



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

TESIS DE DOCTORADO

**MARCOS JURÍDICOS DEL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL: ¿PROPICIAN UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE? EL CASO ARGENTINO**

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE

Tesista: Leonor Selena Gimelfarb

Directora: María Melina Guardamagna

Codirector: François Chaix

Mendoza, Argentina, 2019

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS

TESIS DE DOCTORADO

**MARCOS JURÍDICOS DEL ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL: ¿PROPICIAN UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE? EL CASO ARGENTINO**

DOCTORADO EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE

Tesista: Leonor Selena Gimelfarb

Directora: María Melina Guardamagna

Codirector: François Chaix

Mendoza, Argentina, 2019

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

## Resumen

---

Este trabajo indaga cómo se instrumenta jurídicamente la consecución del desarrollo sostenible mediante el ordenamiento territorial. Su objetivo fue contribuir al conocimiento del marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Argentina a nivel nacional, examinando si propicia un desarrollo sostenible. Se realizó un estudio de caso, relevando y analizando las 31 leyes que conforman este marco jurídico, y tres proyectos legislativos. Se elaboró un marco conceptual que profundiza en la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. A partir de este marco conceptual, se formularon 27 indicadores que, aplicados a las leyes relevadas, permitieron identificar normas que propician un desarrollo sostenible. El análisis mostró que tanto el marco jurídico vigente, como los proyectos legislativos, contienen un número reducido de tales normas. Con el objeto de enriquecer el proceso legislativo en curso, resultó entonces indicado buscar normas que propician un desarrollo sostenible en la legislación extranjera, para lo cual se realizó un análisis comparado de nueve casos de Sudamérica. Se encontraron normas que podrían ser receptadas en el ordenamiento jurídico argentino, haciendo a este más eficaz para propiciar un desarrollo sostenible. El trabajo concluye con una propuesta, basada en uno de los proyectos legislativos y destacadas leyes de la región.

**Palabras clave:** Ordenamiento ambiental del territorio. Derecho ambiental. Eficiencia de las normas jurídicas. América del Sur.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

## Abstract

---

This work investigates the legal implementation of sustainable development through spatial planning. Its aim was to contribute to the knowledge of the legal framework for spatial planning in force in Argentina at the national level, by examining whether it fosters sustainable development. We carried out a case study, compiling and analyzing the 31 laws that make up this legal framework, as well as three bills. We elaborated a conceptual framework that delves into the link between spatial planning and sustainable development. Based on this conceptual framework, we formulated 27 indicators and applied them to the compiled laws, thus identifying norms that foster sustainable development. The analysis showed that both the current legal framework and the bills contain a small number of such norms. In order to contribute to the current legislative process, it seemed appropriate to seek norms that foster sustainable development in foreign law. Carrying out a comparative analysis of nine cases in South America, we found norms that could be incorporated in the Argentinian legal system, making national legislation a more effective tool for sustainable development. The work concludes with a proposal based on one of the bills and preeminent laws in the region.

**Keywords:** Environmental spatial planning. Environmental law. Efficacy of legal norms. South America.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

*A mis padres, Marie y Norbe, quienes me abrieron el camino*

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

## Agradecimientos

---

La presente tesis doctoral es el fruto de un largo proceso de aprendizaje y maduración personal. No hubiera sido posible sin la ayuda, el apoyo y el cariño de muchas personas, a quienes deseo agradecer de corazón.

En el ámbito académico, quiero dar las gracias a mis directores. A la doctora María Melina Guardamagna, por acompañarme a buen puerto, aceptando el reto de sumarse a un trabajo en curso, por sus consejos, por su paciencia y por la dedicación con la que revisó los sucesivos avances. Al doctor François Chaix, por su compromiso, su generosidad y por aceptar el reto de revisar un trabajo en idioma castellano. Al doctor Edgardo Díaz Araujo por estimular los primeros pasos de este.

Quiero brindar un reconocimiento especial al Rector de la Universidad Nacional de Chilecito, ingeniero Norberto Raúl Caminoa, por ofrecerme la oportunidad de ingresar a la carrera académica, por animarme a realizar estudios doctorales y por su apoyo inquebrantable a lo largo de estos años.

He tenido la dicha de contar con mentores, que compartieron conmigo su sabiduría y me brindaron su amistad: la doctora María del Carmen Piña (Universidad Nacional de Córdoba), el doctor Manuel Ignacio Velasco (Universidad Nacional de Chilecito) y el ingeniero Néstor Omar Bárbaro (Universidad Nacional de Chilecito). Son mis modelos a seguir.

Agradezco a los integrantes del Comité Académico del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, doctores María Elina Gudiño, María Flavia Filippini, Peter Thomas y Walter Cueto, por implementar esta novedosa carrera y transmitirnos su fe en nosotros cuando vacilaba la confianza en las capacidades propias.

A los doctores Raphaël Mahaim, Thierry Tanquerel (Universidad de Ginebra, Suiza), Benoît Bovay (Universidad de Lausana, Suiza), Marta Susana Juliá (Universidad Nacional de Córdoba), Alicia Morales Lamberti (Universidad Nacional de Córdoba), María Cecilia Gareis (Universidad Nacional de Chilecito), Néstor Cafferatta

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

(Secretaría de Juicios Ambientales de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina), María Valeria Berros (Universidad Nacional del Litoral) y Lucena Spano Tardivo (Universidad Nacional del Litoral) por facilitarme valiosos recursos bibliográficos.

A mis compañeras de la Universidad Nacional de Chilecito, Mara Lía Inés Rovero y María Jimena Robledo, por su comprensión en la etapa final de este trabajo.

A nivel personal, a mis tíos, Liliana Beatriz Teplitzky y Francisco Mondino, y a mis amigas, que siempre han estado ahí, animándome para conseguir este objetivo. Por sus consejos sabios y amorosos, quiero agradecer en particular a Nora Susana Mazzola y Stéphanie Suter. Doy las gracias a Marcela Alejandra García, por ayudarme a encontrar los recursos necesarios para alcanzar la meta.

Infinita gratitud a mis padres por darme la oportunidad de estudiar y por apoyar incondicionalmente mis elecciones de vida.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>5</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	<b>9</b>
<b>Índice</b> .....	<b>11</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>18</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>22</b>
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	<b>22</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Legislación de ordenamiento territorial: antecedentes internacionales</b> .....	<b>30</b>
<b>1.1 Suiza</b> .....	<b>30</b>
1.1.1 La recepción del desarrollo sostenible en el marco jurídico del ordenamiento territorial.....	33
1.1.2 Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en la Constitución Federal.....	34
1.1.3 El desarrollo sostenible en la LAT .....	38
<b>1.2 Otros antecedentes internacionales</b> .....	<b>60</b>
1.2.1 Leyes de ordenamiento territorial en América Latina.....	60
1.2.2 Leyes de ordenamiento territorial en diversas regiones.....	65
1.2.3 Otros aportes.....	69
<b>1.3 El desarrollo sostenible en la legislación de ordenamiento territorial</b> .....	<b>70</b>
<b>2 El ordenamiento territorial como instrumento para un desarrollo sostenible: la contribución de la legislación</b> .....	<b>73</b>

<b>2.1</b>	<b>Antecedentes de la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.....</b>	<b>73</b>
<b>2.2</b>	<b>El ordenamiento territorial .....</b>	<b>81</b>
2.2.1	Ordenar el territorio .....	82
2.2.2	El concepto de ordenamiento territorial en América Latina .....	87
<b>2.3</b>	<b>El desarrollo sostenible y su recepción por la legislación .....</b>	<b>91</b>
2.3.1	El desarrollo .....	93
2.3.2	La sostenibilidad.....	96
2.3.3	La sostenibilidad del desarrollo .....	97
2.3.4	El desarrollo sostenible en el campo jurídico .....	109
<b>2.4</b>	<b>La vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y su recepción por la legislación.....</b>	<b>114</b>
2.4.1	La importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible .....	115
2.4.2	Requisitos del desarrollo sostenible al ordenamiento territorial .....	125
2.4.3	Dimensiones de análisis e indicadores .....	147
<b>2.5</b>	<b>Encuadre teórico del estudio .....</b>	<b>153</b>
<b>3</b>	<b>El marco jurídico argentino del ordenamiento territorial.....</b>	<b>155</b>
<b>3.1</b>	<b>Leyes que conforman el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional.....</b>	<b>155</b>
3.1.1	Constitución Nacional.....	156
3.1.2	Leyes nacionales.....	158
<b>3.2</b>	<b>Idoneidad del marco jurídico vigente para un desarrollo sostenible... ..</b>	<b>167</b>
3.2.1	Normas que propician un desarrollo sostenible .....	176
3.2.2	¿In/adecuación? del marco jurídico vigente para un desarrollo sostenible .....	183

3.2.3	Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (2012) .....	186
3.2.4	Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018).....	189
3.2.5	Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018) .....	198
<b>3.3</b>	<b>Perspectivas en Argentina .....</b>	<b>207</b>
<b>4</b>	<b>Marcos jurídicos en América del Sur.....</b>	<b>217</b>
<b>4.1</b>	<b>Procedimiento.....</b>	<b>217</b>
<b>4.2</b>	<b>Bolivia.....</b>	<b>219</b>
4.2.1	Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional .....	220
4.2.2	Normas que propician un desarrollo sostenible .....	223
4.2.3	Síntesis .....	226
<b>4.3</b>	<b>Brasil .....</b>	<b>229</b>
4.3.1	Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional .....	229
4.3.2	Normas que propician un desarrollo sostenible .....	232
4.3.3	Síntesis .....	238
<b>4.4</b>	<b>Chile .....</b>	<b>239</b>
4.4.1	Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional .....	240
4.4.2	Normas que propician un desarrollo sostenible .....	243
4.4.3	Síntesis .....	249
<b>4.5</b>	<b>Colombia .....</b>	<b>250</b>

