía, comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas; aprovechamiento de recursos hidráulicos; saneamiento de grandes áreas y otras análogas.
9. Los lineamientos generales de los corredores viales y de transporte.
10. La armonización de usos de los desarrollos rurales y turísticos.
11. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes de ordenación del territorio.

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

### CAPÍTULO III

#### *De los Planes Regionales de Ordenación del Territorio*

##### *Las Regiones*

Artículo 10.—A los efectos de la ordenación del territorio y conforme se indica en los artículos 61 y 62 de esta Ley, el territorio nacional se dividirá en regiones cuyo ámbito territorial podrá a no coincidir con el territorio de las entidades federales.

El establecimiento de las Regiones deberá decretarse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, conforme a las previsiones y lineamientos del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

### *Carácter y contenido de los Planes Regionales*

Artículo 11.—En cada una de las regiones se dictará un Plan Regional de Ordenación del Territorio como instrumento a largo plazo, que desarrolle las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio en el ámbito de la respectiva región, en las siguientes materias:

1. Los usos a que debe destinarse prioritariamente el territorio regional, de acuerdo a sus potencialidades económicas, condiciones específicas y capacidades ecológicas;
2. La localización de las principales actividades industriales, agropecuarias, mineras y del sector servicios;
3. Los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades;
4. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente;
5. La armonización de los usos del espacio con los planes de seguridad y defensa;
6. Las políticas regionales para la administración de los recursos naturales;
7. La política de incentivos que coadyuve a la ejecución de los planes regionales de ordenación del territorio;
8. La identificación y régimen de explotación de los recursos naturales, en función de la producción energética y minera;
9. La localización de los proyectos de infraestructura de carácter regional y estatal; y
10. Los lineamientos generales de las redes regionales de transporte y comunicaciones.

### *Con Planes Regionales y el Plan Nacional*

Artículo 12.—Los Planes Regionales de Ordenación del Territorio podrán aprobarse aun cuando no se haya dictado con anterioridad el Plan Nacional, pero de producirse la sanción de este último, se procederá automáticamente a la adaptación de los Planes Regionales.

### *Los Planes Estadales o Sub-regionales*

Artículo 13.—En las diversas regiones, cuando el territorio de las mismas englobe el de más de una entidad federal, el Plan Regional de

Ordenación del Territorio podrá desglosarse en Planes Estadales o sub-regionales que desarrollarán en cada Estado o subregión las directrices del Plan Regional, en relación a las mismas materias de estos.

#### CAPÍTULO IV

##### *De los Planes Sectoriales*

###### *Los Planes sectoriales*

Artículo 14.—Los Planes Sectoriales y, en particular, los planes de desarrollo agrícola y reforma agraria, de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, de explotación de los recursos naturales energéticos o mineros, de desarrollo industrial, de transporte, de construcciones y de equipamientos de interés público, en su dimensión espacial, deberán sujetarse a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y a los desarrollos del mismo contenidos en los otros planes de ordenación del territorio.

El Reglamento establecerá los planes sectoriales, así como las modalidades de su elaboración.

#### CAPÍTULO V

##### *De los Planes de Ordenación de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial*

###### *Areas bajo régimen de administración especial reguladas en Leyes especiales*

Artículo 15.—Constituyen áreas bajo régimen de administración especial, las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo conforme a leyes especiales, las cuales, en particular, son las siguientes:

1. Parques Nacionales;
2. Zonas Protectoras;
3. Reservas Forestales;
4. Areas Especiales de Seguridad y Defensa;
5. Reservas de Fauna Silvestre;
6. Refugios de Fauna Silvestre;
7. Santuarios de Fauna Silvestre;

8. Monumentos Naturales;
9. Zonas de Interés Turístico;
10. Areas sometidas a un régimen de administración especial consagradas en los Tratados Internacionales.

*Nuevas Areas bajo régimen de administración especial*

Artículo 16.—También se consideran áreas bajo régimen de administración especial, las siguientes áreas del territorio nacional que se sometan a un régimen especial de manejo:

1. Las Areas de Manejo Integral de Recursos Naturales, compuestas por los espacios del territorio que respondan a alguna de las siguientes categorías:
  - A) Zonas de Reserva para la construcción de Presas y Embalses, compuestas por aquellas áreas que por sus especiales características y situación, se consideren idóneas para la construcción de obras de presa y embalse.
  - B) Costas Marinas de Aguas Profundas, compuestas por aquellas zonas marítimas que por sus especiales características y situación, sean consideradas óptimas para el desarrollo de puertos de carga y embarque, las cuales comprenderán el área marítima que se delimite en el Decreto.
  - C) Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, compuestos por todas aquellas zonas tales como golfetes, albuferas, deltas, planicies cenagosas y otras similares que por sus riquezas marítimas, lacustres o fluviales, sean de especial interés para la Nación.
  - D) Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético, y Minero, compuestas por todas aquellas zonas que contengan una riqueza energética y minera especial y que ameriten un régimen de preservación del medio compatible con la extracción de recursos esenciales para la Nación.
  - E) Zonas de Aprovechamiento Agrícola, compuestas por aquellas áreas del territorio nacional que por sus condiciones edafo-climáticas deben ser resguardadas para su explotación agrícola, dentro de un régimen de mayor o menor preservación. Según su potencial agrícola se distinguen las de Alto Potencial, referidas a zonas que por sus excepcio-

nales condiciones agrícolas deben ser sometidas a una Máxima preservación; las de Medio Potencial, referidas a zonas que reúnen las condiciones necesarias para ser declaradas como Zona Agrícola Especial según la Ley de la materia; y las de Bajo Potencial, referidas a las zonas sometidas a una menor preservación toda vez que para su explotación agrícola requieran la aplicación de tecnología especializada que subsane los factores limitantes de su potencial.

- F) Las Planicies Inundables, compuestas por aquellos espacios del territorio nacional, adyacentes a los cursos de aguas superficiales y que pueden llegar a ser ocupados por los excesos de aguas cuando se desbordan de sus cauces naturales.
2. Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado compuestas por aquellas zonas que deben ser sometidas a una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación coordinada de las entidades públicas y la población rural organizada, con el objeto de concentrar y concertar esfuerzos hacia el logro de una auténtica prosperidad agropecuaria.
  3. Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, compuestas por todas aquellas zonas donde los problemas ambientales provocados o inducidos, bien por la acción del hombre o por causas naturales, requieran de un plan de manejo que establezca un tratamiento de recuperación o uno que elimine los fenómenos de degradación.
  4. Los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural o Arqueológico, compuestos por aquellas edificaciones y monumentos de relevante interés nacional, así como las áreas circundantes que constituyan el conjunto histórico artístico y arqueológico correspondiente.
  5. Las Reservas Nacionales Hidráulicas, compuestas por los territorios en los cuales estén ubicados cuerpos de agua, naturales o artificiales que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen su sometimiento a un régimen de administración especial.
  6. Las Areas de Protección de Obras Públicas, compuestas por las zonas de influencia de las construcciones públicas, que de-

ben ser sometidas a usos conformes con los fines y objetos de la obra.

7. Las Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento, integradas por aquellos espacios del territorio nacional que dadas sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidas con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección.
8. Las Areas Boscosas bajo protección compuestas por todas las zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional.
9. Las Reservas de Biosfera compuestas por aquellas zonas en la que se combinan la presencia de biomasa naturales que deben ser preservadas por su alto valor científico y biológico, con la existencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida en lo económico, social y cultural, que configuran un especial sistema de relaciones hombre-espacio.
10. Las áreas de fronteras, ordenadas conforme a la estrategia global contenida en el Plan Nacional de Seguridad y Defensa y conforme a las características propias de cada sector fronterizo.

#### *Establecimiento de las Areas bajo régimen de administración especial*

Artículo 17.—Las áreas bajo régimen de administración especial deberán establecerse por Decreto adoptado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el cual deberá determinarse, con la mayor exactitud, los linderos de la misma; y los organismos responsables de su administración o manejo, deberán demarcarlas dentro del plazo que se establezca en el correspondiente Decreto.

