

El Control de los Perímetros Urbanos

Dr. Fortunato González Cruz.
Director del CIEPROL

Los gobiernos de los Estados y los organismos internacionales se ocupan cada vez más de los problemas que surgen por la superpoblación y la destrucción del medio ambiente natural, pero no hay duda que el Municipio es el ámbito adecuado para las actuaciones concretas, y las administraciones locales son las que les corresponde, en primera instancia, la realización práctica y concreta de las políticas de manejo y gestión de los recursos.

Uno de los asuntos de los que debe ocuparse el Municipio de hoy es el de la administración del territorio. Se trata de una actividad administrativa que busca la adecuada repartición de los asentamientos humanos y de las actividades económicas en un determinado espacio, a los fines de satisfacer las necesidades humanas dentro del respeto a la naturaleza y sus recursos. El famoso arquitecto y urbanista Le Corbusier definió la ordenación del territorio como "*la organización, en el suelo, de los establecimientos humanos de manera de satisfacer mejor las aspiraciones humanas*"¹.

El Municipio siempre ha tenido dentro de sus responsabilidades la atención de diversos aspectos relacionados con estos temas tan de actualidad; sin embargo, por no haber adquirido la categoría de problemas graves en el pasado, porque el espacio era un bien abundante, ni estaban tan gravemente amenazados los recursos naturales como lo están hoy, no se les daba la importancia que ahora tienen. La sociedad actual debe acomodarse en un mundo cada vez más estrecho, buscar armonizar las distintas actividades que realiza, preservar los recursos de la naturaleza para garantizar su propia sobrevivencia. Los gobiernos de los Estados y los organismos internacionales se ocupa cada vez más de los problemas que surgen por la superpoblación y la destrucción medio ambiente natural, pero no hay duda que el Municipio es el ámbito adecuado para las actuaciones concretas, y las administraciones locales son las que les corresponde en primera instancia, la realización práctica y concreta de las políticas de manejo y gestión de los recursos.

La gestión del territorio como un bien las previsiones que son necesarias asumir para evitar grandes males demanda la actuación de la sociedad organizada. Cada día surgen nuevas preocupaciones que son verdaderos retos a la imaginación. Hoy se habla de urbanismo global, de actividades urbanas en suelo rústico, de la segunda residencia y los problemas que ella genera, de los espacios periurbanos, del control de los perímetros urbanos. Preocupa el desmesurado crecimiento de las ciudades que alcanzan tamaños inmanejables, las cada día mayores actividades degradantes del ambiente, la pérdida de las riquezas paisajísticas rurales, la reducción de los bosques y las selvas, la escasez de agua potable, la combinación

del mar, la sobreexplotación de los recursos naturales. Se trata de problemas que han adquirido nuevas dimensiones.

Por otra parte, antes de entrar de lleno en la consideración del tema, conviene situar al Municipio en un contexto que le exigirá más a medida que se acerca el fin del milenio y se entra en el siglo XXI. Las tendencias que se observan y de las que se ocupan los más importantes intelectuales del mundo actual y preocupan a todos, apuntan a una redefinición del papel de los Estados Nacionales, a otorgarle mayor importancia a los espacios supranacionales, y hacia una nueva fortaleza de las administraciones locales, en particular en todo cuanto tiene que ver con el bienestar, la tranquilidad y la calidad de vida de sus habitantes. Los estudios de sociología y antropología de Robert Putnam en Italia¹, las reflexiones sobre la democracia actual de Alain Touraine², las consideraciones sobre el nuevo Derecho menos antropocéntrico y más ecocéntrico de Luciano Parejo Alonso³, apuntan, en conjunto, a un optimismo bien sustentado.

Ahora el tiempo se ocupa más en reflexiones sobre las condiciones de la sobrevivencia, que en disputas ideológicas, y los pies están más firmes en la tierra. En este contexto, el uso del suelo, la gestión del territorio, el urbanismo, en fin, la adecuada distribución de las actividades humanas se han convertido en temas cruciales, como lo fue hasta hace poco el del potencial atómico destructivo acumulado por el hombre. El crecimiento de la población y de las ciudades y todo el fundamento que sostiene estos fenómenos, como sus consecuencias, se convierte en un tema capital: en el reto a la entrada de un nuevo siglo. La ordenación del territorio y el urbanismo forman parte del desafío.

La Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de la República de Venezuela define la ordenación del territorio en el artículo 20 en los siguientes términos: "*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*"⁴.

El Dr. Elías Méndez Vergara opina que esta es una definición excesivamente normativa y propone la siguiente: "*Es un proceso planificado y una política de Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que se plantea el análisis de un sistema socio territorial concreto en lo que respecta a sus elementos constituyentes, con el objeto de darle curso a un proceso que conduzca a organizar y administrar el uso y ocupación de ese espacio, de conformidad con las condiciones naturales y de los recursos naturales, de la dinámica social, de la estructura productiva, de los sistemas de asentamientos humanos y de la infraestructura de servicios; esto con el fin de prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas en esa realidad y establecerlas acciones a ser instrumentadas con miras a que se cumplan los objetivos del bienestar social de la población y del manejo adecuado de los recursos naturales*"⁵. De esta definición del reconocido geógrafo es conveniente destacar el carácter político de la ordenación del territorio, el sentido integral que debe tener y su naturaleza dinámica, que se debe expresar en los planes de ordenación del territorio y en los de desarrollo regional, el primero de naturaleza jurídico-normativa según las leyes venezolanas.