4.5.1	Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional	250
4.5.2	Normas que propician un desarrollo sostenible	256
4.5.3	Síntesis	262
<b>4.6</b>	<b>Ecuador</b>	<b>264</b>
4.6.1	Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional	265
4.6.2	Normas que propician un desarrollo sostenible	270
4.6.3	Síntesis	276
<b>4.7</b>	<b>Paraguay</b>	<b>278</b>
4.7.1	Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional	278
4.7.2	Normas que propician un desarrollo sostenible	280
4.7.3	Síntesis	281
<b>4.8</b>	<b>Perú</b>	<b>283</b>
4.8.1	Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional	283
4.8.2	Normas que propician un desarrollo sostenible	286
4.8.3	Síntesis	291
<b>4.9</b>	<b>Uruguay</b>	<b>293</b>
4.9.1	Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional	294
4.9.2	Normas que propician un desarrollo sostenible	296
4.9.3	Síntesis	306
<b>4.10</b>	<b>Venezuela</b>	<b>308</b>
4.10.1	Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional	308



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

4.10.2	Normas que propician un desarrollo sostenible .....	310
4.10.3	Síntesis .....	317
<b>4.11</b>	<b>Normas que propician un desarrollo sostenible en América del Sur ..</b> .....	<b>319</b>
<b>5</b>	<b>Los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en América del Sur en clave comparada .....</b>	<b>323</b>
<b>5.1</b>	<b>Metodología utilizada para la comparación .....</b>	<b>324</b>
5.1.1	La comparación de casos como método de investigación en las ciencias sociales .....	324
5.1.2	Procedimientos utilizados .....	325
<b>5.2</b>	<b>Matriz que cruza los indicadores de desarrollo sostenible con los casos de estudio.....</b>	<b>326</b>
5.2.1	Comparación entre marcos jurídicos .....	329
5.2.2	Comparación entre indicadores.....	331
<b>5.3</b>	<b>Comparación de las normas que contemplan las dimensiones de análisis .....</b>	<b>336</b>
5.3.1	Carácter del ordenamiento territorial .....	341
5.3.2	Diagnóstico territorial.....	343
5.3.3	Modelo territorial deseado .....	347
5.3.4	Consumo de suelo.....	353
5.3.5	Localización de los usos del suelo.....	359
5.3.6	Asentamientos humanos .....	371
5.3.7	Provisión de viviendas.....	382
5.3.8	Actividades a realizar en el territorio.....	384
5.3.9	Evaluación de los planes de ordenamiento .....	389
5.3.10	Participación ciudadana .....	391

5.3.11 Síntesis .....	397
<b>5.4 Idoneidad de los marcos jurídicos para un desarrollo sostenible ..</b>	<b>400</b>
5.4.1 Cantidad de indicadores y de dimensiones de análisis que verifican los marcos jurídicos.....	401
5.4.2 Normas que propician un desarrollo sostenible .....	404
<b>6 Conclusiones: aportes para un marco jurídico del ordenamiento territorial en Argentina .....</b>	<b>413</b>
6.1 Particularidades del marco jurídico del ordenamiento territorial en Argentina en relación a propiciar un desarrollo sostenible .....	417
6.2 Aportes de los marcos jurídicos de la región.....	420
6.2.1 Normas que podrían ser receptadas en el ordenamiento jurídico argentino .....	422
6.2.2 Requisitos obviados .....	427
6.2.3 Requisitos del ordenamiento jurídico argentino .....	429
6.3 Propuesta para un marco jurídico argentino del ordenamiento territorial, que propicie un desarrollo sostenible .....	432
<b>7 Anexos.....</b>	<b>435</b>
7.1 Fuentes legislativas consultadas .....	435
7.2 Argentina.....	436
7.2.1 Leyes nacionales vigentes vinculadas al ordenamiento territorial .....	436
7.2.2 Propuestas legislativas.....	462
7.2.3 Comparación entre el marco jurídico vigente y las tres propuestas legislativas examinadas.....	496
7.3 Comparación.....	500
7.3.1 Disposiciones relevadas .....	501

7.3.2	Clasificación por dimensiones de análisis.....	506
<b>8</b>	<b>Referencias bibliográficas .....</b>	<b>570</b>
<b>8.1</b>	<b>Publicaciones.....</b>	<b>570</b>
<b>8.2</b>	<b>Principales leyes citadas.....</b>	<b>584</b>
8.2.1	Argentina.....	584
8.2.2	Bolivia.....	584
8.2.3	Brasil .....	585
8.2.4	Chile.....	585
8.2.5	Colombia .....	586
8.2.6	Ecuador.....	587
8.2.7	Paraguay.....	587
8.2.8	Perú .....	588
8.2.9	Uruguay.....	588
8.2.10	Venezuela .....	589

## Lista de tablas

Tabla 1. La regulación del ordenamiento territorial en América Latina (2013-2014). .....	63
Tabla 2. Dimensiones, aspiraciones e indicadores para el análisis de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en función del desarrollo sostenible e indicadores. ....	149
Tabla 3. Leyes que conforman el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional y sus objetos (Argentina, 2018). ....	159
Tabla 4. Normas del marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional que verifican los indicadores de desarrollo sostenible (Argentina, 2018). ....	168
Tabla 5. Indicadores de desarrollo sostenible en el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional (Argentina, 2018).....	174
Tabla 6. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional (Argentina, 2018). ....	175
Tabla 7. Proyectos de ley de ordenamiento territorial presentados en el Congreso de la Nación en el período 2007-2018. ....	184
Tabla 8. Indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial y tres propuestas legislativas (Argentina, 2018).....	209
Tabla 9. Principales aportes de tres propuestas legislativas (Argentina, 2018). ....	212
Tabla 10. Normativa del ordenamiento territorial vigente en América del Sur (2013-2014). ....	218
Tabla 11. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Bolivia (2018). ....	227
Tabla 12. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Brasil (2018). ....	238
Tabla 13. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Brasil (2018). ....	249
Tabla 14. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Colombia (2018). ..	263

Tabla 15. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Ecuador (2018). ....	277
Tabla 16. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Paraguay (2018). ..	282
Tabla 17. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Perú (2018).....	292
Tabla 18. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Uruguay (2018). ....	306
Tabla 19. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Venezuela (2018)..	318
Tabla 20. Normativa del ordenamiento territorial vigente en América del Sur (2018). .....	320
Tabla 21. Tipos de instrumentos jurídicos que regulan el ordenamiento territorial a nivel nacional.....	321
Tabla 22. Indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial (OT) vigentes a nivel nacional en América del Sur (2018).....	327
Tabla 23. Frecuencia de los indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	332
Tabla 24. Existencia de normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial (América, del Sur, 2018).....	335
Tabla 25. Dimensiones de análisis contempladas en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur (2018).....	337
Tabla 26. Consideración de la dimensión de análisis carácter del ordenamiento territorial (OT) en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	341
Tabla 27. Consideración de la dimensión de análisis diagnóstico territorial en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	344
Tabla 28. Consideración de la dimensión de análisis modelo territorial deseado en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	348

Tabla 29. Consideración de la dimensión de análisis consumo de suelo en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	354
Tabla 30. Consideración de la dimensión de análisis localización de los usos del suelo en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018). .....	360
Tabla 31. Consideración de la dimensión de análisis asentamientos humanos en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018). ....	372
Tabla 32. Consideración de la dimensión de análisis provisión de viviendas en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018). ....	382
Tabla 33. Consideración de la dimensión de análisis actividades en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	385
Tabla 34. Consideración de la dimensión de análisis evaluación en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).....	389
Tabla 35. Consideración de la dimensión de análisis participación ciudadana en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018). ....	392
Tabla 36. Fuentes legislativas consultadas (América del Sur, 2018).....	435
Tabla 37. Disposiciones del anteproyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS, 2012) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible .....	471
Tabla 38. Indicadores de desarrollo sostenible en el anteproyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS, 2012).....	476
Tabla 39. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible .....	477
Tabla 40. Indicadores de desarrollo sostenible en el proyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018).....	486
Tabla 41. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible .....	487
Tabla 42. Indicadores de desarrollo sostenible en el proyecto Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018).....	495
Tabla 43. Disposiciones que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. ...	496

Tabla 44. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contienen normas que propician un desarrollo sostenible (América del Sur, 2018). .....	501
Tabla 45. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis carácter del ordenamiento territorial (América del Sur, 2018).....	506
Tabla 46. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis diagnóstico territorial (América del Sur, 2018). .....	512
Tabla 47. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis modelo territorial deseado (América del Sur, 2018).....	516
Tabla 48. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis consumo de suelo (América del Sur, 2018). .....	524
Tabla 49. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis localización de los usos del suelo (América del Sur, 2018). .....	530
Tabla 50. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nación que contemplan la dimensión de análisis asentamientos humanos (América del Sur, 2018).....	545
Tabla 51. Disposiciones de los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión provisión de viviendas (América del Sur, 2018). .....	553
Tabla 52. Disposiciones que verifican el indicador existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio (América del Sur, 2018).....	557
Tabla 53. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan La dimensión evaluación de los planes de ordenamiento (América del Sur, 2018).....	560
Tabla 54. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión participación ciudadana (América del Sur, 2018). .....	562

## Lista de figuras

Figura 1. Indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial de América del Sur (2018). .....330

## Lista de abreviaturas

art.	Artículo
COPF	Código Orgánica de Planificación y Finanzas Públicas (Ecuador)
COOTAD	Código Orgánica de Ordenamiento Territorial, Administración y Descentralización (Ecuador)
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DL	Decreto Ley
DS	Decreto Supremo
LA	Ley de Aguas (Venezuela)
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Ley Federal de Ordenamiento Territorial de Suiza)
LOA	Ley Orgánica del Ambiente (Venezuela)
LOOT	Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (Venezuela)
LOOU	Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (Venezuela)
OAT	Ordonnance sur l'aménagement du territoire (Decreto Reglamentario de la Ley de Ordenamiento Territorial de Suiza)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OT	Ordenamiento territorial
PET	Plan Estratégico Territorial



## Introducción

---

La presente tesis doctoral indaga cómo se instrumenta jurídicamente la consecución del desarrollo sostenible mediante el ordenamiento territorial. Este tema surge a partir de una afirmación frecuente en la bibliografía especializada: que el ordenamiento territorial constituye un instrumento para el desarrollo sostenible (Gudiño, 2016; Mahaim, 2014; Massiris, 2012; Pastorino, 2009; Psathakis, 2010; Vargas, 2002; Walsh, 2009). Algunos autores expresan esta idea con cierto énfasis, alegando que el ordenamiento territorial sería la estrategia más indicada para alcanzar tal desarrollo: “Debido al modelo socioproductivo dominante, el único modo de avanzar hacia territorios más sostenibles que permitan alcanzar y mantener el bienestar de la población mundial, es tener presente la necesidad de planificar adecuadamente el desarrollo territorial”, afirman, por ejemplo, Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016, p. 754).