En el respectivo Decreto se ordenará la elaboración del Plan respectivo, en el cual se establecerán los lineamientos, directrices y políticas para la administración de la correspondiente área, así como la orientación para la asignación de usos y actividades permitidas.

En todo caso, los usos previstos en los planes de las áreas bajo régimen de Administración Especial deben ser objeto de un Reglamento Especial, sin cuya publicación aquellos no surtirán efectos.

*Parágrafo Primero:* No se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Areas Bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias.

*Parágrafo Segundo:* La desafectación parcial o total de las áreas se podrá realizar cumpliéndose los mismos trámites y requisitos establecidos en este artículo, previo conocimiento de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

## CAPÍTULO VI

### *De los Planes de Ordenación Urbanística*

#### *Carácter de los Planes de Ordenación Urbanística*

Artículo 18.—Los planes de ordenación urbanística serán la concreción espacial urbana del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y del Plan Regional de Ordenación del Territorio correspondiente, según las previsiones de la legislación de la materia, cuando estos planes hayan sido aprobados; y se adoptarán dentro de los respectivos perímetros urbanos determinados conforme se indica en el artículo 52 de la presente Ley.

En el caso de que Planes de Ordenación Urbanística aprobados sin que se hubieran decretado previamente el Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, deberán adaptarse a las previsiones de éstos, una vez publicados.

#### *Contenido de los Planes de Ordenación Urbanística*

Artículo 19.—Los planes de ordenación urbanística contendrán:

1. La delimitación, dentro del área urbana, de las áreas de expansión de las ciudades;
2. La definición del uso del suelo urbano y sus densidades;
3. La determinación de los aspectos ambientales tales como la definición del sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental, y la definición de los parámetros de calidad ambiental;
4. La ubicación de los edificios o instalaciones públicas y en especial, los destinados a servicios de abastecimiento, educacionales, deportivos, asistenciales, recreacionales y otros;
5. El sistema de vialidad urbana y el sistema de transporte colectivo y las principales rutas del mismo.
6. El sistema de drenaje primario.

7. Definición, en el tiempo, de las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan;
8. La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización.
9. La determinación de los normales y mínimos de dotación para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales.

### TÍTULO III

#### *De la Elaboración y Aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio*

#### CAPÍTULO I

##### *De la Organización Institucional*

##### *La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y su Secretaría Técnica*

Artículo 20.—Se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que estará presidida por el Jefe de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, y en la cual estarán representados los siguientes Despachos: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; los Ministerios de Relaciones Interiores, de la Defensa, de Fomento, de Agricultura y Cría, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

La Secretaría Técnica Nacional estará adscrita al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la cual estará dirigida por el representante de este Ministerio en la Comisión Nacional, con arreglo a lo que reglamentariamente se prevea.

##### *Las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio y sus Secretarías Técnicas*

Artículo 21.—En cada región se crea una Comisión Regional de Ordenación del Territorio presidida por el organismo que ejerza las funciones de planificación regional, y en la cual estarán representados los siguientes organismos: la Corporación de Desarrollo Regional; los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables, de Agricultura, Energía y Minas, de Transporte y Comunicaciones, de Desarrollo

Urbano, de la Defensa, y las Gobernaciones de los Estados que integren la región.

La Secretaría Técnica Regional corresponderá al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, quien suministrará los medios necesarios para su funcionamiento, de acuerdo con las disposiciones que reglamentariamente se establezcan.

#### *Competencia de la Comisión Nacional*

Artículo 22.—Es competencia de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar el proyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
3. Asegurar la adecuación de los planes previstos en esta Ley con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
4. Someter al Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados, nacionales y regionales que integren los diferentes sectores del país.
5. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura a las directrices establecidas en el Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
6. Someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

#### *Competencia de las Comisiones Regionales*

Artículo 23.—Es competencia de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio:

1. Coordinar e impulsar la formulación del Plan Regional de Ordenación del Territorio, de acuerdo, en su caso, a las directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio;
2. Conocer, revisar y aprobar el proyecto de Plan Regional de Ordenación del Territorio;

3. Asegurar la adecuación del Plan Regional de Ordenación del Territorio con las previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.
4. Asegurar la adecuación de los Planes que formulen los Estados que conformen la región con las previsiones del Plan Regional de Ordenación del Territorio.
5. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta a través del mecanismo que al efecto determine el reglamento. Se cuidará que estén incluidos representantes de organismos públicos y privados; regionales, estatales y municipales que integren los diferentes sectores de la región.
6. Conocer y pronunciarse sobre la adecuación de los proyectos de infraestructura de importancia regional a las directrices establecidas en el Plan Regional de Ordenación del Territorio.
7. Someter el Plan Regional de Ordenación del Territorio a la aprobación conjunta de los Gobernadores de los Estados que integren la región, previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

*Representación de las Comisiones*

Artículo 24.—Corresponde a los Presidentes de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y de las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio, ejercer la representación de éstas a todos los efectos.

*La coordinación de la participación en la elaboración de los planes*

Artículo 25.—Las Secretarías Técnicas Nacional y Regionales de Ordenación del Territorio coordinarán, según el caso, la participación de los diferentes organismos en la realización de los estudios e informes técnicos necesarios para asegurar los objetivos de la Comisión respectiva y, en especial para elaborar el proyecto del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, respectivamente. Las Secretarías Técnicas deberán tomar en cuenta las propuestas presentadas por los diferentes organismos, y mantendrán un sistema de información sobre la materia objeto de esta Ley.

## CAPÍTULO II

### *De la Elaboración de los Planes*

#### *Participación pública en la elaboración de los planes*

Artículo 26.—La elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los planes regionales de ordenación del territorio se realizarán mediante un proceso de coordinación inter-institucional, multidisciplinario y permanente.

A tal efecto, las Secretarías Técnicas de las Comisiones respectivas elaborarán los proyectos de planes respectivos, y con tal fin recibirán de los organismos competentes los informes técnicos y estudios necesarios para asegurar el cumplimiento de todos los aspectos que deben ser desarrollados por el Plan.

#### *Participación en la ordenación del territorio. Consultas*

Artículo 27.—La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio y las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio durante la etapa de elaboración de los planes respectivos, incorporarán a sus discusiones, conforme lo determine el Reglamento, a representantes de los organismos públicos y privados nacionales, regionales, estatales y municipales, según los casos, que integren los diferentes sectores interesados.

Con el objeto de garantizar la participación de todos los niveles de la Administración Pública y de la colectividad en general, en la elaboración de los Planes, las Secretarías Técnicas durante la elaboración del proyecto, adelantarán un amplio proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

#### *Aprobación de planes por la Comisión Nacional*

En todo caso, antes de la aprobación de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, de los Planes Sectoriales y de los Planes de las áreas bajo régimen de administración especial, el organismo encargado de su elaboración deberá someterlo a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, a los efectos de obtener la conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio la cual deberá ser otorgada o no en un lapso de 60 días continuos, vencido el cual, sin que la Comisión Nacional se haya pronunciado, se considerará otorgada.

#### *Consulta pública de los planes*

Artículo 28.—Elaborados los proyectos de Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de Planes Regionales de Ordenación del Terri-

torio y sometida al conocimiento de las Comisiones Nacionales o Regionales, respectivamente, se someterá al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada.

El proceso de consulta sobre los proyectos se efectuará a través de los distintos organismos representativos de la colectividad, de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento, el cual establecerá los lapsos de consulta respectivos.

*Consulta a los entes públicos de los planes de ordenación urbanística*

Artículo 29.—En la etapa de estudio y elaboración de los planes de ordenación urbanística, de acuerdo con las previsiones de la ley, se tomarán en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y se consultará, según corresponda, a los organismos públicos nacionales y municipales de prestación de servicios públicos.