La ordenación del territorio implica la definición de políticas en cuatro áreas bien definidas e inseparables, pero cada una con sus propias características: los usos del suelo, el equipamiento, la conexión vial y la interrelación con otros ámbitos. Cada una de estas actuaciones tiene un contexto ideológico conformado por la imagen

prospectiva de lo que se desea, los parámetros ecológicos y conservacionistas, la función que debe cumplir cada ámbito y la calidad de vida esperada.

Los cuatro aspectos que comprende la ordenación del territorio están en alguna medida en la ordenación urbanística, de la cual esta forma parte. De manera que se entiende por ordenación urbanística a una actividad administrativa que busca la adecuada repartición de las actividades humanas y de las actividades económicas en los centros poblados, y la ordenación de los desarrollos residenciales, industriales y de servicios ubicados en suelo rústico cuando tales desarrollos sean permitidos, a los fines de satisfacer las necesidades humanas dentro del respeto a la naturaleza y sus recursos. Estas actividades atenderán a la regulación de los usos del suelo urbano, el equipamiento, la conexión vial y la interrelación con otros ámbitos; este último aspecto tiene más importancia cuando se trata de la ordenación del territorio. Esta definición no se refiere específicamente a la ordenación del territorio tal como se regula en Venezuela, ya que los planes de ordenación urbana quedan restringidos de manera exclusiva al ámbito territorial demarcado por la perimetral urbana. Distintos son los casos de Colombia y España, donde los planes de ordenación urbanística pueden referirse también al suelo rústico.

La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de la República de Venezuela hace una definición descriptiva cuando señala en el artículo 2º lo siguiente: "*La ordenación urbanística comprende el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados*"⁶. El Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística de España no define en forma expresa lo que entiende por ordenación urbanística, pero es evidente que de su lectura se desprende un concepto mucho más amplio que el de la ley venezolana, al comprender la regulación de las actividades urbanísticas dentro de las perimetrales urbanas y también las que puedan realizarse fuera de ellas de acuerdo con las previsiones legales.⁷

Hoy es imposible sostener la ordenación urbanística dentro del estrecho ámbito delimitado por la perimetral urbana, aunque este instrumento de planificación siga siendo la clave para la determinación de conceptos, competencias y regímenes jurídicos.

Los planes de ordenación del territorio prevén dentro de las posibilidades de usos del suelo rústico, la construcción de conjuntos residenciales y de zonas industriales; en estos casos se estaría en presencia de unas actuaciones que requieren una regulación distinta a la que se dicta para normar las que se realizan dentro de la perimetral. Se estaría hablando de un cierto tipo de urbanismo que algunos han denominado "urbanismo rural", pero que en forma más precisa se trata de urbanizaciones o complejos industriales construidos en suelo rústico bajo determinadas condiciones que establecen las normas jurídicas y los planes de ordenación, donde ello es posible. Donde no, reina la anarquía, porque las fuerzas sociales de cambio generalmente dejan atrás las normas jurídicas y tarde o temprano los entes legisladores tienen que adecuar las normas a las nuevas realidades impuestas por la dinámica social.

El control de las actividades urbanísticas dentro y fuera del perímetro urbano es un tema del urbanismo y, como este, de especial complejidad porque abarca asuntos de orden político, jurídico y técnico. Se puede estudiar el control del urbanismo en tres aspectos: a) Dentro del ámbito territorial delimitado por la poligonal urbana. b) En el suelo rústico o no urbano; y c) La poligonal, tanto en su trazado como en su permanencia y respeto. El propósito de esta ponencia es revisar las formas o los mecanismos de control del orden urbanístico desde la perspectiva de la perimetral urbana, determinar la efectividad o no de tales mecanismos y formular algunas

proposiciones. Para ello se tomarán como ejemplos las legislaciones colombiana, española y venezolana, como una muestra representativa de tres formas distintas de regulación de las actividades urbanísticas en el mundo Iberoamericano.

I.- LA DELIMITACIÓN DEL PERÍMETRO URBANO COMO MECANISMO DE DEFINICIÓN DEL SUELO URBANO.

Sobre la poligonal urbana.

El instrumento de uso general para definir el suelo urbano, con todas las enormes consecuencias que ello significa, es la delimitación de un ámbito espacial por medio de una poligonal o línea imaginaria. No es la única, porque en todas partes se da en la práctica el hecho de la existencia de ciudades o conglomerados urbanos sin delimitación, bien porque se carece de planes, bien porque los que existen fueron superados por la dinámica poblacional, o por cualquier otra razón. En algunos de estos casos se prevé en las legislaciones otros mecanismos menos precisos pero útiles, como los esquemas de desarrollo urbano, la caracterización de suelo urbano en función de algunos parámetros o la existencia de ciertas condiciones fácticas. Pero todas estas técnicas son secundarias si se toma en cuenta la generalidad del uso de la poligonal y la precisión técnica como instrumento idóneo en la planificación urbanística.

La poligonal urbana generalmente viene determinada o definida en un Plan de Urbanismo que según las distintas legislaciones se ubica en diferentes niveles de generalidad y bajo la competencia de órganos de distinto nivel territorial.