Nos interesó profundizar en las ideas que subyacen a tales afirmaciones. Intuyendo que no cualquier tipo de ordenamiento territorial propicia el desarrollo sostenible, empezamos a interrogarnos respecto de los requisitos que deberían ser satisfechos para que aquello ocurra. Asimismo, la ambigüedad que parece caracterizar al concepto de desarrollo sostenible (Bermejo Gómez de Segura, 2014; Elizalde, 2009; Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gudynas, 2010; Guimarães, 1994; Lélé, 1991; Massiris, 2012) complica su aplicación a políticas territoriales y hace necesario avanzar en la definición de criterios para tal fin (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016). A partir de una lectura analítica de autores de distintos países que se dedicaron a pensar en profundidad la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, creemos posible identificar tales criterios.

Además, nuestra formación jurídica nos llevó a centrarnos en la legislación: la normativa que regula el ordenamiento territorial condiciona, al menos en parte, el tipo de prácticas que se llevan a cabo y constituye de este modo un factor de eficacia del aquel. Como política pública, el ordenamiento territorial requiere de instrumentos para generar los efectos deseados, en particular un respaldo legal propio, adecuado a su naturaleza, que oriente y regule el proceso de organización territorial (Gudiño,

2009). El marco legal y reglamentario constituye un importante recurso de las políticas públicas, que organiza tanto su contenido –definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo–, como la selección de los otros recursos – organizacionales, procedimentales o financieros– (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Además, la implementación del ordenamiento territorial genera fuertes contradicciones entre los intereses de los actores sociales; ante los conflictos que surgen entre opositores a sus fines y los sectores que aspiran a mejorar su calidad de vida, la regulación y el control se vuelven imprescindibles (Salas Bourgoin y Sulbarán Zambrano, 2011). En este contexto, contar con marcos jurídicos adecuados resulta ser fundamental para tener políticas públicas que fomenten efectivamente un desarrollo sostenible.

Así surgió el interés por estudiar los marcos jurídicos del ordenamiento territorial, en lo referente a las normas que propician un desarrollo sostenible. Si la legislación vigente contiene tales normas, razonábamos, parece factible que el ordenamiento territorial que se realice, en la medida que se implemente conforme a estas normas, contribuya a este fin. Mientras que, si la legislación vigente carece de tales normas, es poco probable que constituya un instrumento de desarrollo sostenible.

Brañes (2001) denomina eficiencia “el grado de idoneidad de una norma jurídica para alcanzar los objetivos que se tuvieron en cuenta al momento de su expedición” (p. 23). El jurista identifica diversos factores que condicionan la eficiencia de la legislación ambiental, tales como el desarrollo de esta, la presencia de la idea del desarrollo sostenible en el sistema jurídico, la existencia de instrumentos apropiados para su aplicación y la adecuada consideración de las cuestiones sociales y naturales pertinentes. Creemos que este concepto de eficiencia se aplica de manera similar a la legislación de ordenamiento territorial.

En consecuencia, la pregunta problema que guía la presente investigación es la siguiente: ¿Cuáles son los requisitos que deberían ser satisfechos para que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente propicie el desarrollo sostenible en Argentina?

Nos interesaba entonces conocer la conformación del marco jurídico del ordenamiento territorial –el conjunto de normas jurídicas que lo regula– vigente a

nivel nacional en Argentina, verificar si incorpora normas que propician un desarrollo sostenible y entender cómo funciona este dispositivo normativo.

Además, resultaba interesante saber qué soluciones ofrecen otros ordenamientos jurídicos para que el ordenamiento territorial propicie un desarrollo sostenible. Y si las soluciones positivizadas en distintos países se parecen o evidencian, al contrario, cierto grado de diversidad. La comparación es una herramienta de análisis que agudiza nuestro poder de descripción (Collier, 1992). El estudio de las experiencias de otros países permite explicar mejor y obtener sugerencias para el caso nacional (Sartori, 1999). Comparar los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes en distintos países nos ayudaría a entender las particularidades de nuestro caso de estudio, a la luz de otras experiencias, de las que Argentina podría beneficiarse.

Dirigimos nuestra atención al caso suizo, que conocemos a raíz de habernos formado y haber vivido 30 años en Suiza. En este país, la legislación de ordenamiento territorial condiciona fuertemente el desarrollo territorial desde hace medio siglo. En 1969, una enmienda constitucional otorgó al gobierno federal una competencia en la materia<sup>1</sup>. En 1972, se empezó a ordenar el territorio mediante un decreto de necesidad y urgencia<sup>2</sup> y, en 1979, se sancionó la Ley Federal de Ordenamiento Territorial<sup>3</sup>, que fue reglamentada en 1981<sup>4</sup>. Desde entonces, el país cuenta con un marco jurídico del ordenamiento territorial claro en la mayor parte de sus disposiciones, cuyo impacto en el desarrollo territorial es indiscutible (Conseil fédéral, 2008). A su vez, está generalmente aceptado que Suiza es un país altamente desarrollado<sup>5</sup>, así como un ejemplo en cuanto a desarrollo sostenible y cumplimiento

---

<sup>1</sup> Art. 22 quater de la Constitución Federal de 1874.

<sup>2</sup> *Arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire*, RO 1972 652.

<sup>3</sup> *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979*, RO 1979 1573.

<sup>4</sup> *Ordonnance du 26 août 1981 sur l'aménagement du territoire*, RO 1981 1410.

<sup>5</sup> Suiza ocupa el segundo puesto con respecto al desarrollo humano, con un índice de desarrollo humano de 0,944 (<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CHE>) y el puesto 20 con respecto al volumen de Producto Bruto Interno (<https://datosmacro.expansion.com/paises/suiza>).

de las leyes. Este antecedente alimentó nuestra reflexión en torno a la vinculación entre marco jurídico del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

A diferencia de Suiza, en Argentina la regulación del ordenamiento territorial aparece todavía incipiente. Recién en 2002, con la sanción de la Ley General del Ambiente (Ley de Política Ambiental Nacional, Ley 25.675), el ordenamiento jurídico argentino receptó al ordenamiento ambiental del territorio como instrumento de la política ambiental nacional. Su regulación es sumamente sucinta, desarrollada en apenas dos artículos, el 9 y el 10, que, además, no han sido reglamentados. Esta carencia no dispensa al Estado, en sus tres niveles, de llevar adelante el ordenamiento ambiental del territorio; las disposiciones de la Ley 25.675 están vigentes y deben cumplirse. En la práctica, sin embargo, esta regulación incompleta podría explicar la falta de ordenamiento territorial que se evidencia en distintos puntos del país.

Nos propusimos comparar el marco jurídico suizo del ordenamiento territorial con el argentino, ya que ambos países son federales. Anhelábamos aprovechar el conocimiento que tenemos de ambos ordenamientos jurídicos, ambas realidades territoriales y ambos idiomas. Sin embargo, estos países difieren en numerosos aspectos y no podíamos fundamentar teóricamente la selección de estos dos casos para un estudio comparado.

Qué debe compararse constituye un interrogante de índole epistemológica (Samuel, 2014), que plantea diversas cuestiones y ha generado respuestas variadas. Por un lado, se plantea la cuestión de los requisitos que deben satisfacerse para que dos objetos puedan compararse. Se ha afirmado que dos objetos son comparables con respecto a las propiedades que tienen en común (los atributos compartidos), debiendo definirse en relación a qué atributo se compara (Sartori, 1994). En relación a los objetos jurídicos –tales como conceptos, reglas o instituciones–, se ha recomendado seleccionar los que pertenecen al mismo período de desarrollo jurídico, político y económico (Gutteridge, 1953). Sin embargo, Detienne (2009) cuestiona la

---

idea que solo puedan compararse objetos comparables y aboga por la construcción de comparables.

Por otro lado, se plantea la cuestión de la cantidad de casos que conviene comparar. Aumentar el número de casos permite explicar de modo más sólido las relaciones causales; pero puede generar problemas como el aumento de la cantidad de variables y dificultades en la recolección de datos (Morlino, 1999). Se advierte así una tendencia a considerar sólo pocos casos, tendencia que se ha visto alentada por los avances de la metodología del estudio de caso (Collier, 1999), que privilegia la densidad de la comprensión en profundidad. Estas dos vías son complementarias y se pueden combinar (Sartori, 1999).