*Audiencia pública de los planes de ordenación urbanística*

Artículo 30.—Antes de su aprobación definitiva, los planes de ordenación urbanística serán sometidos, de conformidad con la legislación de la materia, a un período de audiencia pública de 60 días continuos a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, a cuyo efecto, el organismo respectivo deberá darle la necesaria difusión.

*Elaboración de los Planes Sectoriales*

Artículo 31.—Los planes sectoriales serán elaborados por los Despachos Ministeriales competentes en cada sector conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central, y en su elaboración deben seguirse, conforme lo determine el reglamento, las previsiones de participación y consultas previstas en los artículos 27 y 28.

*Elaboración de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial*

Artículo 32.—Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán elaborados bajo la coordinación de los organismos competentes para la administración de cada una de ellas, con sujeción a los lineamientos y directrices del Plan Nacional de Ordenación del Territorio y de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En el proceso de elaboración, el proyecto del plan deberá ser sometido al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados, y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada, todo lo cual se hará de conformidad con lo establecido en el Reglamento.

### CAPÍTULO III

#### *De la Aprobación de los Planes*

##### *Aprobación del Plan Nacional y de los Planes Sectoriales*

Artículo 33.—El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los planes sectoriales así como sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, a proposición de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, mediante Decreto que se publicará en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

##### *Aprobación de los Planes Regionales*

Artículo 34.—Cada Plan Regional de Ordenación del Territorio, así como sus modificaciones, será aprobado conjuntamente por los Gobernadores de los Estados que integren la región. Dicha aprobación se hará mediante una sola resolución conjunta contentiva de la decisión administrativa, firmada por quienes corresponda, la cual se publicará en las *Gacetas Oficiales* de los Estados respectivos.

##### *Aprobación de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial*

Artículo 35.—Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial y sus modificaciones, serán aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante Decreto que se publicará en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela. El respectivo Reglamento de uso será aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en un lapso no mayor de un año.

##### *Aprobación de los planes de ordenación urbanística*

Artículo 36.—Los planes de ordenación urbanística que establezca la Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales se aprobarán por los

órganos competentes según las respectivas regulaciones, las cuales indicarán la forma y modalidades de su publicación.

#### *Aprobación de las planes estatales y subregionales*

Artículo 37.—La aprobación de los otros planes previstos en esta Ley es función de los respectivos órganos competentes de la Administración Central o de los Estados, de conformidad con la legislación de la materia, previo el conocimiento de la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio. En todo caso, serán publicados en la forma que determine el reglamento.

#### *Carácter público de los planes*

Artículo 38.—El Plan Nacional de Ordenación del Territorio y los otros planes previstos en esta Ley, una vez aprobados, serán instrumentos públicos al acceso de todos.

#### *Revisión de los planes*

Artículo 39.—El Plan Nacional de Ordenación del Territorio; los Planes Regionales de Ordenación del Territorio y los demás planes sectoriales especiales o de los Estados podrán ser revisados y, en consecuencia, modificados cada vez que se formule un nuevo Plan de la Nación, o se reformule el que esté vigente, o cuando el Ejecutivo Nacional o Regional, según el caso, lo estime procedente, previa consulta con la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial serán revisados conforme se determine en los reglamentos.

La Ley Nacional y las Ordenanzas Municipales establecerán la oportunidad y modalidades de la revisión y modificación de los planes de ordenación urbanística.

## TÍTULO IV

### *De la Ejecución y Control de los Planes de Ordenación del Territorio*

#### CAPÍTULO I

##### *De la Ejecución de los Planes de Ordenación del Territorio*

###### *Cooperación pública en la ejecución de los planes*

Artículo 40.—Los organismos públicos dentro de la esfera de sus respectivas competencias cooperarán en el proceso de planificación de la ordenación del territorio y velarán por la efectividad y cumplimiento de las previsiones contenidas en los planes de ordenación del territorio.

Los conflictos que pudieren existir entre los diversos planes, deberán ser resueltos por la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio.

###### *Formas de ejecución*

Artículo 41.—La ejecución de los planes de ordenación del territorio podrá llevarse a cabo por los organismos públicos directamente o mediante entidades creadas al efecto, y por los particulares, actuando éstos bajo la dirección y control de aquéllos.

###### *Obligatoriedad de los planes*

Artículo 42.—Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios, las demás entidades o instituciones estatales que conforman la Administración Descentralizada, y los particulares y demás entidades de carácter privado, están obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes de ordenación territorial.

#### CAPÍTULO II

##### *Del Control de los Planes de Ordenación del Territorio*

###### *Control de la ejecución del Plan Nacional*

Artículo 43.—El control de la ejecución del Plan Nacional de Ordenación del Territorio corresponde al Ministerio del Ambiente y de

los Recursos Naturales Renovables, y a los Gobernadores de las entidades federales, actuando en su carácter de agentes del Ejecutivo Nacional, conforme a las delegaciones que éste les confiera.

En ejercicio de estas facultades de control, los funcionarios competentes realizarán las actividades necesarias para garantizar el cumplimiento de las previsiones del Plan y, en particular, otorgarán las aprobaciones y autorizaciones previstas en esta Ley, e impondrán las sanciones administrativas correspondientes en caso de incumplimiento o violación a las disposiciones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

#### *Control de la ejecución de los planes regionales*

Artículo 44.—El control de la ejecución de los planes regionales de ordenación territorial, con las mismas facultades previstas en el artículo anterior, corresponde a los Gobernadores de los Estados comprendidos en cada Región, en su respectiva jurisdicción territorial, con la asesoría de la correspondiente Comisión Regional de Ordenación del Territorio. Los Gobernadores de los Estados, para el ejercicio de las facultades de control, deberán requerir la opinión favorable de la respectiva unidad desconcentrada del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

#### *Control de la ejecución de los planes sectoriales*

Artículo 45.—El control de la ejecución de los planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales y de los demás planes sectoriales, con las facultades previstas en la legislación especial y las establecidas en el artículo 43, corresponde a los respectivos organismos de la Administración Pública Nacional, conforme a su competencia sectorial.

#### *Control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial*

Artículo 46.—El control de la ejecución de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial, con las facultades previstas en la legislación especial, y las establecidas en el artículo 43, corresponderá a los siguientes organismos:

1. Las establecidas por mandato de otras leyes, por los organismos competentes que en ellas se señalen;
2. En cuanto a las reguladas en esta Ley, de la siguiente manera:

- A) Las Zonas de Reserva para la construcción de Presa y Embalse, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- B) Las Costas Marinas de Aguas Profundas por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones;
- C) Los Habitats Acuáticos Especiales para Explotación o Uso Intensivo Controlado, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- D) Las Areas Terrestres y Marinas con Alto Potencial Energético y Minero por el Ministerio de Energía y Minas;
- E) Las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
- F) Las Planicies Inundables, por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables;
- G) Las Areas Rurales de Desarrollo Integrado, por el Ministerio de Agricultura y Cría;
- H) Las Areas de Protección y Recuperación Ambiental, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- I) Los Sitios de Patrimonio Histórico - Cultural o Arqueológico, por el Ministerio de Relaciones Interiores;
- J) Las Reservas Nacionales Hidráulicas, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- K) Las Areas de Protección de Obras Públicas, por el organismo responsable de la administración de la obra;
- L) Las Areas Críticas con prioridad de Tratamiento, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- M) Las Areas Boscosas bajo protección, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- N) Las Reservas de Biosfera, por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables;
- O) Las Areas de Fronteras, conforme lo determine el Ejecutivo Nacional.

**Parágrafo Unico:** La asignación de competencias previstas en este artículo podrá ser variada por decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministro.

*Control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística*

Artículo 47.—El control de la ejecución de los planes de ordenación urbanística, con las facultades previstas en la legislación nacional especial y las establecidas en las Ordenanzas Municipales, corresponde a los respectivos Municipios y demás entidades locales.

*Control de los planes estatales y otros*

Artículo 48.—El control de la ejecución de los otros planes previstos en esta Ley corresponde a los respectivos órganos competentes de la Administración Central, Estatal o Municipal, de conformidad con la legislación aplicable por razón de la materia.