La legislación española establece que la determinación del perímetro urbano debe hacerse en los Planes Generales Municipales de Ordenación o instrumentos de planeación análogos, tal como lo dispone el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.⁸ La legislación española que regula los usos del suelo distingue claramente entre suelo urbano, suelo urbanizable programado, suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. La perimetral urbana delimita el suelo urbano y es dentro de él donde se van a regular luego los usos, densidades, trazado de vías y demás elementos propios del urbanismo. La competencia para elaborar y aprobar los Planes Generales Municipales de Ordenación Urbana la tienen los Ayuntamientos, que deben respetar las disposiciones establecidas en los planes de ordenación del territorio cuya competencia es atribuida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo a o autoridades administrativas.

La legislación colombiana establece que la delimitación del suelo urbano es competencia exclusiva del Municipio y el instrumento para la demarcación de la perimetral es Plan de Ordenación Urbana, tal como lo disponen los Artículos 333 y 338 del Decreto No 2626 del 29 de noviembre de 1994 que sanciona el Estatuto Municipal, por el cual se expide la compilación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes la organización y el funcionamiento de Municipios. Las disposiciones citadas corresponden, la primera a la Constitución de República de Colombia y la segunda a la Ley 136 que establece el régimen municipal de esa nación.⁹

En Venezuela, como en España y en menor grado en Colombia, existe concurrencia de dos niveles de gobierno en el ejercicio las competencias urbanísticas. La Constitución de la República señala al urbanismo, como una competencia propia del Municipio pero luego determina que le corresponde Poder Nacional el establecimiento, la coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería de arquitectura y de urbanismo. En el desarrollo de estos principios constitucionales ha salido perdiendo el Municipio en beneficio un mayor

poder de los entes del poder central que han recibido de la legislación mayores atribuciones que las que originalmente establece el texto fundamental.¹⁰ De acuerdo con la legislación venezolana, le corresponde a los Ministerios del Ambiente y los Recursos Naturales y al Desarrollo Urbano determinar las poligonales urbanas mediante Resolución Conjunta.¹¹ No obstante la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística señala como uno de los contenidos de los Planes de Desarrollo Urbano Local cuya competencia es en principio municipal, "La definición de *tallada del desarrollo urbano, en términos de población, base económica, extensión del área urbana y control del medio ambiente*" En la legislación venezolana se le otorga ningún tipo de competencias urbanísticas a las provincias. Las actuaciones provinciales en cuanto a la ordenación del territorio se limitan a la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio del Estado (provincia), pero en él se establecen pocas definiciones en materia urbanística que se refieren a los siguientes aspectos : a) la definición, como estrategia de desarrollo y de ocupación del territorio, de la jerarquía de los centros urbanos en el sistema regional de asentamientos humanos; b) el equipamiento mínimo en infraestructura y servicios según la jerarquía urbana ; y c) la estructura funcional de los centros urbanos, con lo cual se determina su crecimiento ideal y la extensión máxima deseada.

Conviene aclarar que la perimetral urbana generalmente delimita el suelo urbano, pero también puede incorporar el suelo urbanizable y suelo de reserva urbana y deja fuera de la poligonal al suelo rústico, rural o no urbano.

Para la definición en el Plan o la calificación del suelo como urbano, se exigen cuatro condiciones que deben concurrir en forma simultánea: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas servidas y suministro de energía eléctrica. También es posible incluir dentro de la poligonal terrenos que aún cuando no posean alguno de los servicios anteriores, tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación, al menos, dos terceras partes de los espacios para la misma según el Plan, Estas condiciones están presentes en las tres legislaciones que sirven de base para estos comentarios. La legislación venezolana agrega otros servicios, como cementerio, recogida de residuos, plaza, mercado público y atención primaria de la salud.



La demarcación o trazado de la línea poligonal es un asunto bastante complejo que se resuelve mediante la constatación en el terreno de las condiciones antes anotadas. Generalmente cierto tipo de accidentes geográficos se convierten o funcionan como *elementos delimitantes tales como cursos de agua, taludes y semejantes*. Existen límites rígidos naturales como los accidentes geográficos antes

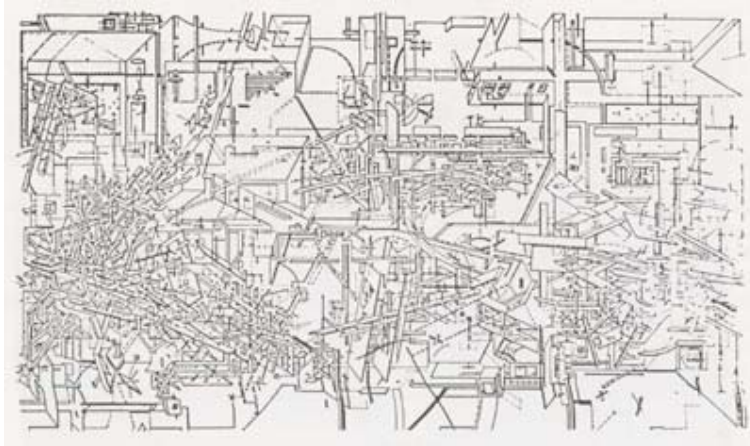
señalados; límites rígidos artificiales como canales, vías, tendidos eléctricos y otras construcciones similares. Hay también límites rígidos reblandecidos, como un accidente sorteado por un viaducto, por ejemplo, y los que se denominan límites blandos, que son susceptibles de desplazamiento por efecto de la dinámica demográfica. Muchos de estos elementos son más útiles en la demarcación de sectores intraurbanos como parroquias, jurisdicciones especiales, barrios y semejantes, pero por su provisionalidad no son recomendables para la fijación de la poligonal.