Así es posible comparar dos casos, en particular cuando son muy diferentes entre sí (comparación binaria), o países de una misma área geográfica (comparación de área). El estudio de área se desarrolla en un contexto socioeconómico y cultural relativamente homogéneo. Se comparan países que, sin perjuicio de su gran diversidad, comparten rasgos comunes en cuanto a historia, cultura, grado de desarrollo humano y tipo de inserción internacional. Lo cual permite dejar de lado – sin perderlas completamente de vista– las particularidades de cada país para enfocarse específicamente en el tema de interés (Lucca y Pinillos, 2016). La decisión dependerá de la estrategia comparativa adoptada: hacer hincapié en las similitudes entre sistemas diferentes o en las diferencias en contextos similares (Sartori, 1999). Profundizando en los contenidos del curso "Decisiones metodológicas para investigaciones comparadas para Latinoamérica", dictado por el Dr. Juan Bautista Lucca (Universidad Nacional de Rosario), nos pareció más pertinente realizar un estudio de área. Tal estudio no permitirá enfocar el análisis de las diferencias en las variables más directamente vinculadas al ordenamiento territorial.

Conocíamos los trabajos de Massiris (2012 y 2013) sobre políticas territoriales en América Latina y el relevamiento que hizo de la normativa vigente en los distintos países. Nos resultaba interesante indagar el tipo de legislación territorial vigente en estos países y cómo esta incorpora normas que propician un desarrollo sostenible. Para poder realizar el estudio con la suficiente profundidad, decidimos enfocarnos en un área geográfica más restringida y elegimos la región a la que pertenece Argentina: América del Sur. En esta área, seleccionamos los países que, según los relevamientos realizados por Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina

(2014), cuentan con normativa pertinente. Así, para poder llevar a cabo la comparación, el criterio de selección fue la vigencia de un marco jurídico del ordenamiento territorial, ya sea este específico (vigencia de una Ley de Ordenamiento Territorial) o difuso (incorporación de normas de ordenamiento territorial en leyes con otro objeto). La cantidad de casos seleccionados (Argentina más nueve casos extranjeros) permitió trabajar con una diversidad de enfoques y reconocer tendencias.

Con relación a las variables a considerar, se ha sugerido reducir su cantidad y enfocarse en las clave (Lijphart, 1971 citado en Lucca y Pinillos, 2016). De este modo, la comparación puede organizarse a través de una matriz de datos que permite especificar con mayor rigor las dimensiones temporal y espacial elegidas y las propiedades y las variables sobre las que se va a realizar la comparación (Morlino, 1999).

Es así que se fue consolidando un proyecto de investigación –con base en el método cualitativo– en torno a la idea de comparar los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en los países de nuestra región para encontrar normas que propician un desarrollo sostenible y puedan orientar el proceso legislativo en curso en Argentina. Para ello se analizó la legislación vigente al 1° de marzo de 2018, usando la técnica del relevamiento y análisis documental. Recurrimos principalmente a la revisión de leyes y, en segundo lugar, de artículos científicos, publicados en revistas especializadas, que versan sobre dichas leyes.

Para encarar el estudio, partimos de los siguientes supuestos de investigación:

1. El marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Argentina carece de las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.
2. A partir de un estudio comparado entre los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en países de América del Sur, se identifican normas que propician un desarrollo sostenible, que podrían ser receptadas, con las debidas adecuaciones, en el ordenamiento jurídico argentino, haciendo a este más eficaz para propiciar tal desarrollo.

Para verificar estos supuestos, definimos dimensiones de análisis, que formulamos a partir de los aportes de diversos autores en torno a la relación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Establecimos como objetivo general del trabajo contribuir al conocimiento del marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Argentina a nivel nacional, examinando si propicia un desarrollo sostenible. Como objetivos específicos nos propusimos:

1. Describir y caracterizar el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial en Argentina en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible.
2. Identificar y describir las normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes en los países de América del Sur.
3. Analizar en forma comparada, a través de la construcción de una matriz, los marcos jurídicos de ordenamiento territorial de los países examinados, en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible.
4. Interpretar y comprender las particularidades del marco jurídico del ordenamiento territorial en Argentina en relación a propiciar un desarrollo sostenible.

El trabajo se estructura en seis capítulos: el primero presenta los antecedentes internacionales de la temática; el segundo establece el marco teórico-conceptual del trabajo; en el tercero se analiza el caso argentino y se responde al primer objetivo específico; el cuarto presenta los nueve casos de América del Sur y responde al segundo objetivo específico; en el quinto se realiza la comparación de los casos y se responde al tercer objetivo específico; el sexto capítulo presenta las conclusiones del estudio, responde al cuarto y último objetivo, y verifica los supuestos de investigación.

# 1 Legislación de ordenamiento territorial: antecedentes internacionales

---

Como se mencionó en la introducción, la legislación suiza en materia de ordenamiento territorial constituye un interesante antecedente, tanto por sus años de vigencia, como por el grado de sostenibilidad que muestra, a primera vista, el desarrollo del país. Motivos por los cuales se presentará este caso en detalle en la primera sección de este capítulo.

Otros antecedentes internacionales, en particular los que fueron relevados por Massiris (2013) y el Senado de la Nación Argentina (2014), serán presentados en la segunda sección.

## 1.1 Suiza

Como Argentina, Suiza es un país federal, estando la Confederación Suiza conformada por 26 cantones soberanos (Constitución Federal de la Confederación Suiza, de ahora en más Constitución, de 1999, art. 1 y 3). Suiza integra el Consejo de Europa y acata los lineamientos acordados en materia de ordenamiento territorial, pero, al no ser miembro de la Unión Europea, las directrices y programas comunitarios no resultan aplicables.

En Suiza el ordenamiento territorial tiene una larga trayectoria. Se puede remontar a fines del siglo XIX, con la sanción en 1876 de la primera Ley Federal de Bosques, que reguló la tala para prevenir avalanchas e inundaciones (Küchli, 2013). Por lo demás, la regulación del uso del suelo se realizaba a nivel subnacional (cantonal) y estaba circunscrito al urbanismo (Mahaim, 2014).

Mahaim (2014) rememora que, en la década del sesenta, la opinión pública empezó a reclamar una respuesta a los impactos sociales y económicos de la especulación inmobiliaria. En opinión del Consejo Federal, para revertir esta situación, la



Confederación requería una regla de competencia clara que la habilitara a planificar el desarrollo territorial a nivel regional y nacional. Finalmente, la enmienda constitucional de 1969 (Constitución de 1974, art. 22 *quater*) otorgó a la Confederación una competencia limitada. La reforma constitucional de 1999 no modificó sustancialmente esta competencia, que quedó establecida en los siguientes términos: la Confederación establece los principios aplicables al ordenamiento territorial, mientras que este compete a los cantones (Constitución de 1999, art. 75)<sup>6</sup>.

El objetivo constitucional es garantizar un uso apropiado del suelo, a la vez juicioso y medido, y una ocupación racional del territorio. La Confederación debe apoyar y coordinar el actuar de los cantones, y colaborar con ellos. Por otra parte, en la implementación de las políticas sectoriales, deben tenerse en cuenta los requerimientos del ordenamiento territorial.

Diez años después de la constitucionalización del ordenamiento territorial, se sancionó la Ley Federal de Ordenamiento Territorial de 1979<sup>7</sup> (en adelante LAT) que concreta el mandato constitucional. Mahaim (2014) rememora que, en aquel entonces, a raíz de la evolución del contexto económico, la preocupación pública había cambiado, centrándose en la escasez de terrenos urbanizables. La LAT estableció la obligación de ordenar el territorio mediante la elaboración de planes articulados entre los tres niveles del Estado (art. 2), obligación que abarca todas las funciones públicas que afectan la organización del territorio, así como las instalaciones importantes (tales como aeropuertos, autopistas o ferrocarriles, entre otras). El modelo de ordenamiento territorial que establece la LAT tiene un enfoque

---

<sup>6</sup> Art. 75 Aménagement du territoire

1 La Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire.

2 La Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.

3 Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (*Constitution fédérale*, 1999, art. 75).

<sup>7</sup> *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979*, RO 1979 1573, RS 700.

de planificación física (Massiris, 2005). Sin embargo, cabe señalar que la LAT no prevé un plan de ordenamiento territorial de la Confederación: esta solo puede planificar sectorialmente conforme a las competencias que le otorga la Constitución Federal. La planificación directora queda a cargo de los cantones y, por lo demás, el instrumento principal es el plan de usos del suelo, generalmente elaborado por los municipios.

Como ley específica, la LAT es completada por numerosas leyes territorialmente relevantes, tales como diversas leyes ambientales y leyes sobre infraestructura, agricultura y transporte. Este conjunto de normas jurídicas, destinadas a generar un determinado orden territorial o cuya puesta en práctica incide en el orden territorial, conforma el derecho del ordenamiento territorial (Griffel, 2012). Esta legislación incluye disposiciones constitucionales, legislación específica y legislación con incidencia territorial, así como una abundante reglamentación. Si bien la legislación con incidencia territorial forma parte del derecho funcional del ordenamiento territorial, en los próximos apartados nos enfocaremos en la normativa nominal de ordenamiento territorial, conformada por disposiciones constitucionales y la LAT.

Mahaim (2014) advierte que este marco jurídico responde a la siguiente problemática: las aspiraciones territoriales de los individuos son potencialmente infinitas, pero el suelo es un recurso finito, en particular en un país con un territorio exiguo como Suiza. Sin embargo, esta problemática fue evolucionando con el tiempo. En 1969 –cuando el ordenamiento territorial se incorpora a la Constitución Federal– se lo concibió como excepción al derecho de propiedad, destinado a prevenir los efectos de la especulación inmobiliaria mediante un uso adecuado del suelo y una ocupación racional del territorio. Diez años después, en otro contexto socioeconómico, la LAT buscó frenar la dispersión de las construcciones mediante la prohibición de edificar fuera de la zona urbana y de expansión urbana<sup>8</sup>. Prohibición que se fue flexibilizando a partir de 1998 (Griffel, 2012). Finalmente, las modificaciones sancionadas en los últimos años (2019, 2018 y 2016) son orientadas

---

<sup>8</sup> La LAT utiliza la expresión *zone constructible*, zona edificable, la cual abarca las zonas urbanas y de expansión urbana.

a la densificación urbana y a la disminución de la zona de expansión urbana con el fin de contrarrestar la fragmentación del territorio.