### CAPÍTULO III

*De las Aprobaciones Administrativas*

*Decisiones públicas sujetas a aprobación por el MARNR*

Artículo 49.—Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia nacional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

*Lapso y silencio administrativo positivo*

La aprobación prevista en este artículo deberá ser adoptada o negada por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del último requerimiento de información, vencido el cual sin que hubiese habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

*Obligatoriedad de la aprobación*

**Parágrafo Unico:** La aprobación establecida en este artículo se requerirá en los procesos de toma de decisiones sobre localización y tras-

lado de industrias; afectación de zonas para la reforma agraria; localización de grandes aprovechamientos de recursos naturales; localización de nuevas ciudades; trazado de los grandes corredores de vías de comunicación; y localización de puertos y aeropuertos.

*Decisiones públicas sujetas a aprobación por los  
Gobernadores de Estado*

Artículo 50.—Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las Corporaciones de Desarrollo Regional que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio de la importancia regional que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

*Lapso y silencio administrativo positivo*

La aprobación prevista en este artículo, deberá ser adoptada o negada por el Gobernador respectivo en un lapso de 60 días continuos, vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

*Asistencia por el MARNR*

Los Gobernadores de las entidades federales, a los efectos de estas aprobaciones, estarán asistidos por las unidades desconcentradas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que se determinen reglamentariamente.

*Decisiones públicas sujetas a aprobación por los Municipios*

Artículo 51.—Las decisiones que adopten los organismos de la Administración Pública Nacional, Central o Descentralizada o las que adopten las autoridades regionales y estatales, que tengan incidencia espacial e impliquen acciones de ocupación del territorio en las áreas urbanas, de la importancia que se determine reglamentariamente, deben ser aprobadas por los Municipios, a los efectos de su conformidad con los lineamientos y previsiones de los Planes de Ordenación Urbanístico.

La aprobación prevista en este artículo deberá ser adoptada o negada por el Municipio respectivo en un lapso de 60 días continuos vencido el cual, sin que hubiere habido pronunciamiento expreso, la decisión se considerará aprobada.

#### *Asistencia por el MINDUR*

Los Municipios, a los efectos de estas aprobaciones, podrán contar con la asistencia de las unidades desconcentradas del Ministerio de Desarrollo Urbano.

#### *Determinación de perímetros urbanos*

Artículo 52.—La determinación del perímetro urbano de las ciudades, incluyendo las áreas de expansión de las mismas, corresponde mediante Resolución Conjunta, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y al Ministerio de Desarrollo Urbano, previa consulta con los Municipios respectivos.

### CAPÍTULO IV

#### *De las Autorizaciones Administrativas*

##### *Actividades privadas sujetas a autorización*

Artículo 53.—La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada previamente por las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes, conforme a lo previsto en el Capítulo II del Título IV, a los efectos de su conformidad con dichos planes, dentro de sus respectivas competencias.

##### *Autorizaciones nacionales y regionales*

En los reglamentos de esta Ley se determinarán las actividades que requieran autorización nacional del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables a los efectos de su conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, y aquellas que sólo requieren autorización regional de los respectivos Gobernadores de las Entidades Federales, a los efectos de su conformidad con los Planes Regionales de Ordenación del Territorio.

En los casos en los cuales se otorgue la autorización nacional correspondiente no se exigirá la autorización regional.

##### *Lapso y silencio administrativo positivo*

Artículo 54.—En todo caso, el otorgamiento de las autorizaciones nacionales o regionales respectivas, deberá decidirse en un lapso de

60 días continuos, a contar del recibo de la solicitud respectiva. Vencido dicho lapso, sin que se hubiera otorgado o negado la autorización, se considerará concedida, a cuyo efecto, las autoridades respectivas están obligadas a otorgar la respectiva constancia.

#### *Autorizaciones municipales*

Artículo 55.—El desarrollo de actividades por particulares o entidades privadas en las áreas urbanas y que impliquen ocupación del territorio, deberá ser autorizada por los Municipios. A tal efecto, los interesados deberán obtener de los Municipios, los permisos de urbanización, construcción o de uso que establezcan la Ley Nacional respectiva y las Ordenanzas Municipales.

#### *Lapso y silencio administrativo positivo*

El procedimiento para la tramitación de las solicitudes de dichos permisos municipales deberá ser simplificado, y los mismos deben decidirse en un lapso de 60 días continuos, contados a partir del recibo de las solicitudes respectivas, vencido el cual, sin que se hubieran otorgado o negado los permisos, se considerarán concedidos, a cuyo efecto los Municipios están obligados a otorgar la respectiva constancia del permiso.

#### *Procedimientos para la "permisología"*

Las autoridades municipales conforme a las normas y procedimientos técnicos que establezca el Ministerio de Desarrollo Urbano, deberán dictar las ordenanzas respectivas a los efectos de garantizar la celeridad de los procedimientos y los derechos de los interesados.

#### *Nulidad absoluta de las autorizaciones contrarias a los planes*

Artículo 56.—Serán nulas y sin ningún efecto, las autorizaciones otorgadas en contravención a los planes de ordenación del territorio.

#### *Obligatoriedad de las autorizaciones*

Artículo 57.—A los efectos del goce de beneficios e incentivos por parte de organismos públicos, así como para la obtención de créditos y financiamientos de parte de organismos públicos e instituciones de crédito particulares, los interesados deberán presentar, obligatoriamente, la autorización correspondiente o la constancia de haberse otorgado conforme se determina en esta Ley.

## CAPÍTULO V

### *De las Autoridades Unicas de Areas*

#### *Creación y funciones*

Artículo 58.—El Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá crear Autoridades Unicas de Areas para el desarrollo de planes y programas específicos de ordenación del territorio cuya complejidad funcional, por la intervención de varios organismos del sector público o por la cantidad de recursos financieros comprometidos en su desarrollo, así lo requieran.

#### *Carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica*

Artículo 59.—Las Autoridades Unicas de Areas tendrán el carácter de Servicios Autónomos sin personalidad jurídica pero dotados de autonomía de gestión financiera y presupuestaria en el grado que establezca el Decreto que ordene su creación y estarán sometidas al control jerárquico del Ministro que determine el Presidente de la República.

#### *Objeto y Poderes de las Autoridades Unicas*

Artículo 60.—Las Autoridades Unicas tendrán por objeto la planificación, programación, coordinación, ejecución y control de los planes y programas de ordenación del territorio requeridos para el desarrollo integral del área o programa de su competencia.

Las dependencias de los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernaciones y los demás organismos con atribuciones en el área o programa asignado, estarán sometidos a las directrices impartidas por las Autoridades Unicas para el logro de su objeto. Tales directrices deberán estar encuadradas dentro del Plan de Ordenación del Territorio de cuyo desarrollo se trate.

A los efectos de hacer efectiva la ejecución y la coordinación de actividades, en el Decreto de creación de la Autoridad Unica de Area se establecerán los organismos interministeriales e intersectoriales que sean necesarios, en los cuales se asegurará la participación adecuada de los organismos involucrados.

## CAPÍTULO VI

### *De la Administración Regional*

#### *Las Regiones. Carácter*

Artículo 61.—Las regiones constituyen los ámbitos espaciales básicos a los efectos de la planificación del desarrollo económico, social y físico del país; del proceso de ordenación territorial y urbana y de la ordenación de las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal.

#### *Límites de las Regiones*

Artículo 62.—Los límites de las regiones serán establecidos mediante Decreto por el Presidente de la República adoptado en Consejo de Ministros. Estos límites deberán coincidir, en lo posible, con los límites político-territoriales en que se dividen los Estados que integran la región.

El establecimiento de los ámbitos territoriales de las regiones estará determinado en función de la concurrencia de los siguientes criterios:

1. Que constituyan espacios geográficos con condiciones físicas, económicas y socio-culturales semejantes.
2. Que sean espacios territoriales integrados funcionalmente y que tengan, por lo menos, un centro de servicio capaz de actuar como integrador y promotor del proceso de desarrollo y ocupación del espacio.