Sucede con frecuencia que la dinámica del crecimiento de los asentamientos humanos supera estos accidentes, que quedan incorporados como elementos característicos de esas ciudades, muchas veces tan específicos que ellos de por sí son signos distintivos e identificadores de la ciudad. Tal es el caso, por ejemplo, del río Guadiana a su paso por Mérida de Extremadura, caso que se repite en muchas ciudades de los cinco continentes : La vieja ciudad romana se ubica en el margen derecho del hermoso río y en el margen izquierdo surge la ciudad moderna. La Mérida de Los Andes Venezolanos es un caso parecido: La ciudad colonial fue fundada entre el talud derecho de la meseta de Tatuy y el valle del río Albarregas y su dinámica impuso la urbanización de las terrazas aluvionales en el margen derecho de ese río.

Los asentamientos humanos generalmente se emplazan respetando los accidentes geográficos o aprovechándolos según los casos; luego mediante la técnica de la delimitación de los espacios urbanos se utilizan para el trazado de la poligonal. No obstante, no siempre es posible el aprovechamiento de los accidentes geográficos para marcar la poligonal, bien porque el proceso de urbanización los ha superado, bien porque las tierras buenas para la urbanización están más allá de los límites naturales establecidos por ellos. Entonces se recurre al trazado de una línea convencional que debe estar bien definida en términos de coordenadas UTM o cualquiera otra técnica geodésica precisa.

Las consecuencias jurídicas de la demarcación por medio de la perimetral urbana son enormes ya que todo el suelo que queda comprendido dentro de ella adquiere la condición de suelo urbano con todos los privilegios y cargas que ello implica y por supuesto con un mayor valor económico que el suelo rústico, La tarea del trazado es por lo tanto clave en el proceso de planificación urbana e impone un cuidado técnico y político extremo. Detrás de esta demarcación pueden ocultarse intereses ilegítimos, cualquier tipo de corrupción y afectar la decisión con consecuencias graves para el ordenamiento futuro de la ciudad.

Pero la poligonal tampoco impide que por excepción se pueda construir en suelo rústico, Las legislaciones consultadas permiten la construcción de inmuebles habitacionales aislados o en conjuntos fuera de las perimetrales, cuando los terrenos hayan adquirido los elementos de urbanización exigidos para los solares o tierras urbanas. La razón de esta disposición está en que el urbanismo es dinámico, no estático, y la legislación urbanística debe prever tal circunstancia. No estamos ante el caso de terreno urbano "de facto" como a primera vista pareciera, sino de casos especiales en los que el respectivo Plan califica un terreno rústico como urbanizable y sobre el se han realizado los trabajos de dotación de los elementos mínimos indispensables. En estos casos, las legislaciones toman las precauciones en un intento de mantener la ruralidad, intento que no siempre es exitoso.



Los Usos del Suelo Urbano.

Dentro del perímetro urbano existen en primer término lo que la legislación española llama "solar" y la venezolana y colombiana "parcela" que además de reunir los requisitos para la edificación tanto desde el punto de vista técnico material como desde el legal, ha sido urbanizado porque cuenta con los servicios específicos exigidos para esa determinada zona. Solo en él se puede construir. Luego están los terrenos destinados para la vialidad, espacios libres y áreas verdes, recreacionales y de expansión, para el equipamiento de los servicios, el urbanismo progresivo y las tierras de reserva urbana.

Las legislaciones analizadas ordenan que los Planes de Ordenación deben ser casuísticos y detallados de modo que la totalidad del suelo comprendido dentro de la poligonal tengan definidas las condiciones de uso y ocupación. La sociedad actual aspira a la eliminación total de la discrecionalidad por parte los funcionarios públicos ejecutivos, o de comisiones de cualquier naturaleza; por ello demanda que sólo el Derecho regule sus actividades y aspira a que las normas prevean todas las situaciones. Esta aspiración es particularmente sentida en materia de regulación de los derechos constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de la propiedad.

Los Usos del Suelo No Urbano.

Las legislaciones española, colombiana y venezolana coinciden en líneas generales, salvo las distintas denominaciones que utilizan, en la determinación de los usos del suelo rústico y en el establecimiento de un sistema de planes que van desde el general para todo el territorio nacional hasta los ámbitos espaciales más pequeños, además de los planes especiales. El artículo 68 de la Ley del Suelo de España establece que los Planes Directores Territoriales de Coordinación contendrán, entre otras previsiones, la distribución geográfica de los usos y actividades a que pueden destinarse el suelo afectado, las limitaciones por razones de Defensa nacional, las medidas de protección en orden a la conservación del suelo y demás recursos naturales e históricos, la localización de la infraestructura básica relativa a las comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía. La Ley venezolana agrega el sistema de ciudades y los desarrollos rurales y turísticos. Colombia tiene en su legislación un capítulo aparte para la determinación y regulación de las zonas de reserva agrícola contigua a las concentraciones urbanas.

La determinación de los usos y de las condiciones de ocupación del suelo no urbano no es tan precisa en ninguno de los casos analizados, por razones que saltan a la vista: indefiniciones políticas, dificultades técnicas y los enormes costos que significa semejante trabajo; pero la tendencia es a determinar cada vez con mayor

precisión el estatuto jurídico del suelo metro a metro, de modo que la sociedad tenga en los planes la garantía de ejercicio de los derechos, en particular el de la propiedad, la preservación de los recursos naturales y de una cierta calidad de vida.