Esta breve presentación del marco jurídico del ordenamiento territorial en Suiza proporciona el contexto para adentrarnos en nuestro tema: la recepción del desarrollo sostenible en dicho marco.

### **1.1.1 La recepción del desarrollo sostenible en el marco jurídico del ordenamiento territorial**

Debido a que las normas de ordenamiento territorial (tanto el artículo constitucional de 1969 como la LAT de 1979) fueron sancionadas antes de la Conferencia de Río (1992), no contemplaban explícitamente la cuestión de la sostenibilidad del desarrollo.

Además, como lo explica Mahaim (2014), debido a que se sancionaron leyes diferentes para regular el ordenamiento territorial y la protección del ambiente<sup>9</sup>, ambas especialidades jurídicas se desarrollaron en paralelo durante muchos años y su articulación se dio progresivamente. Si bien siempre existió un vínculo natural entre ambas especialidades, su consolidación fue producto de una lenta toma de conciencia, que se afianzó a principios de los noventa. En esta época se hacen patentes las consecuencias ambientales de decenios de una urbanización descontrolada y paulatinamente el ordenamiento territorial fue adquiriendo una perspectiva más ambiental. Desde entonces, la coordinación entre derecho ambiental y derecho del ordenamiento territorial ha avanzado mucho –tanto la

---

<sup>9</sup> En Suiza la protección del ambiente está regulada, entre otras, por la Ley Federal de protección de la naturaleza y el paisaje de 1966 (*Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, LPN, du 1er juillet 1966*, RS 451.0) y la Ley Federal de Protección del Ambiente de 1983 (*Loi fédérale sur la protection de l'environnement, LPE, du 7 octobre 1983*, RS 814.01).

coordinación material (conceptual), como la formal (en los procedimientos administrativos)—, sin embargo, requiere de mayor precisión.

El punto de inflexión en la recepción del desarrollo sostenible por el marco jurídico del ordenamiento territorial se da, según Mahaim (2014), a raíz de la reforma constitucional de 1999, la cual introduce al desarrollo sostenible como uno de los propósitos de la Confederación (Constitución de 1999, art. 2) y consagra el principio de sostenibilidad (Constitución de 1999, art. 73). En el próximo apartado veremos cómo la Constitución Federal conceptualiza al ordenamiento territorial y al desarrollo sostenible, así como las implicancias del objetivo constitucional de desarrollo sostenible y del principio de sostenibilidad para el ordenamiento territorial.

### **1.1.2 Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en la Constitución Federal**

Como lo señala el Poder Ejecutivo Federal (Conseil fédéral, 1997), el concepto de ordenamiento territorial (Constitución de 1999, art. 75) incluye la regulación del uso del suelo y la coordinación de las funciones estatales en pos de un uso eficaz del territorio, mediante una planificación transversal. Los objetivos constitucionales del ordenamiento territorial son el uso juicioso y mesurado del suelo y la ocupación racional del territorio. El término mesurado fue agregado al artículo constitucional sobre ordenamiento territorial en la reforma de 1999, como expresión del principio de sostenibilidad (Griffel, 2012).

En esta reforma se trasladó, asimismo, el artículo desde la sección sobre el derecho de propiedad a la sección “Ordenamiento Territorial y Ambiente”, colocándolo en cabeza de dicha sección, justo detrás del principio de sostenibilidad. Esta estructura responde a que se consideró que el ordenamiento territorial nuclea, desde el punto de vista funcional, todas las actividades del Estado respecto del ambiente (Conseil fédéral, 1997).

En cuanto a la idea del desarrollo sostenible, esta aparece dos veces en la Constitución reformada: como objetivo de la Confederación y como principio de

sostenibilidad. El objetivo está formulado de la siguiente manera: “[La Confederación] favorece la prosperidad común, el desarrollo sostenible, la cohesión interna y la diversidad cultural del país” (Constitución, 1994, art. 2, segundo párrafo). En cuanto al principio de sostenibilidad, este reza: “La Confederación y los cantones obran para el establecimiento de un equilibrio sostenible entre la naturaleza, en particular su capacidad de renovación, y su utilización por el ser humano” (Constitución, 1994, art. 73). Por su ubicación en cabeza de la sección Ordenamiento Territorial y Ambiente (art. 73 ss.), este principio rige todas las materias ahí reguladas, entre otras el ordenamiento territorial (Mahaim, 2014).

Mahaim (2014) advierte que ambas disposiciones evidencian una diferencia conceptual:

- El objetivo (Constitución de 1999, art. 2) hace referencia a un concepto tridimensional del desarrollo sostenible –la búsqueda de un equilibrio entre los polos ambiental, económico y social–, es decir el fin que toda política pública razonable debería perseguir, en la apreciación del autor.
- El principio de sostenibilidad (Constitución de 1999, art. 73) expresa una concepción de la sostenibilidad enfocada en su dimensión ecológica, esto es, la sostenibilidad en sentido estricto.

Mahaim (2014) ha realizado un análisis detallado de la aplicación del principio de sostenibilidad al ordenamiento territorial, que presentamos en el próximo apartado.

### ***1.1.2.1 Aplicación del principio de sostenibilidad al ordenamiento territorial***

Para Mahaim (2014), lejos de constituir una mera norma programática, el principio de sostenibilidad consagra un principio jurídico de gestión de los recursos naturales inspirado en el modelo de la conservación del stock, que busca explotar sin sobreexplotar. Este modelo implica que la gestión debe realizarse teniendo en cuenta la tasa de renovación y sustitución de los recursos consumidos: en el caso de los recursos renovables, el consumo debe quedar por debajo de la tasa de renovación; en el caso de los recursos no renovables, el consumo permitido depende de las

posibilidades de sustitución. En cuanto a los recursos no renovables carentes de sustituto, estos no se deberían consumir (o solo parsimoniosamente) ya que cualquier consumo resultaría insostenible.

Esta concepción de la sostenibilidad, enfocada en su dimensión ecológica, pareciera diferir del enfoque tridimensional, caracterizado por la búsqueda del equilibrio entre los polos social, económico y ambiental del desarrollo. En realidad, explica Mahaim, teniendo en cuenta la historia del concepto de desarrollo sostenible, su objetivo y el contexto suizo, sus tres componentes –la protección del ambiente, la equidad y la eficiencia económica– deben ser ponderados. En caso de conflicto, se otorga la prioridad a la protección del ambiente. De modo que el principio de sostenibilidad no es únicamente ecológico –integra componentes sociales y económicos–, pero estos no tienen la misma importancia.

En materia de ordenamiento territorial, continúa Mahaim, se aplican ambas disposiciones secuencialmente: primero el principio de sostenibilidad (Constitución de 1999, art. 73), luego el objetivo del desarrollo sostenible (art. 2). La aplicación del principio de sostenibilidad permite determinar la cantidad que se puede consumir de un recurso: dicha cantidad es función de su tasa de renovación o sustitución. Una vez determinada la cantidad del recurso que se puede consumir, la manera de la cual se lleva a cabo este consumo debe satisfacer el desarrollo sostenible en su acepción tridimensional. Aplicada al ordenamiento territorial, esta metodología implica que primero se deba determinar la cantidad global de consumo de suelo admisible en función de los requisitos de la sostenibilidad ecológica. Conocido este umbral, se recurre a los requisitos de la sostenibilidad tridimensional para optimizar la utilización del suelo en función de criterios económicos, sociales y ecológicos.

El recurso suelo siendo no renovable, se le debe buscar sustitutos. En lugar de urbanizar nuevas tierras (campos cultivados o ambientes naturales), se deben aprovechar mejor las superficies ya urbanizadas, como por ejemplo los baldíos existentes en las ciudades, las superficies sub-utilizadas y las posibilidades de densificación del hábitat. Se debe buscar cierto grado de densificación del entorno ya construido, pero sin pérdida de calidad de vida y atento a la capacidad de las redes de servicios existentes. El principio de sostenibilidad implica que el ordenamiento territorial debe contribuir a orientar el desarrollo de la urbanización hacia el interior

del medio construido, manteniendo a la vez una adecuada calidad del hábitat; y crear un medio construido denso.

Recién agotada esta posibilidad, se puede consumir nuevo suelo (urbanizar nuevos terrenos), siempre y cuando ello resulte objetivamente indispensable, y únicamente en la menor medida posible. Es por eso que se deben limitar las zonas de expansión urbana al mínimo necesario en función del crecimiento demográfico proyectado, así como reducirlas cuando estén sobre dimensionadas. Además, las zonas de expansión urbana deben ser adecuadamente ubicadas en función de las necesidades reales de la población y la economía, y la disponibilidad de servicios.

Del principio de sostenibilidad se pueden derivar principios de explotación del recurso suelo, que deben guiar las autoridades administrativas y judiciales encargadas de la implementación de la LAT. Entre dichos principios, se destaca el requisito de limitar cuantitativamente la extensión del territorio edificado. Sin tal límite, el equilibrio entre la naturaleza (en particular, su capacidad de renovación) y las actividades humanas no puede ser garantizado. La fijación de límites cuantitativos a la presión antrópica sobre los recursos naturales está además estrechamente relacionada con el objetivo constitucional de uso mesurado del suelo.

Para poder aplicar el principio de sostenibilidad en el ordenamiento territorial, se requieren instrumentos de protección cuantitativa del recurso suelo, que controlen el desarrollo de la urbanización. Como por ejemplo definir la superficie total máxima a urbanizar y establecer como objetivo de los planes de ordenamiento la preservación de tierras no urbanizadas.

En síntesis, sostiene Mahaim (2014), debido a la aplicabilidad del principio de sostenibilidad al ordenamiento territorial, las disposiciones de la LAT deben ser interpretadas en función de él, y la implementación de las normas debe respetar y concretar los requisitos de la sostenibilidad. El autor reconoce que esta postura aún no ha sido receptada por la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria. Sin embargo, argumenta que esta debilidad no le quita valor científico y no impide que sea receptada en el futuro.