## TÍTULO V

### *Del Régimen de la Propiedad Privada en la Ordenación del Territorio*

## CAPÍTULO I

### *Disposiciones Generales*

#### *Limitaciones legales a la propiedad*

Artículo 63.—Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización.

zación. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

#### *La expropiación lapso de ejecución*

Artículo 64.—Cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio implique la extinción del derecho de propiedad, las autoridades respectivas competentes deberán proceder a decretar la expropiación conforme a la ley especial.

A tal efecto, en el Plan respectivo de Ordenación del Territorio se deberá establecer un lapso para la ejecución de la expropiación correspondiente, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar. Cuando el lapso sea superior a tres años, la autoridad competente deberá establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

*Parágrafo Unico:* Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.

#### *Efectos de los planes de las áreas bajo régimen de administración especial*

Artículo 65.—Los planes de ordenamiento de las áreas bajo régimen de administración especial, sólo surtirán efectos respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de Uso del Area.

## CAPÍTULO II

### *Del Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada*

#### *Carácter vinculante de los planes sobre la propiedad urbana*

Artículo 66.—Los planes de ordenación urbanística delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste vinculado al destino fijado por los mismos.

Las actuaciones que se realicen en el suelo con fines urbanísticos, requieren la previa aprobación del respectivo plan de ordenación urbanística, a los fines de la asignación de uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes. Serán nulas las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del plan.

#### *Competencia Urbanística*

Artículo 67.—La competencia urbanística en orden al régimen del suelo comprende las siguientes funciones:

1. Determinar la utilización del suelo en congruencia con la utilidad pública y la función social y urbanística de la propiedad.
2. Asegurar el mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.
3. Imponer la justa distribución de las cargas y beneficios del plan entre los propietarios afectados.
4. Regular el mercado inmobiliario a los fines de la edificación y de la vivienda.
5. Afectar las plusvalías del valor del suelo originado por el plan al pago de los gastos de urbanización
6. Adquirir terrenos para constituir patrimonios públicos de suelo.

Estas facultades tienen carácter enunciativo y no limitativo, y comprende cuantas otras fueren congruentes con la misma.

#### *La constitución especial por plusvalía*

Artículo 68.—Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

En ningún caso, la contribución especial que crearen los Municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor al cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se garantizará, en las Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios y los correspondientes recursos.

El producto de la contribución especial prevista en este artículo, se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las Ordenanzas.

*Las cesiones obligatorias de propiedad por razones de  
Urbanísticas*

*Parágrafo Único:* En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al Municipio, en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales y deberán costear las obras respectivas conforme a lo establecido en las correspondientes Ordenanzas. Dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público municipal.

En los casos de ampliación de vías públicas urbanas, los propietarios deben ceder gratuitamente una superficie calculada en relación a la anchura de la vía pública, en todo el frente de su alineación, según lo que establezcan las Ordenanzas Municipales, dejando a salvo su derecho a indemnización en los casos previstos en el artículo 63 de la presente Ley.

*La retrocesión en las expropiaciones urbanísticas*

Artículo 69.—Los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas, deberán ser destinados al fin específico establecido en el plan correspondiente.

Si se pretende modificar su afectación o se agotara la vigencia del plan sin haber cumplido el destino a que se afectaron, procederá la retrocesión de los terrenos con arreglo a lo que disponga la legislación de la materia.

## TÍTULO VI

### *De las Infracciones y Sanciones Administrativas*

*Nulidad absoluta de los actos contrarios a los  
planes o a las aprobaciones*

Artículo 70.—Los actos administrativos contrarios a los planes de ordenación del territorio y a las aprobaciones administrativas otorgadas conforme a esta ley, se consideran nulos, no pudiendo generar derechos a favor de sus destinatarios.

### *Responsabilidad de los funcionarios y multas*

Los funcionarios públicos que los adopten incurren en responsabilidad disciplinaria, civil o penal, según los casos, por los daños y perjuicios que causen tanto a la Administración como a los particulares.

Asimismo, los funcionarios que los adopten incurren en responsabilidad administrativa, pudiendo ser sancionados con las multas previstas en el artículo siguiente, por decisión adoptada por el superior jerárquico del organismo respectivo o del organismo de adscripción.

### *Multas a particulares*

Artículo 71.—Las actividades de los particulares contrarias a la presente ley, a los planes de ordenación del territorio y a las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar, según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000 y Bs. 500.000.

La Administración, en todo caso, deberá evaluar estas circunstancias, y aplicar la multa que sea pertinente, no estando autorizado a aplicar, pura y simplemente, el término medio.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá conforme a los mismos criterios anteriormente indicados, entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que la multa no resulte menor al monto de las multas antes indicadas.

### *Otras sanciones administrativas*

Artículo 72.—Además de las multas mencionadas en el artículo anterior, a los infractores de la presente ley, de los planes de ordenación del territorio y de las autorizaciones administrativas otorgadas conforme a la presente ley, se les podrá imponer las siguientes sanciones:

1. Inhabilitación hasta por un período de dos (2) años para obtener las autorizaciones previstas en esta Ley;
2. El comiso de los instrumentos y maquinarias con los que se cometió la infracción;
3. Demolición a costa del sancionado, de las obras y construcciones realizadas;
4. Efectiva reparación del daño causado.

### *Sanciones especiales*

Artículo 73.—Cuando un organismo público o privado infrinja lo establecido en el artículo 57 será sancionado con multa de hasta Bs. 100.000. Cuando se trate de otorgamiento de fianzas o créditos, la sanción será de multa en un monto calculado entre el 20 y el 60 por ciento de la cantidad afianzada o del crédito otorgado.

### *Competencia para la aplicación de las multas*

Artículo 74.—Las multas serán aplicadas por las autoridades que tengan a su cargo el control de la ejecución de los planes, y su producto ingresará a su patrimonio.

### *Compatibilidad con otras sanciones*

Artículo 75.—Las sanciones previstas en esta Ley, serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar.

## TÍTULO VII

### *Disposición Transitoria*

#### *Criterios para otorgar aprobaciones y autorizaciones*

Artículo 76.—Las aprobaciones administrativas previstas en los artículos 49 a 52 y las autorizaciones administrativas previstas en los artículos 53 a 57 deberán ser solicitadas, aun cuando no se hayan aprobado los planes correspondientes de ordenación territorial.

En estos casos, las aprobaciones y autorizaciones deberán otorgarse teniéndose en cuenta los siguientes criterios:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad aprobada o autorizada;
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta;
4. La vocación natural de las zonas, y en especial, la capacidad y condiciones específicas del suelo;
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra;

6. Las limitaciones ecológicas especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica;
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados usos.

### *Disposiciones Finales*

#### *Reglamentación de la Ley*

Artículo 77.—El Ejecutivo Nacional reglamentará esta Ley en el término de dos (2) años contados a partir de su entrada en vigencia, pudiendo dictar a tales efectos, reglamentos parciales.

#### *Derogaciones*

Artículo 78.—Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas a los veintiséis días del mes de julio de mil novecientos ochenta y tres. Año 174 de la Independencia y 125 de la Federación.

(Siguen las firmas y sellos de los Ministros).

El Presidente,

GODOFREDO GONZALEZ.

El Vicepresidente,

ARMANDO SANCHEZ BUENO.

Los Secretarios,

*José Rafael García.*

*Héctor Carpio Castillo.*

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los once días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y tres. Año 173° de la Independencia, 124 de la Federación y Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar.

Cúmplase,  
(L. S.)

**LUIS HERRERA CAMPINS**



## IV

### INDICE ALFABETICO DE LA LEY \*

(Los números remiten a los artículos de la Ley Orgánica y los que preceden a los números en paréntesis corresponden al ordinal del artículo citado anteriormente)

---

\* Elaborado por Allan-R. Brewer-Carías.