Los Desarrollos Urbanísticos fuera de la Perimetral.

El urbanismo es un proceso que adquiere diferentes grados de dinamismo según se trate de sociedades estables o en desarrollo, Difícilmente se pueden encontrar hoy ciudades que no estén sometidas a un determinado crecimiento demográfico que presiona desde dentro a la perimetral que ha sido definida con un cierto ánimo de permanencia. También se vive hoy una cierta nostalgia por vida rural, que se manifiesta en lo que se ha denominado la segunda residencia y en desarrollos habitacionales rurales. La solución prevista en las legislaciones comentadas está en la posibilidad de autorizar la construcción de edificaciones aisladas destinadas a vivienda, tal como lo dispone el artículo 16 de la Ley del Suelo de España.

En Venezuela existen tres leyes que definen el estatuto legal del uso del suelo y que requieren de un examen de conjunto para determinar las edificaciones que pueden hacerse en el medio rural o no urbano; son ellas la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. La norma específica que se refiere a las construcciones de vivienda en zonas rurales está contenida en el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio que dispone los trámites que debe cumplir quien pretenda construir en el medio rural. Los requisitos se refieren básicamente a los usos permitidos, la vocación de las tierras, la disponibilidad de servicios, las densidades y porcentajes de ocupación y las regulaciones especiales conservacionistas.

La ocupación del suelo rústico para actividades típicamente urbanas es creciente, demanda serios y profundos estudios la búsqueda de mecanismos de regulación más efectivos, porque uno de los bienes más amenazados hoy es el paisaje rural, con todo lo que ello significa.

II.- EL CONTROL DE LA PERIMETRAL URBANA.

La importancia de la delimitación del suelo urbano y sus enormes consecuencias políticas, jurídicas, económicas y ecológicas hace que los Estados pongan especial cuidado al señalar los órganos que tienen la competencia legal para trazar la poligonal, y al estatuir los mecanismos de consulta, formulación y aprobación bien para establecerla, modificarla y administrar sus efectos.

El control de la perimetral urbana es, en consecuencia, un asunto especialmente delicado y complejo que tiene tres momentos: el de su definición, el de su administración, y cuando se trata de modificar su trazado. Generalmente la definición es exigente en cuanto a criterios y mecanismos, al igual que cuando se trata de modificarla, mientras que la administración queda bajo la jurisdicción de los Municipios.

Las legislaciones que se han tomado como ejemplo establecen formas distintas de intervención pública para la definición de la poligonal urbana. En esta materia es Colombia el país que le otorga mayor grado de autonomía al Municipio para la determinación del área urbana al señalar como competencia exclusiva de los Concejos Municipales la elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano, que es el instrumento jurídico que define la poligonal urbana. Corresponde también a los Municipios la determinación de las tierras urbanizables, la asignación de tierras para futuros desarrollos y las Zonas de Reserva Agrícola. No obstante estas competencias municipales, corresponde al Poder Nacional por intermedio del

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adscrito al Ministerio del Medio Ambiente, la clasificación de los suelos en consideración de sus características agrológicas.

Los Municipios colombianos están obligados a respetar esta clasificación y les está prohibida la afectación de tierras agrícolas para fines urbanísticos, como tampoco pueden afectar las clasificadas como aptas para determinado tipo de actividades, como protección forestal, control de procesos erosivos, conservación de recursos de agua y, por supuesto, actividades agrícolas. La ampliación de las áreas urbanas no podrá hacerse sobre dichas clases de terrenos y el Estatuto Municipal establece que para la entrada en vigencia de estas ampliaciones, se requiere de un estudio complementario del plan integral de desarrollo, además del concepto favorable del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Prevé también la intervención de los organismos de planificación ambiental territorial, si los hubiere. (Art. 355 y 356 del Estatuto Municipal)

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, la Ley 99 de 1993 y la Ley 101 contienen disposiciones que aseguran la participación de estos organismos planificadores, denominados Corporaciones del Ambiente y de la Ordenación del Territorio, que existen en casi todos los departamentos colombianos, en el proceso de formulación de los planes de ordenación y gestión ambiental como entes de apoyo técnico. En la práctica son los que elaboran los planes debido a la poca capacidad técnica disponible en los Municipios.

En España la situación es distinta. Como ya se dijo, es a los Ayuntamientos a quienes les corresponde la aprobación del Plan General de Ordenación, que es el que determina el suelo urbano, el suelo urbanizable y el suelo no urbanizable y fija la poligonal urbana. No obstante, estos planes deben armonizarse con el Plan Nacional de Ordenación y con los Planes Directores Territoriales de Coordinación o instrumentos semejantes dictados por las Comunidades Autónomas. La Ley del Suelo prevé la posibilidad de que se dicten normas subsidiarias con ámbito provincial con contenidos muy específicos (art. 76).

Cuando el Municipio no tiene Plan, la Ley del Suelo exige un Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano para que no exista la posibilidad de manejar estos temas en ausencia de normas. También prescribe la citada Ley del Suelo la posibilidad de formular distintas clases de planes especiales para el desarrollo de la infraestructura básica, abastecimiento de agua, comunicaciones terrestres, saneamiento, ordenación de recintos históricos o conjuntos de valor artístico, preservación del paisaje, del suelo, del medio urbano, rural o natural, etc.