Por otra parte, cabe señalar que la tarea de interpretación puede resultar compleja debido a que la LAT, sancionada veinte años antes de la reforma constitucional, no

fue concebida para concretar la sostenibilidad, sino que fue pensada en función de las necesidades de terrenos para expansión urbana. La LAT tampoco fue actualizada a raíz de la reforma constitucional y las modificaciones que sufrió posteriormente fueron solo parcialmente ideadas en función de la sostenibilidad. De hecho, la expresión “desarrollo sostenible” aparece una sola vez en el texto legal, a raíz de una modificatoria de 2016, en relación a proyectos destinados a mejorar la calidad del hábitat y de la cohesión social en zonas residenciales (LAT, art. 29a). A pesar de este silencio, diversos aspectos de la LAT pueden ser considerados compatibles con el desarrollo sostenible, como se mostrará en el próximo apartado.

### **1.1.3 El desarrollo sostenible en la LAT**

Los aspectos de la LAT que propician un desarrollo sostenible incluyen: los objetivos asignados al ordenamiento territorial, los principios que lo rigen, algunos instrumentos, la participación ciudadana y normas para la protección del ambiente. Es legítimo preguntarse si estos dispositivos propician efectivamente un desarrollo sostenible, por lo que este apartado cierra con un balance al respecto.

#### ***1.1.3.1 Objetivos y principios***

La LAT establece dos tipos de objetivos: unos propios del ordenamiento territorial y otros que pertenecen a políticas sectoriales y requieren del ordenamiento territorial para su consecución (Tschannen, 1999).

El primer grupo de objetivos (art. 1, párrafo 1), propios del ordenamiento territorial, incluye:

- 1.El uso medurado del suelo.** El primer objetivo de la LAT retoma el mandato constitucional (Griffel, 2012) y constituye el objetivo central del ordenamiento territorial, de acuerdo con la jurisprudencia firme del Tribunal Federal. Este objetivo, explica Tschannen (1999), tiene un aspecto cuantitativo y otro



cualitativo. El primero se relaciona con un uso económico del suelo, debiéndose evitar el consumo (urbanización) de nuevas superficies. El segundo se relaciona con la asignación óptima de los distintos usos, teniendo en cuenta sus relaciones funcionales y cómo se impactan recíprocamente. De este objetivo la jurisprudencia derivó el principio de concentración de los asentamientos humanos en el territorio edificable. En consecuencia, fuera de la zona edificable (zonas urbanas o de expansión urbana), está en principio prohibido edificar (Griffel, 2012).

- 2. La separación entre zonas urbanas y de expansión urbana, y zonas no urbanizables del territorio.** Este objetivo, consecuencia del principio de concentración, implica que el territorio no urbanizable debe mantenerse libre de construcciones<sup>10</sup>, debiéndose evitar el hábitat disperso, a menos que sea la forma tradicional de un lugar. Además, las zonas de expansión urbana deben ser conectadas a las redes de servicios para poder ser aprovechadas.
- 3. La coordinación –entre los tres niveles del Estado- de las tareas que afectan la organización del territorio, más allá del ordenamiento territorial propiamente dicho.** Este objetivo procedimental garantiza el uso mesurado del suelo y la ocupación racional del territorio. El ordenamiento territorial es responsable de la compatibilidad de las distintas funciones del Estado entre sí y en relación al desarrollo territorial deseado.
- 4. Un desarrollo armonioso del país.** La ocupación ordenada del territorio tiene por fin fomentar el desarrollo deseado del país, por lo que requiere ser planificada en función de un modelo territorial deseado. La ley no puede prescribir objetivos operativos al ordenamiento territorial, sino que estos deben establecerse teniendo en cuenta las características de cada territorio. Los modelos territoriales se elaboran en el marco de la planificación (cantonal)

---

<sup>10</sup> Si bien está, en principio, prohibido edificar fuera de la zona edificable, este principio se fue flexibilizando con el tiempo y la misma ley prevé excepciones. Por un lado, se permiten las construcciones requeridas por su destino (art. 24, inc. a LAT), estas son las construcciones necesarias para la zona agrícola (art. 34 OAT). Por otro, mediante una modificatoria de 1998, está permitido dar otro uso, residencial o recreativo, a construcciones agrícolas existentes (art. 24c à e LAT). Sin embargo, cabe señalar que estas excepciones no permiten la edificación de viviendas nuevas fuera de la zona edificable.

directora (LAT, art. 6 y 8, inc. a). En el ámbito de su competencia, la Confederación debe, asimismo, darse un marco de referencia (LAT, art. 47). Según una jurisprudencia que cita Tschannen (1999), la incorporación de nuevas superficies a la zona de expansión urbana debe así responder a una imagen objetivo del desarrollo (local y suprarregional) deseado y no puede ser meramente producto de la demanda privada.

**5. La consideración de las condiciones naturales y las necesidades de la población y la economía.** Más que un objetivo, esta prescripción constituye un principio rector que debe ser tenido en cuenta en la consecución de los objetivos mencionados anteriormente. Implica que la perspectiva del ordenamiento debe ser integral.

El análisis de estos objetivos evidencia que, en el modelo suizo, se persigue con prioridad la coordinación general de las distintas actividades sectoriales a desarrollar en el espacio físico, y la preservación del ambiente y de los recursos naturales (Martínez de Anguita, 2006). Ello no significa que el ordenamiento territorial desestime la dimensión socioeconómica; de hecho, un desarrollo armonioso del conjunto del país constituye uno de los objetivos del ordenamiento territorial y la ley establece expresamente que la Confederación y los cantones deben tener en cuenta las necesidades de la población y de la economía en la implementación del ordenamiento territorial. El primer objetivo del ordenamiento, que le da –o le debería dar– su impronta a la LAT, es el uso mesurado del suelo; mientras que las necesidades sociales y económicas no constituyen un fin en sí del ordenamiento territorial, sino un condicionante de este (Tschannen, 1999).

El segundo grupo de objetivos (art.1, segundo párrafo) pertenece a otras políticas públicas, que requieren del ordenamiento territorial para su consecución. Las primeras seis pueden ser consideradas afines al desarrollo sostenible:

1. La protección del ambiente, en particular el suelo, el aire, el agua, el bosque y el paisaje.
2. Un medio construido denso;
3. Un hábitat de calidad;
4. Un medio construido armonioso;
5. El fomento de las regiones y la descentralización;

## 6. El abastecimiento.

Aemisegger y Kissling (2016) explican los criterios en función de los cuales las autoridades deben asignar los usos del suelo: examinar cuáles son las necesidades en terrenos para el ejercicio de las diversas actividades, considerando el desarrollo espacial deseado; tener en cuenta las diversas posibilidades y variantes de solución; evaluar si las actividades son compatibles con los objetivos y principios del ordenamiento territorial; determinar qué posibilidades permiten garantizar un uso mesurado del suelo, reducir al mínimo los impactos ambientales negativos y lograr una ocupación más racional del territorio; así como verificar si la solución elegida es compatible con los planes y prescripciones de los distintos niveles del Estado. Además, las autoridades deben determinar cómo sus actividades afectan la organización del territorio e informarse mutuamente oportunamente. Asimismo, deben coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias (art. 2 OAT). La reglamentación establece un procedimiento para la ponderación de los intereses presentes (art. 3 OAT), ponderación que requiere de la información y participación ciudadana, de la colaboración entre las autoridades involucradas y de la consideración de alternativas y variantes.

Además de los objetivos del art. 1, tres principios rigen el ordenamiento territorial (art. 3), más precisamente la planificación<sup>11</sup>, estableciendo lineamientos para guiar a las autoridades en su toma de decisión. Estos principios también pueden ser considerados compatibles con el desarrollo sostenible:

1. La preservación del paisaje, que incluye la conservación de tierras agrícolas, ambientes naturales y bosques.

---

<sup>11</sup> En la versión francesa del art. 3 LAT, se hace referencia a principios rectores del ordenamiento territorial (*principes régissants l'aménagement du territoire*); mientras que en la versión alemana se habla de principios de la planificación (*Planungsgrundsätze*).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

2. La adecuación del medio construido a las necesidades –tanto cuantitativas como cualitativas– de la población. Ello incluye la localización, la densificación y la calidad ambiental. Además, el medio construido debe ser limitado.
3. La implantación racional de las construcciones e instalaciones públicas con el fin de atender a las necesidades regionales y reducir las desigualdades territoriales, fomentar un acceso equitativo y prevenir impactos negativos.

Griffel (2012) advierte que tanto los objetivos y los principios, como la función de coordinación del ordenamiento territorial, evidencian su perspectiva integral. Este carácter integral requiere que frecuentemente se deban realizar ponderaciones de intereses muy amplias. La ponderación constituye un procedimiento de optimización en el cual los intereses contrapuestos (ya sean públicos o privados) deben ser armonizados en la medida de lo posible, buscando producir una concordancia práctica. Las autoridades a cargo de la planificación deben fundamentar cuidadosamente las ponderaciones efectuadas ya que su correcta realización puede ser controlada judicialmente.

El análisis realizado de los objetivos y principios de la LAT evidencian su compatibilidad con el desarrollo sostenible. Sin embargo, para que dichos objetivos y principios no queden letra muerta, requieren para su implementación de adecuados instrumentos de planificación.

### **1.1.3.2 Los instrumentos de planificación**

Para alcanzar sus objetivos, la ley establece diversos instrumentos de planificación. En relación al desarrollo sostenible se pueden mencionar tres: los estudios de base (LAT, art. 6), los planes directores (LAT, art. 8 ss.) y los planes de asignación de los usos del suelo (LAT, art. 14 ss.).