A

- Abastecimiento, 19, 4).
- Acciones administrativas, 75.
- Acciones civiles, 75.
- Acciones penales, 75.
- Actividades privadas, 3, 11).
- Actividades públicas, 3, 11).
- Actos administrativos. Efectos, 70.  
Nulidad, 56; 66; 70.
- Administración Central, 48; 49; 50; 51.
- Administración Central. Competencia, 31.  
Organos, 37.
- Administración Descentralizada, 42; 49;  
50; 51.
- Administración especial. Planes, 5, D).
- Administración Municipal, 48.
- Administración Pública. Daños, 70.
- Administración Pública. Participación, 27.
- Administración Pública Estatal, 42; 48;  
61.
- Administración Pública Municipal, 42; 61.
- Administración Pública Nacional, 42; 45;  
49; 50; 51; 61.
- Administración regional, 61.
- Aeropuertos. Localización, 9, 2); 49.
- Agricultura. Localización, 2, 9); 11.
- Agricultura. Plan, 14.
- Aguas. Aprovechamiento, 3, 9).
- Conservación, 3, 9).
- Reservas, 16; 46.
- Aguas Profundas, 16.
- Aguas superficiales. Cursos, 16.
- Albuferas, 16.
- Ambiente. Conservación, 9, 4); 11, 4).
- Defensa, 9, 4); 11, 4).
- Protección, 3, 9); 16; 46; 76.
- Ambiente urbano, 19, 3).
- Aprobaciones administrativas, 43; 49; 76.  
Nulidad, 70.
- Aprovechamiento agrícola. Area, 46.
- Aprovechamiento agrícola. Zonas, 16.
- Areas. Régimen de manejo, 15.
- Areas. Reservas, 46.  
Saneamiento, 9, 8).
- Areas boscosas, 16.
- Arcas de administración especial, 15.
- Areas de régimen especial, 46.
- Areas de régimen especial. Desafectación,  
17.  
Establecimiento, 17.  
Planes, 17; 32; 35.
- Areas rurales, 46.
- Areas urbanas. Ocupación, 55.
- Arqueología. Sitios, 16.
- Asentamientos humanos. Localización, 2.  
Asentamientos humanos. Proceso, 3, 2).
- Autonomía. Gestión, 59.
- Autoridades de área, 58; 60.  
Autonomía, 59.  
Control jerárquico, 59.  
Objeto, 59.
- Autoridades estatales, 51.
- Autoridades regionales, 51.
- Autorización nacional, 53.
- Autorización regional, 53.
- Autorizaciones. Nulidad, 56.
- Autorizaciones administrativas, 43; 53; 76.
- Autorizaciones administrativas. Multas, 71.  
Nulidad, 66.

## B

Biosfera. Reservas, 16; 46.  
Bosques, Areas, 16; 46.

## C

Calidad ambiental, 19, 3).  
Cauces naturales, 16.  
Ciénagas, 16.  
Ciudades. Areas de expansión, 19, 1); 52.  
    Desequilibrio, 3, 4).  
    Migración, 3, 6).  
    Perímetro urbano, 52.  
    Sistema, 9, 3); 49.  
    Sistema regional, 11, 3).  
Código Orgánico Tributario, 68.  
Comisión Nacional, 20; 27; 33; 39.  
Comisión Nacional. Competencia, 22; 37.  
    Opinión desfavorable, 23, 7).  
    Representación, 24.  
    Secretaría Técnica, 20.  
Comisión Regional, 44.  
Comisión Regional. Secretaría, 21.  
Comisiones regionales, 21; 23; 27.  
Comisiones regionales. Competencias, 23.  
    Representación, 24.  
Comisos, 72.  
Comunicación. Red regional, 11, 10).  
Comunicación aérea. Obras, 9, 8).  
Comunicación marítima. Obras, 9, 8).  
Comunicación terrestre, 49.  
Comunicación terrestre. Obras, 9, 8).  
Comunidad organizada, 28.  
Consejo de Ministros, 6; 10; 17; 22, 6);  
    33; 35; 46; 58; 62.  
Consejo Nacional de Seguridad y Defen-  
    sa, 20.  
Construcción. Permisos, 55.  
Construcciones. Plan, 14.  
Contribuciones especiales, 68.  
Coordinación, 26; 60.  
Cordiplán, 20.  
Corporación de Desarrollo Regional, 21;  
    50.  
Corredores viales, 3, 8); 9, 9).  
Costas marinas, 16; 46.

Créditos, 57.

## D

Daños, 63.  
Daños. Reparación, 72.  
Decreto, 35; 62; 64.  
Decreto. Control jerárquico, 59.  
Defensa. Area, 9, 5); 15.  
    Planes, 11, 6).  
Delegación, 43.  
Deltas, 16.  
Demolición, 72.  
Densidades, 66.  
Deportes. Servicios, 19, 4).  
Desarrollo agrícola, 3, 5).  
Desarrollo económico. Equilibrio, 3, 7).  
    Planificación, 61.  
Desarrollo económico y social. Estrategia,  
    1.  
Desarrollo físico. Planificación, 61.  
Desarrollo físico espacial, 2.  
Desarrollo industrial. Plan, 14.  
Desarrollo integrado. Areas rurales, 16.  
Desarrollo integral 5, E).  
    Objetivos, 2.  
    Planificación, 8.  
Desarrollo planes regionales de ordenación  
    del territorio, 19.  
Desarrollo. Procesos, 62.  
Desarrollo regional, 3, 4).  
Desarrollo social. Planificación, 61).  
Desarrollo urbano, 51.  
Desarrollo rural, 9, 10).  
Desarrollo turístico, 9, 10).  
Descentralización administrativa, 3, 10).  
Desconcentración administrativa, 3, 10);  
    50; 51.  
Desconcentración económica. Directrices,  
    76.  
    Procesos, 3, 2).  
Desconcentración industrial, 3, 7).  
Desconcentración urbana, 3, 6).  
Drenaje. Sistema, 19, 6).

## E

Ecología, 11, 1); 9.

Edificación, 67.  
Edificios públicos, 19, 4).  
Ejecutivo nacional, 39; 77.  
Agentes, 43.  
Embalses, 46.  
Embalses. Zonas de reservas, 16.  
Energía. Areas, 16.  
Producción, 11, 8).  
Entidades federales, 10.  
Entidades locales, 47.  
Entidades privadas, 53.  
Espacio. Usos, 3, 1).  
Espacio libre, 19, 3).  
Espacio marino, 9.  
Estado, 23, 5); 27; 50; 51.  
Estado. Administración, 37; 48.  
Administración Pública, 42.  
Desarrollo, 3, 10).  
Gobernaciones, 21.  
Gobernadores, 34.  
Límites, 62.  
Planes, 23, 4).  
Planes sectoriales, 9.  
Regionalización, 13.  
Regiones, 10; 13.  
Estrategia de largo plazo, 1.  
Expropiación, 63; 64.  
Expropiación. Lapsos, 64.  
Retrocesión, 69.  
Expropiación urbanística, 69.

## F

Fauna silvestre. Refugio, 15.  
Reservas, 15.  
Santuario, 15.  
Financiamiento, 57.  
Fomento, 11, 7); 3, 11).  
Frontera. Areas, 16; 46.  
Función social, 67.  
Función urbanística, 67.  
Funcionarios públicos. Responsabilidad disciplinaria, 70.

## G

Gaceta Oficial, 7; 33; 34; 35; 64; 65.  
Gastos de urbanización, 67.

Gobernaciones, 21; 60.  
Gobernadores, 50.  
Gobernadores. Resolución conjunta, 34.  
Competencia, 23, 7); 44; 53.  
Control, 44.  
Gobernadores de Estado. Competencia, 34; 43.  
Golfetes, 16.

## H

Hábitat acuático, 16; 46.