La Ley española establece el principio de la colaboración de los entes públicos, de los concesionarios de servicios públicos y de los particulares en la redacción de los Planes de Ordenación. En cuanto a los órganos competentes para la formulación de los planes, la Ley citada establece que el Plan Nacional lo elabora el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que debe proponer el texto del Real Decreto al Consejo de Ministros. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación o instrumentos análogos se regulan por la legislación autonómica y depende de cada una de las Comunidades Autónomas su determinación.

Sólo a título de ejemplo cabe señalar que la Región de Extremadura es parca en el desarrollo de esta competencia y se limita a unas cuantas disposiciones sobre la creación de la Comisión de Urbanismo de Extremadura y algunas otras disposiciones más.

En Galicia son más abundantes las actuaciones de la Xunta. Esta Comunidad creó la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia y dispuso que toda actuación en

materia urbanística debe contar con la aprobación de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas o de las Comisiones Provinciales de Urbanismo para lo cual dispone de una abundante legislación en materia urbanística. La Ley de Adopción de la Ley del Suelo a Galicia incorpora disposiciones que particularizan el proceso de delimitación del suelo urbano al ordenar, por ejemplo, la consideración del espacio comarcal y de la organización parroquial, la realización de estudios específicos del medio rural, modelos de núcleos de población y otras que sería largo enumerar. (Ley del 22 de Agosto de 1985)

El 29 de junio de 1995, la Comunidad Autónoma de Galicia transfirió a los Municipios sus competencias para la aprobación de los planes, normas y programas en materia urbanística, en régimen de competencia delegada, además de toda la materia autorizatoria. Se reservó para ser ejercida por el Consello de la Xunta de Galicia y La Comisión Superior de Urbanismo determinados asuntos, como la declaratoria de urgencia de la realización de planes parciales o la suspensión y revisión de los planes y normas urbanísticas. La Comisión Superior de Urbanismo es un órgano consultivo por lo que de él solo emanan mociones, estudios, sugerencias y propuestas que estime convenientes, Esta Ley del 95 dispone que para la aprobación definitiva del planeamiento urbano por los Municipios gallegos, estos deben requerir un informe previo de la autoridad urbanística de la Comunidad Autónoma.

Unas más y otras menos, todas las regiones autónomas españolas han dictado normas sobre urbanismo orientadas en su mayoría a establecer rígidos controles para la formulación de los planes y el establecimiento de la disciplina urbanística. En España se involucran los cuatro niveles territoriales de gobierno en la gestión del urbanismo: el nacional, regional, provincial y municipal,

La situación en Venezuela es diferente a Colombia y España y el régimen para la definición de la perimetral le da poco poder al Municipio, porque corresponde al Poder Nacional mediante la intervención de dos ministerios la delimitación del suelo urbano, tal como quedó dicho supra. En efecto, el trazado de la perimetral urbana exige la intervención del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Ministerio de Desarrollo Urbano que deben darle su aprobación mediante Resolución Conjunta.

Las disposiciones legales venezolanas apenas señalan que para el establecimiento de la poligonal, estos Despachos deben hacer previamente las consultas a los respectivos Municipios. En la práctica y como consecuencia del mecanismo de formulación y aprobación de los planes de ordenación, existe la posibilidad de la participación de los Municipios en la definición de la perimetral urbana, incluso de las comunidades organizadas, pero esta participación es inocua en cuanto al trazado de la poligonal urbana. El sistema de planes de ordenación territorial en Venezuela está conformado en forma jerárquica de la siguiente manera: Planes de Ordenación del Territorio para los ámbitos Nacional, Regional y Provincial; el Plan de Ordenación Urbanística cuya aprobación corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano, y el Plan de Desarrollo Urbano Local que es competencia municipal. Al menos en los dos planes urbanos: el de Ordenación Urbanística y el de Desarrollo Urbano Local debe estar definida la perimetral urbana, pero la legalidad de la misma no surge del plan, sino de la Resolución Conjunta antes aludida.

El nivel provincial no tiene competencia alguna en materia urbanística en Venezuela. La legislación urbanística establece las consultas obligatorias al Municipio cuando se trata de Planes de Ordenación Urbanística, y al Gobierno Nacional cuando se formulan los Planes de Desarrollo Urbano Local. La diferencia más resaltante entre ambos planes es que el segundo define las estrategias y enuncia los programas de actuaciones urbanísticas de carácter económico y social y

por lo tanto es más una herramienta para ordenar la gestión del urbanismo, concertar las actuaciones de los diversos organismos públicos y del sector privado, y prever las asignaciones presupuestarias. El Plan de Ordenación Urbanística desarrolla las políticas urbanísticas definidas por el Poder Nacional y concreta en el ámbito espacial urbano el contenido del Plan Nacional de Ordenación del Territorio.