El estudio de base cantonal (LAT, art. 6) tiene por objeto conocer la aptitud del suelo para distintos usos, los usos existentes y su grado de compatibilidad. Esta disposición establece como se deben realizar los estudios de base. Los cantones deben:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

1. Designar las partes de sus territorios que: se prestan a la agricultura, ya sean los campos cultivados o las pampas artificiales y naturales (OAT, art. 26); se distinguen por su belleza o valor, son importantes para el esparcimiento o ejercen una función ecológica destacada; o que están amenazadas (LAT, art. 6, segundo párrafo).
2. Describir el estado y desarrollo: de los territorios urbanizados; del transporte, las comunicaciones, el abastecimiento y las construcciones e instalaciones públicas; y de las tierras agrícolas (LAT, art. 6, tercer párrafo).
3. Tener en cuenta la planificación de los cantones vecinos y de la Confederación, así como los programas de desarrollo regional y planes de ordenamiento regional (LAT, art. 6, cuarto párrafo). Esta disposición fomenta en una etapa temprana del ordenamiento territorial la colaboración entre las distintas jurisdicciones.

La ordenanza reglamentaria (OAT) especifica que los estudios de base deben incluir estudios y planes sectoriales, advertir sobre conflictos previsibles de usos y contener una apreciación de los desarrollos posibles en una perspectiva de conjunto (art. 4 OAT).

La planificación directora, por su parte, se ocupa de la coordinación general de todas las tareas del Estado que afectan la organización del territorio y su compatibilización con el desarrollo territorial deseado (Guy-Ecabert, 2013). Esta planificación tiene dos características que pueden propiciar un desarrollo sostenible: el control del crecimiento urbano y la colaboración entre autoridades.

El control del crecimiento urbano se realiza mediante las siguientes definiciones en los planes directores (LAT, art. 8a):

- a. la dimensión total de las superficies asignadas a la urbanización, su distribución en el cantón y la manera de coordinar su expansión a escala regional;
- b. la manera de coordinar la urbanización y el transporte, y la de garantizar una infraestructura de servicios racional que permita ahorrar terreno;
- c. la manera de concentrar el desarrollo de una urbanización de calidad en el interior del medio construido.

Además, la reglamentación busca limitar el tamaño de las superficies asignadas a la urbanización. Los cantones deben informar en sus planes directores qué evolución de la población residente y de los empleos toma en consideración para determinar sus necesidades de zonas de expansión urbana. Los cantones que tengan zonas de expansión urbana sobredimensionadas deben además informar sobre las medidas que van a tomar para adecuarlas a sus necesidades reales (disminuyéndolas, es decir, desclasificando superficies) y los plazos dentro de los que implementarán estas medidas (OAT, art. 5a).

Respecto al control del crecimiento urbano, Mahaim (2014) reflexiona que, en la era de la sostenibilidad, el derecho de la urbanización está fuertemente vinculado con las medidas de limitación de la dotación espacial. Este autor argumenta, con base en el carácter limitado del recurso suelo, que el ordenamiento territorial debe apoyarse en mecanismos rígidos de protección cuantitativa del suelo. De lo contrario, la preservación del recurso suelo –su uso medido en el sentido del art. 75 de la Constitución de 1999– no estaría asegurado a largo plazo.

La colaboración entre autoridades constituye un aspecto importante de la planificación directora cantonal (art. 7). Los cantones tienen la obligación de colaborar en la planificación de su desarrollo territorial, así como la de coordinar todas sus actividades que inciden en el territorio de los cantones vecinos, la Confederación y las regiones limítrofes de los países vecinos (cuando las medidas previstas pueden tener efectos transfronterizos). El plan director debe mostrar cómo las actividades que afectan la organización del territorio son coordinadas; cuáles de estas todavía no están coordinadas (cuya coordinación se encuentra en curso); y cuáles pueden afectar significativamente el uso del suelo, pero no están definidas de manera tan precisa, como para que una concertación sea posible (OAT, art. 5). Esta coordinación y colaboración interjurisdiccional, además de ser regulada en relación a la planificación directora cantonal, también constituye uno de los objetivos de la LAT, lo cual señala la importancia que esta ley le otorga<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> A estos mecanismos legales de coordinación interjurisdiccional se suman mecanismos extralegales destinados a suplir la ausencia de planificación territorial a nivel federal. Para

Además, de requerir colaboración entre autoridades, la elaboración de los planes directores debe ser concertada (LAT, art. 10): los cantones deben involucrar a los municipios, a los organismos que ejercen actividades que afectan la organización del territorio y a organizaciones de la sociedad civil. Este requisito fomenta tanto la coordinación interjurisdiccional como la participación ciudadana, que es objeto del próximo apartado.

A nivel federal, la colaboración entre autoridades es también importante. Para lograr una buena articulación de los objetivos sectoriales y territoriales, el servicio federal competente para elaborar un plan sectorial trabaja en colaboración estrecha con la Oficina Federal de Desarrollo Territorial y tiene en cuenta la planificación directora de los cantones (OAT, art. 17).

El servicio federal competente debe además tratar de obtener lo antes posible la colaboración de las autoridades afectadas (OAT, art. 18) –ya sea Confederación, cantones o autoridades de las regiones limítrofes de los países vecinos– para identificar tempranamente conflictos que podrían surgir en el proceso de planificación y resolverlos mediante acuerdo mutuo. Asimismo, se debe buscar la colaboración de las organizaciones y personas (de derecho público y de derecho privado) que no pertenecen a la administración, pero asumen tareas públicas. Del mismo modo, si un plan director cantonal vigente impide u obstaculiza de manera desproporcionada la realización de los objetivos perseguidos por un plan sectorial federal, el cantón y el servicio federal competente coordinan los procedimientos de adaptación del plan director y los de elaboración del plan sectorial. Si, a pesar de ello, subsisten contradicciones entre el plan sectorial y la planificación directora cantonal, se puede solicitar un procedimiento de conciliación (art. 20 OAT).

---

fomentar la coordinación entre los tres niveles del Estado en ausencia de un plan federal de ordenamiento territorial, se consensuó en 2012 y mediante convenios, una concepción rectora, denominada Proyecto de territorio Suiza. Este documento de carácter estratégico ofrece un marco orientador y una ayuda para la toma de decisión relativa al desarrollo territorial del país (Office fédéral du développement territorial ARE, s. f.).

En cuanto al tercer instrumento –los planes de usos del suelo (LAT, art. 14 ss.)–, su función es regular el modo de uso del suelo, por lo que constituyen el medio fundamental para lograr los objetivos y principios del ordenamiento territorial (Moor, 1999; Waldmann y Hänni, 2006). Entre las normas que los regulan, diversas propician un desarrollo sostenible. Por un lado, la LAT prescribe que se delimiten las distintas zonas: las urbanas y de expansión urbana, las agrícolas y las de protección (art. 14). Por otro, diversos mecanismos permiten controlar y limitar el crecimiento urbano, garantizar la articulación con otros planes y la participación ciudadana, y fomentar el uso de las energías renovables.

En relación a la zonificación, las zonas agrícolas (LAT, art. 16) gozan de una protección especial debido a las múltiples funciones que la ley les reconoce, tales como: abastecimiento del país, protección del paisaje y de los espacios de esparcimiento, y mantenimiento del equilibrio ecológico. En sus planes de ordenamiento, los cantones deben tener en cuenta de manera adecuada estas funciones. Las zonas agrícolas incluyen los terrenos que se prestan a la explotación agrícola o a la horticultura productiva y son necesarios para el cumplimiento de las distintas tareas otorgadas a la agricultura. Asimismo, se incluyen los terrenos que, por el interés general, deben ser explotados por la agricultura.

Debido a las mencionadas características, las zonas agrícolas deberían mantenerse sin edificar. Sin embargo, en la práctica, tal principio resulta difícil de implementar. De modo que la edificación en la zona agrícola ha constituido uno de los temas más debatidos del ordenamiento territorial en Suiza, generando modificatorias a la LAT. El principio general es la prohibición de las construcciones fuera de la zona urbana y de expansión urbana. En la zona agrícola, sólo se pueden realizar construcciones conformes al destino de la zona. Pero la definición –rígida en los inicios de la LAT– de lo que constituye una construcción conforme, se fue flexibilizando y enriqueciendo con el paso del tiempo. Entre otros motivos, se tuvo que hacer lugar a (nuevas) prácticas productivas. En principio, una construcción en una zona agrícola solo puede



ser utilizada para actividades agrícolas; no se la puede usar con fines residenciales, aunque existen excepciones<sup>13</sup>.

En cuanto a las zonas de protección (art. 17), estas incluyen:

- a. los cursos de agua, los lagos y sus riberas;
- b. los paisajes de una belleza particular, de un gran interés científico o de un gran valor como elementos del patrimonio cultural;
- c. las localidades típicas, los lugares históricos, los monumentos naturales o culturales;
- d. los biotopos de animales y plantas dignos de ser protegidos.

Cabe señalar que esta enumeración no incluye el área forestal, la cual abarca casi un tercio del territorio. Esta área no constituye una zona de protección en el sentido de la LAT porque se encuentra definida y protegida por la legislación de bosques<sup>14</sup>.

Una vez delimitadas las tres zonas –urbana y de expansión urbana, agrícola y de protección–, se aplican los mecanismos que permiten controlar y limitar el crecimiento urbano, garantizar la articulación con otros planes y la participación ciudadana, y fomentar el uso de las energías renovables.

El control del crecimiento urbano se logra mediante la limitación de la extensión de la zona edificable, por medio de restricciones a la clasificación de nuevos terrenos en zona de expansión urbana (LAT, art. 15) en función de las necesidades futuras reales:

---

<sup>13</sup> Cuando se cumplen las condiciones que establece la ley, se pueden autorizar: un cambio de uso de construcciones e instalaciones ubicadas fuera de la zona edificable cuando aquel no requiere una transformación de estas (art. 24a LAT); el uso, de acuerdo con su propósito original, de edificios e instalaciones ubicados fuera de la zona edificable (art. 24c LAT); y el uso con fines de vivienda de antiguos edificios agrícolas (art. 24 d LAT).