## I

Indemnización, 63; 64; 68.  
Industria. Actividades, 9, 2).  
Localización, 9, 2); 11, 2).  
Traslado, 49.  
Industrialización. Procesos, 3, 2).  
Infraestructura, 3, 5).  
Infraestructura estatal, 11, 9).  
Infraestructura. Obra, 9, 8).  
Plan, 14.  
Proyecto, 22, 5); 23, 6).  
Infraestructura regional, 11, 9).  
Inhabilitaciones, 72.  
Instituciones de crédito, 57.  
Institutos autónomos, 60.  
Interesados. Opinión, 28.  
Interés público, 14.

## L

Lagos. Riquezas, 16.  
Ley Nacional, 36; 39.  
Localización industrial, 11, 2); 49.

## M

Mar. Riquezas, 16.  
Medio ambiente. Protección, 2.  
Valorización, 2.  
Medio rural. Habitabilidad, 3, 5).  
Mercado inmobiliario. Regulación, 67.  
Minería. Area, 16.  
Localización, 11, 2); 9, 2).

Producción, 11, 8).  
 Ministerio, 20; 60.  
 Ministerio de Agricultura y Cría, 21; 46.  
 Ministerio de Defensa, 21.  
 Ministerio de Desarrollo Urbano, 21; 51; 52.  
 Ministerio de Energía y Minas, 21; 47.  
 Ministerio de Relaciones Interiores, 46.  
 Ministerio de Transporte y Comunicaciones, 21; 46.  
 Ministerio del Ambiente, 21; 43; 45; 46; 49; 50; 52; 53; 44.  
 Ministerio del Ambiente. Competencias, 43.  
 Ministro de Agricultura y Cría, 20.  
 Ministro de Defensa, 20.  
 Ministro de Desarrollo Urbano, 20.  
 Ministro de Energía y Minas, 20.  
 Ministro de Fomento, 20.  
 Ministro de Relaciones Interiores, 20.  
 Ministro de Transporte y Comunicaciones, 20.  
 Ministro del Ambiente, 20.  
 Monumentos Naturales, 15.  
 Multas, 70; 71; 72; 73; 74; 75.  
 Municipio, 23, 5); 27; 47; 51; 68; 69.  
 Municipio. Competencia, 55.  
     Competencia, 55.  
     Desarrollo, 3, 10).  
     Administración, 48; 61.  
     Administración Pública, 42.  
     Consulta, 52.

## N

Nuevas ciudades, 49.

## O

Obras públicas. Areas, 16; 46.  
 Ocupación del Territorio. Regionalización, 50.  
 Ordenación del Territorio, 2; 3, 9).  
 Ordenación del Territorio. Actuaciones públicas, 3, 4).  
     Areas Urbanas, 51.  
     Composición, 3.  
     Daños, 71.  
     Directrices, 76.

Incentivo, 9, 11).  
 Instrumentos básicos, 5.  
 Participación, 3, 11).  
 Planes, 5, E); 14; 40.  
 Planificación, 8.  
 Proceso, 1.  
 Suprema autoridad, 6.  
 Ordenación urbanística. Planes, 18; 19; 5, C); 30; 36.  
 Ordenamiento rural, 3, 5).  
 Ordenanzas municipales, 36; 39; 47; 55; 68; 69.  
 Organismos estatales, 23, 5); 27.  
 Organismos municipales, 23, 5); 29.  
 Organismos privados, 23, 5).  
 Organismos privados. Participación, 41.  
     Representación, 27.  
     Representantes, 22, 4).  
 Organismos públicos, 7; 23, 5); 29.  
 Organismos públicos. Actividades, 19, 7).  
     Beneficios, 57.  
     Incentivos, 57.  
     Participación, 40.  
     Representación, 27.  
     Representantes, 22, 4).  
 Organismos regionales, 23, 5); 27.

## P

Parques, 68.  
 Parques nacionales, 15.  
 Participación ciudadana, 3, 11); 25.  
 Particulares, 7; 42; 53.  
 Patrimonio arqueológico, 16; 46.  
 Patrimonio cultural, 16; 46.  
 Patrimonio histórico, 16.  
 Permisos de construcción, 55.  
 Permisos de urbanismo, 55.  
 Permisos de usos, 55.  
 Permisos municipales, 55.  
 Personalidad jurídica, 59.  
 Plan. Aprobación, 33.  
     Beneficio, 67.  
     Carga, 67.  
     Conocimientos públicos, 32.  
     Consulta, 28.  
     Consultas públicas, 28.  
     Control, 41; 43; 60.

Cumplimiento, 43.  
 Descripción, 53.  
 Ejecución, 40; 60.  
 Elaboración, 26; 27.  
 Instrumento público, 38.  
 Largo plazo, 9, 11).  
 Obligatoriedad, 42; 57.  
 Participación, 22, 4); 29.  
 Publicidad, 38.  
 Violación, 43.  
 Plan de área de régimen especial, 27.  
     Revisión, 39.  
 Plan de desarrollo agrícola, 14.  
 Plan de desarrollo. Corto plazo, 9.  
     Mediano plazo, 9.  
 Plan de la Nación, 39; 76.  
 Plan de ordenación del Territorio. Aprobación, 3, 4, A).  
     Aprobación definitiva, 7.  
     Consultas, 22, 4).  
     Control, 3, 4, B).  
     Ejecución, 3, 4, B); 9, 11).  
     Elaboración, 3, 4, A).  
     Gestión, 3, 4, B).  
     Obligatoriedad, 7.  
 Plan de ordenación urbanística, 5, C).  
     Participación, 25.  
 Plan de reforma agraria, 14.  
 Plan especial, 5, B).  
 Plan estatal, 13; 23, 4); 48.  
 Plan nacional, 27; 32.  
 Plan Nacional de Ordenación del Territorio, 5, 9); 5, A).  
     Desarrollo, 11.  
     Regiones, 10.  
 Plan nacional. Adecuación, 23, 3).  
     Alineamiento, 14.  
     Aprobación, 22, 6).  
     Carácter, 38.  
     Concreción, 18.  
     Conformidad, 53.  
     Consulta, 22.  
     Control, 43.  
     Coordinación, 22.  
     Directrices, 22, 5); 23, 1).  
     Efectos, 12.  
     Elaboración, 26; 28.  
     Largo plazo, 9.  
     Revisión, 22; 39.  
     Violación, 43.  
 Plan regional, 32.  
     Adaptación, 12.  
     Ambito físico, 13.  
     Aprobación, 23, 7); 27; 33; 34.  
     Concreción, 18.  
     Consulta, 23, 5).  
     Control, 44.  
     Coordinación, 23, 1).  
     De aprobación, 12.  
     De ordenación del territorio, 11.  
     Directrices, 23, 6).  
     Participación, 23, 5).  
     Revisión, 23, 2); 39.  
     Ejecución, 44.  
     Elaboración, 26; 28.  
 Plan Regional de Ordenación del Territorio. Incentivos, 11, 7).  
 Plan sectorial, 9; 14; 5, B).  
     Aprobación, 27; 33.  
     Elaboración, 14; 31.  
     Revisión, 39.  
 Plan subregional, 13.  
 Plan urbanístico, 19; 30; 36; 47; 51; 56.  
     Adaptación, 18.  
     Aprobación, 18; 66.  
     Beneficio, 67.  
     Carga, 67.  
     Consulta pública, 30.  
     Control, 47.  
     Ejecución, 41; 68.  
     Revisión, 39.  
 Planicies cenagosas, 16.  
 Planicies inundables, 16; 47; 76.  
 Planificación, 60.  
 Planificación. Sistema nacional, 8.  
 Planificación Espacial, 8.  
 Planificación Física, 8.  
 Planificación Regional, 21.  
 Plusvalía 67; 68.  
 Población, 62.  
 Población. Actividades económicas y sociales, 2.  
     Bienestar, 2; 67.  
     Flujo migratorio, 3, 6).  
     Ingresos, 3, 3).