En fin, tanto en Colombia, como en España y Venezuela la definición del perímetro urbano involucra a varios niveles de gobierno, en cada caso con diversos grados de amplitud en cuanto a competencias y atribuciones. Lo que es importante destacar es que siempre se da la participación de al menos dos organismos públicos de diversos niveles territoriales. En los tres casos analizados, la definición de la poligonal no es competencia exclusiva ni de un nivel territorial de gobierno, ni de un solo órgano del poder público; tampoco de instituciones exclusivamente técnicas o políticas, ejecutivas o legislativas. En el proceso hay intervención de oficinas técnicas, de organismos ejecutivos, de entes públicos deliberantes y de las comunidades, que siempre cuentan con alguna norma que les garantiza su participación; es decir, un complejo mecanismo que asegura la intervención de muchas personas, la consideración de los diversos intereses involucrados y la compatibilización entre las previsiones establecidas en planes de desarrollo u ordenación con distintos grados de generalidad. En fin, la definición de la línea que delimita el suelo urbano es una competencia concurrente en los casos objeto del análisis, que involucra a diversos entes públicos y sectores privados, por lo cual es difícil que sea objeto de manipulación para favorecer intereses ilegítimos, El mecanismo pues tiene sus propias formas de control.

Las legislaciones también establecen controles administrativos y contencioso administrativos para exigir la observancia de las normas urbanísticas, el cumplimiento de los planes y la restitución del orden urbanístico infringido. España califica como públicas las acciones en esta materia y en consecuencia cualquiera puede dirigirse a los órganos jurisdiccionales en demanda del restablecimiento de la legalidad urbanística. (Art. 304 la Ley del Suelo). España cuenta además con el Reglamento de Disciplina Urbanística para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Decreto N° 2.187 del 23 de junio de 1978, publicado en el Boletín Oficial del Estado N° 223 del 28 de septiembre de ese mismo año. Por su parte, casi todas las Comunidades Autónomas han legislado sobre esta materia y establecido diversas formas de control del orden urbano.

Colombia remite a la jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de toda la materia relacionada con las competencias municipales, tal como lo dispone el Artículo 685 del Estatuto Municipal. Como nota particular de este país, el Estatuto Municipal ordena a los funcionarios municipales y provinciales informar a los candidatos a las Alcaldías y Gobernaciones de Departamento sobre los planes vigentes en el territorio, a fin de garantizar la continuidad de los mismos. También existe allá el llamado voto programático, que aunque referido más específicamente a la concreción de las ofertas electorales, no escapa a ellas cuestiones relacionadas con la gestión del territorio.

En Venezuela, La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística faculta a los jueces municipales para conocer de acciones cuya iniciativa surja de una Junta de Vecinos o de algún particular con interés legítimo, personal y directo, cuando se trate de violaciones del orden urbanístico. Esta Ley crea la figura del Síndico Vecinal, como un miembro de la Junta de Vecinos encargado de velar a nombre de los vecinos por la legalidad urbanística. Por otra parte, las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia regulan el Contencioso-Administrativo en Venezuela y definen las diversas acciones, Tribunales o Salas con las competencias

territoriales o materiales para conocer sobre las acciones de impugnación de las actuaciones públicas.

Hasta ahora se ha hecho referencia a controles establecidos en el ordenamiento jurídico de estos tres países. Conviene agregar que la sociedad tiene recursos que no necesariamente están previstos en las regulaciones jurídicas y que constituyen en ocasiones los mejores y más efectivos mecanismos de respeto al orden urbanístico, incluso de canales de participación de elementos de la sociedad civil en la definición de las políticas urbanísticas. Estos recursos son heterogéneos, permanentes u ocasionales y pertenecen a cualquier sector de la sociedad: Las Universidades y centros de ciencia y tecnología, en particular las escuelas de Arquitectura, de Urbanismo o de Geografía con sus estudios y opiniones; las asociaciones de vecinos, gremios profesionales, medios de comunicación social, las iglesias; los grupos organizados, los movimientos ecologistas. Las legislaciones analizadas incorporan en sus normativas diversos mecanismos de participación que en mayor o menor grado garantizan la efectividad de las actuaciones de la sociedad civil, pero por sobre el estricto marco jurídico, la fuerza de la opinión pública y de las organizaciones de ciudadanos constituye uno de las formas de control del orden urbanístico en las sociedades democráticas.

A Manera de Conclusión:

La mejor forma de controlar el orden urbanístico en general, y en particular el buen trazado y el respeto a la poligonal urbana está en función del mayor grado de participación efectiva de la comunidad, de las posibilidades reales de accionar contra las administraciones públicas bien por vía administrativa o mediante la utilización de los tribunales Contencioso-Administrativo. Es la comunidad organizada, los vecinos quienes en primer término actúan para que se ejerza un efectivo control de las actuaciones urbanísticas. En consecuencia, las legislaciones deben ampliar los canales de participación y garantizar la efectividad y oportunidad de las respuestas. En este sentido, el carácter de acción pública que le otorga la legislación española a la iniciativa de los particulares en la preservación del orden urbanístico es una garantía efectiva, concreta y eficaz.

Uno de los elementos analizados que resultan más convenientes y que han sido efectivos en el mantenimiento de un buen orden urbanístico, es la concurrencia de organismos, instituciones y entes heterogéneos, y en particular se destacan los organismos legislativos colegiados donde se aprueban las normas de carácter general. En primer término el Ayuntamiento o Concejo Municipal, primer responsable del establecimiento y respeto del orden urbanístico. Es el Municipio la institución idónea para establecer y mantener el orden urbanístico, pero requiere del auxilio de organismos e instituciones supramunicipales, foros y congresos que estén en capacidad de aportar una visión más global del urbanismo, información actualizada, sobre las técnicas más modernas y eficientes, de asesoría y asistencia que le permita al Municipio la toma de decisiones que concilien los intereses locales con los de las comunidades nacionales y mundial. También es determinante el establecimiento de instancias provinciales, regionales y nacionales de control para revisar y corregir las actuaciones inconvenientes, imponer las sanciones y restablecer el orden urbanístico.