Población rural. Organización, 16.  
 Presas. Zonas, 46.  
 Presas. Zonas de reserva, 16.  
 Presidencia de la República, 58.  
 Presidencia de la República 46; 58; 62.  
 Presidente de la República. Competencias, 6; 17; 22, 6); 33; 35.  
 Presidente de la República. Regionalización, 10.  
 Procedimiento administrativo. Simplificación, 55.  
 Producción energética, 9, 7).  
 Producción minera, 9, 7).  
 Propiedad. Aprovechamiento, 68.  
     Cambios de usos, 68.  
     Función social, 67.  
     Función urbanística, 67.  
     Limitación, 63; 65.  
     Valor, 68.  
 Propiedad privada. Desnaturalización, 63.  
     Extinción, 64.  
     Limitaciones legales, 63.  
     Régimen, 63; 66.  
     Cesión obligatoria, 68.  
     Vinculación, 66.  
 Puertos. Localización, 49.

## R

Recreación. Servicios, 19.  
 Recursos forestales. Aprovechamiento, 3, 9).  
     Conservación, 3, 9).  
 Recursos hidráulicos. Aprovechamiento, 9, 8); 14.  
 Recursos naturales energéticos. Plan, 14.  
 Recursos naturales mineros. Plan, 14.  
 Recursos naturales. Administración, 9, 6); 11, 6).  
     Aprovechamiento, 3, 7).  
     Áreas de manejo, 16.  
     Explotación, 2; 9, 7); 11, 8).  
     Localización, 49.  
     Planes, 45.  
     Planes de aprovechamiento, 5, B).  
     Usos, 2.  
 Recursos naturales renovables. Conservación, 3, 9).

    Aprovechamiento, 3, 9).  
 Recursos naturales no renovables. Conservación, 3, 9).  
     Aprovechamiento, 3, 9).  
 Reforma agraria, 49.  
 Reforma agraria. Plan, 14.  
 Refugio, 15.  
 Región, 23, 4).  
 Región. Integración, 23, 7); 34.  
     Noción, 61.  
 Regionalización, 10.  
 Regionalización. Participación, 3, 11).  
 Regiones. Comisiones regionales, 21.  
     Desarrollo, 3, 10).  
     Descentralización, 3, 10).  
     Desconcentración, 3, 10).  
     Desequilibrio, 3, 4).  
     División, 10.  
     Espacios territoriales, 62.  
     Establecimiento, 10.  
     Límites, 62.  
 Regiones deprimidas, 3, 3).  
 Reglamento, 14; 17; 21; 22, 4); 23, 5); 28, 3); 4, C); 27; 35; 37; 65; 77.  
 Reglamento de usos, 65.  
 Reserva, 15.  
 Reservas forestales, 15.  
 Reservas hidráulicas, 16.  
 Responsabilidad Administrativa, 70.  
 Responsabilidad civil, 70.  
 Responsabilidad disciplinaria, 70.  
 Responsabilidad penal, 70.  
 Ríos. Riqueza, 16.  
 Riqueza energética, 16.  
 Riqueza. Distribución, 3, 3).

## S

Sanciones, 75.  
 Sanciones administrativas, 43.  
 Santuarios, 15.  
 Secretaría Técnica Nacional, 25.  
 Secretaría Técnica Regional, 25.  
 Secretarías técnicas, 26.  
 Sector agropecuario. Fomento, 3, 5).  
 Seguridad. Aérea, 9, 5); 15.  
     Planes, 11, 5).

Localización, 9, 2); 11, 2).  
Servicios educativos, 19, 4), 9).  
Servicios asistenciales, 19, 4).  
Servicios autónomos, 59.  
Servicios comunales, 69.  
Servicios culturales, 19, 9).  
Servicios deportivos, 19, 9).  
Servicios educacionales, 19, 4).  
Servicios públicos, 76.  
Servicios públicos. Prestación, 29.  
Servicios recreacionales, 19, 4); 19, 9).  
Silencio Administrativo Positivo, 49; 50;  
51; 54; 55.  
Sistema Nacional de Planificación, 8.  
Stándares, 19, 9).  
Subsuelo. Aprovechamiento, 3, 9).  
Conservación, 3, 9).  
Suelo. Educación natural, 76.  
Mayor valor, 67.  
Régimen, 67.  
Aprovechamiento, 3, 9).  
Conservación, 3, 9).  
Limitaciones ecológicas, 3, 1).  
Usos, 3, 1).  
Suelo urbano. Actuaciones, 66.  
Usos, 19, 2).

#### T

Terrenos. Anegabilidad, 76.  
Territorio. División regional, 10.  
Territorio Nacional. Areas, 15.  
Usos primordiales, 9).  
Usos prioritarios, 9).  
Territorio regional. Usos, 11, 1).  
Tierra. Usos, 76.  
Transporte. Corredores, 9, 9).  
Plan, 14.

Red regional, 11, 10).  
Redes, 3, 8).  
Transporte colectivo. Sistema, 19, 5).  
Tratados internacionales. Areas especiales,  
15.  
Turismo. Desarrollo, 9, 10).  
Zona, 15.

#### U

Urbanismo. Competencia, 67.  
Permisos, 55.  
Planes, 18.  
Propiedad, 66.  
Uso, 66.  
Urbanización, 51.  
Urbanización. Areas mínimas, 19, 8).  
Gastos, 67.  
Proceso, 3,2); 3, 6); 9, 3); 11, 3).  
Utilidad pública, 67.

#### V

Vía pública. Alindamiento, 68.  
Alineación, 68.  
Vialidad, 3, 8).  
Corredores, 9, 9).  
Inmuebles, 69.  
Vialidad urbana, 195.  
Vivienda, 67.  
Volúmenes, 66.

#### Z

Zonas protectoras, 15.  
Zonas verdes, 19, 3).



## INDICE GENERAL



I

INTRODUCCION AL REGIMEN JURIDICO  
DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

I.	INTRODUCCION .....	11
II.	LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y SUS ANTECEDENTES POLITICOS .....	15
	1. Antecedentes de la Ley Orgánica .....	15
III.	OBJETIVOS DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO .....	30
	1. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables .....	31
	2. La explotación de los recursos naturales no renovables .....	32
	3. El mejoramiento del medio rural .....	33
	4. El desarrollo de los transportes .....	33
	5. La localización industrial .....	34
	6. El proceso de urbanización .....	35
	7. El equipamiento físico .....	35
IV.	LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACION .....	36
	1. Una nueva dimensión de la planificación .....	36
	2. Los niveles de la planificación territorial .....	39
	A. La política y el Plan Nacional .....	39
	B. La planificación regional .....	43
	C. Los planes de ordenación urbanística .....	45
	3. Las autoridades de planificación en materia de ordenación del territorio .....	48
	A. Las autoridades nacionales .....	48
	B. Las autoridades regionales de planificación .....	51
	C. Las autoridades de planificación a nivel urbanístico .....	52

TITULO III. DE LA ELABORACION Y APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO .....	118
Capítulo I. De la Organización Institucional .....	118
Capítulo II. De la Elaboración de los Planes .....	121
Capítulo III. De la Aprobación de los Planes .....	123
TITULO IV. DE LA EJECUCION Y CONTROL DE LOS PLANES DE ORDENACION DEL TERRITORIO .....	125
Capítulo I. De la Ejecución y Control de los Planes de Ordenación del Territorio .....	125
Capítulo II. Del Control de los Planes de Ordenación del Territorio .....	125
Capítulo III. De las Aprobaciones Administrativas .....	128
Capítulo IV. De las Autorizaciones Administrativas .....	130
Capítulo V. De las Autoridades Unicas de Areas .....	132
Capítulo VI. De la Administración Regional .....	133
TITULO V. DEL REGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA EN LA ORDENACION DEL TERRITORIO .....	133
Capítulo I. Disposiciones Generales .....	133
Capítulo II. Del Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada ...	134
TITULO VI. DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....	136
TITULO VII. DISPOSICION TRANSITORIA .....	138
DISPOSICIONES FINALES .....	139
INDICE ALFABETICO DE LA LEY ORGANICA .....	141