Parece conveniente darle al Municipio la plena competencia en materia de urbanismo en el medio rural. Como se dijo antes, en Venezuela existe una distinción entre las actividades dentro de la perimetral y las que se realizan fuera de ella, que determina un régimen jurídico distinto y atribuyen competencias a organismos diferentes. En el primer caso al Municipio y al Ministerio de Desarrollo Urbano de manera concurrente, y en el segundo en forma exclusiva al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En la práctica se ha demostrado

la incapacidad del Poder Nacional para mantener un cierto control en la construcción de urbanizaciones y zonas industriales en suelo rústico. No tiene porqué haber distinción desde la perspectiva del mantenimiento del orden urbanístico entre el suelo comprendido dentro de una poligonal urbana y el que queda fuera de él.

Un último aspecto sobre la necesidad del respeto a la poligonal urbana tiene que ver con la preservación de algunos valores amenazados por el fenómeno urbano, como el del paisaje rural y el medio ambiente natural. El hombre no consigue otro ambiente más propicio para alimentar el alma que el campo, donde se guarnece del stress y la presión de la vertiginosa vida citadina. Allí encuentra más tiempo y más espacio para sí mismo, vive con más intensidad y más placer su naturaleza humana, se recrea en sus sentimientos y hace que su ánimo sea más tranquilo. El campo preserva la salud física y mental y permite el restablecimiento de la armonía, de los equilibrios del hombre consigo mismo y con el universo. El ambiente campestre está menos contaminado que el de la ciudad y en consecuencia allí consigue el hombre un aire más puro, un cielo más abierto, un horizonte más amplio, unos espacios más humanos y solidarios, todo lo cual permite una existencia más placentera. Por muchas que sean las ventajas de la vida citadina e infinitas las posibilidades de bienestar que ofrece, no parece conveniente que los campos pierdan sus encantos naturales. La ciencia y la tecnología ofrecen ahora y esta oferta será mayor en el futuro, soluciones idóneas para que los habitantes del medio rural disfruten de buena parte de las comodidades y de los servicios que ofrece la ciudad, pero este bienestar debe ser conciliado con los elementos que definen su naturaleza campestre.

Siguen siendo útiles los mecanismos tradicionales suficientemente conocidos y bastante usados en Europa para el mantenimiento de la línea perimetral: El establecimiento de un cinturón verde de protección en torno a las ciudades; la definición de núcleos poblados satélites bien conectados a las metrópolis con definidas especializaciones funcionales y el mayor grado de autonomía posible; el fortalecimiento de los pueblos y núcleos de población medianos y pequeños; el aprovechamiento de accidentes naturales y la construcción de barreras viales o tendidos eléctricos para fijar un límite con alto grado de rigidez.

El paisaje natural es uno de los patrimonios más amenazados y su preservación debe ser uno de los objetivos prioritarios de una gestión del territorio y del urbanismo centrada en el nuevo humanismo, en los principios de la ecología humana que es una de las tendencias más interesantes de las ciencias actuales. Luciano Parejo Alonso está abriendo caminos para el cambio sustancial en las bases del Derecho napoleónico, antropocéntrico y justificador de la sociedad del despilfarro, y apuesta por un Derecho Ecocéntrico, más humano en cuanto que lo considera ya no como un ser dominador y único sujeto de derechos, sino como parte, la más importante pero parte a fin de cuentas, de la naturaleza, que también debiera ser sujeta de derechos. Desde la perspectiva de la ciudad, Rubén Pesci dirige sus reflexiones hacia el diseño de una ciudad equilibrada, multifocal y multipolar entendida como cultura autogestionaria y democrática "Imbuida, e incluida en el paisaje natural que la rodea y la penetra".

1 Citado por Conseil d'Europe, *Amanágement du Territoire (Probleme européen)*. Rapport de l'Assemblée Consultative, 1968, pag. 28 Citado a su vez por Allan R. Brewer-Carías en *Ley Orgánica de Ordenación del Territorio*. 2a. de, Colección Textos Legislativos N' 3. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 1988.

¹ Para Hacer que la Democracia Funcione. De. Galac. 1994. Caracas. Venezuela.

² ¿Qué es la Democracia? Fondo de Cultura Económica. 1995. Buenos Aires.

³ Revista «Ciudad y Territorio» del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente de España. Vol. 11 (100-101) 1994

⁴ Gaceta Oficial de la República de Venezuela. N' 3238 Extraordinaria del 11 de agosto de 1983.

⁵ Méndez Vergara, Ellas. Gestión Ambiental y Ordenación Territorial. Universidad de Los Andes. Mérida. Venezuela. 1992, página 81.

⁶ Gaceta Oficial de la República de Venezuela. N° 33.868 del 16 de diciembre de 1987.

⁷ Legislación del Suelo. Normativa Estatal y Autonómica. Editorial Tecnos. Madrid. 1995.

⁸ *Ibidem*. Pag 40

⁹ Estatuto Municipal. Librería Jurídica Sánchez Ltda. Medellín. 1995

¹⁰ Artículos 30 y 136 de la Constitución de la República de Venezuela. Las competencias urbanísticas están desarrolladas en tres leyes Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística y Ley Orgánica de Régimen Municipal.

¹¹ **Artículo 52 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio:** " *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.*"