<sup>14</sup> *Loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991*, RS 921.0.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Las zonas de expansión urbana son definidas de manera que respondan a las necesidades previsibles según las proyecciones del crecimiento demográfico municipal a quince años (LAT, art. 15, primer párrafo);
- Las zonas de expansión urbana sobredimensionadas deben ser reducidas (art. 15, segundo párrafo); y
- Para que nuevas superficies puedan ser clasificadas como zona de expansión urbana, deben cumplirse cinco condiciones cumulativas (LAT, art. 15, cuarto párrafo);
  - a. Los terrenos seleccionados deben ser aptos para la construcción.
  - b. Dichos terrenos deben ser probablemente necesarios para la construcción en los próximos quince años, una vez urbanizadas las zonas ya clasificadas, y serán conectados a las redes de servicios en ese plazo.
  - c. Las tierras de cultivo no serán fragmentadas.
  - d. La disponibilidad de los terrenos está garantizada en el plano jurídico.
  - e. Esta ampliación permite implementar el plan director cantonal.

La ley regula la colocación de la infraestructura de servicios en los terrenos clasificados en zona de expansión urbana (LAT, art. 19). Para ser considerado urbanizado, un terreno debe estar adecuadamente comunicado por vías de acceso y poder ser conectado a las redes de agua potable, energía eléctrica y cloacas sin que esta conexión genere gastos excesivos.

Finalmente, la ley prescribe que los municipios coordinen entre sí la ubicación y la dimensión de sus zonas de expansión urbana, respetando los objetivos y principios del ordenamiento territorial. En particular, deben mantenerse las superficies cultivadas y preservarse la naturaleza y el paisaje (LAT, art. 15, tercer párrafo).

La articulación con otros planes se logra mediante el requisito de la aprobación del plan por la autoridad cantonal (LAT, art. 26), la cual se encarga de verificar su conformidad al plan director cantonal. Para este fin, la autoridad que presenta el plan de usos debe elaborar un informe de conformidad (OAT, art. 47), que demuestre, por un lado, la conformidad del plan presentado a los objetivos y principios del ordenamiento territorial (establecidos por los art. 1 y 3 de la LAT) y, por el otro, la

adecuada toma en consideración de las observaciones de la población (en el marco de la participación ciudadana que establece el art. 4 de la LAT), la de los planes sectoriales de la Confederación (LAT, art. 13), la del plan director cantonal (LAT, art. 8) y la de los requisitos que establecen las restantes disposiciones del derecho federal, en particular la legislación sobre la protección ambiental. Una ponderación de los intereses presentes (OAT, art. 3) permite fundamentar este informe de conformidad. Una vez aprobado, el plan de usos adquiere carácter vinculante para todos: tanto para las diversas autoridades como para los ciudadanos.

Finalmente, la ley regula las instalaciones solares (LAT, art. 18a). Con el fin de fomentar el uso de las energías renovables, no se requiere, en principio, autorización para colocar instalaciones solares en los techos de edificios ubicados en las zonas urbanas y agrícolas: el interés por utilizar la energía solar tiene prioridad por sobre los aspectos estéticos. Las instalaciones solares colocadas sobre bienes culturales o en sitios naturales de importancia cantonal o nacional están siempre sujetas a una autorización. Además, no deben dañar significativamente estos bienes o sitios.

En síntesis, los tres instrumentos presentados contribuyen a propiciar un desarrollo sostenible principalmente mediante los siguientes requisitos: el conocimiento de la aptitud del suelo para distintos usos, los usos existentes y su grado de compatibilidad; la coordinación general de todas las tareas estatales que afectan la organización del territorio y su compatibilización con el desarrollo territorial deseado; el control del crecimiento urbano, en particular mediante limitaciones a la extensión de las zonas que pueden ser clasificadas como de expansión urbana; la protección especial otorgada a la zona agrícola; el establecimiento de zonas de protección; la articulación entre diversos planes; y el fomento de las energías renovables. Finalmente, los municipios deben demostrar –mediante informe fundado en una ponderación de intereses– la conformidad de sus planes de asignación de usos del suelo a los objetivos y principios del ordenamiento territorial y a los requisitos del derecho federal, en particular la legislación ambiental y de bosques. En este apartado no se hizo más que una breve mención a la participación ciudadana, que por su importancia será tratada en el próximo apartado.

### **1.1.3.3 La participación ciudadana**

Antes de presentar los mecanismos de participación ciudadana que prevé la LAT, es pertinente mencionar una particularidad de la cultura política suiza: la democracia directa.

La Constitución de 1999 (art. 138 ss.) prevé un uso amplio de la iniciativa popular y del referéndum (Golay, 2013). La iniciativa popular (art. 139) permite a los ciudadanos gestionar una enmienda constitucional y el referéndum facultativo (art. 141) dejar sin efecto una ley sancionada por el Parlamento federal. Estos instrumentos de la democracia directa llevan al Gobierno Federal a buscar generar un alto grado de consenso social en torno a los proyectos legislativos que elabora<sup>15</sup>. Estas particularidades propias de la democracia directa y la diversidad de opiniones que genera la participación de la población al proceso de decisión política se ven reflejadas en el ordenamiento territorial (EspaceSuisse, 2019).

En sentido similar, Mahaim (2014) señala que los instrumentos de la democracia directa han orientado la evolución del ordenamiento territorial desde sus inicios. En 1976, mediante referéndum, el pueblo dejó sin efecto el primer proyecto de LAT (LAT de 1974), que otorgaba a la Confederación competencias más extendidas que la actual LAT de 1979. Más recientemente, una iniciativa popular –la Iniciativa por el Paisaje (2008) – impulsó la actual serie de modificatorias de la LAT. Asimismo, cabe señalar que en algunos cantones la adopción de los planes directores y los planes de usos del suelo es objeto de una consulta popular con carácter vinculante.

La participación ciudadana, por su parte, complementa los instrumentos de la democracia directa. A diferencia de estos, no se limita a ratificar o dejar sin efecto modificatorias o planes ya elaborados, sino que permite influir en la elaboración de

---

<sup>15</sup> Además, el Consejo Federal tiene el deber de informar a la población (Ley Federal sobre Derechos Políticos de 1976 [Loi fédérale sur les droits politiques, LDP; RS 161.1], art. 10a).

los planes y su posterior modificación o actualización. La LAT prevé diversos mecanismos de participación ciudadana, que presentamos en los próximos párrafos.

En primer lugar, la LAT establece la obligatoriedad de la información pública y de la participación ciudadana en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (art. 4), formulación amplia que abarca los distintos tipos de planes e incluye los estudios de base (Muggli, 1999). De modo que la participación está garantizada en al menos dos fases del ordenamiento territorial: el diagnóstico y la planificación territorial. Esta obligación recae en toda autoridad u organismo –en los tres niveles del Estado– a cargo de actividades de ordenamiento territorial, cuyas funciones afectan la organización del territorio y deben ser planificadas (Conseil fédéral, 1978).

Muggli (1999) señala que, para ser efectiva, la participación ciudadana requiere de una adecuada información pública previa, la cual debe ser publicada con la suficiente antelación para que pueda desarrollarse a tiempo la discusión en torno a los intereses públicos y privados involucrados. El Consejo Federal aclaró que no se trata de propaganda, sino de una información que fomente el diálogo y la participación y genere las condiciones propicias para una toma de decisión objetiva. En otras palabras, esta información debe ser correcta, objetiva y continua. La ley no impone la forma que debe revestir la información: se pueden publicar borradores de planes de ordenamiento, hacer anuncios en los medios de comunicación masiva o realizar envíos personales a los propietarios afectados (en el caso de la planificación de usos del suelo).

La LAT establece que las autoridades deben velar por que la participación ciudadana en la elaboración de los planes sea adecuada (art. 4, segundo párrafo). Sin embargo, no se especifican los mecanismos que se utilizarána, sino que estos deben ser desarrollados por el derecho cantonal de aplicación (Guy-Ecabert, 2013). A modo de ejemplo, el plan director del Cantón de Vaud conceptualiza como sigue la participación:

Apertura de espacios de debate en el marco de la acción pública. La participación presupone la interacción entre propietarios de proyectos o autoridades y público en sentido amplio. Los momentos de interactividad tienen por fin entender mejor las expectativas y las necesidades, conocer las distintas opiniones, formular y compartir una problemática, considerar las distintas soluciones posibles y, sobre

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

todo, determinar un proyecto compartido. Además, las interacciones permiten a los participantes adquirir una mejor comprensión del punto de vista del otro. Finalmente, fomentan el desarrollo de una cultura común del proyecto. Los diferentes niveles de participación son: la concertación, la resolución de problemas, la mediación y la coproducción (Canton de Vaud, 2015, p. 424).

Muggli (1999) aclara por otra parte que la participación no tiene carácter vinculante; solo permite influir políticamente en el proceso. Tampoco se limita a la mera expresión de opinión, sino que implica la posibilidad de realizar sugerencias que las autoridades deben estudiar y ante las cuales deben posicionarse. Se suelen organizar eventos de presentación y discusión, y se publican borradores de planes. Una vez elaborados, los planes de ordenamiento territorial pueden ser consultados (LAT, art. 4, tercer párrafo).

En segundo lugar, los cantones deben involucrar en la elaboración de los planes directores a las grandes organizaciones ambientales (LAT, art. 10). Esta disposición fomenta también la participación ciudadana.

Reflexionando sobre la justificación de la participación ciudadana, Muggli (1999) advierte que el objeto del ordenamiento territorial son los conflictos que resultan de la escasez de espacio vital y de los numerosos requerimientos del cual es objeto. La resolución de estos conflictos requiere de una amplia ponderación de los intereses en presencia, la cual demanda a su vez que todos los interesados –tanto públicos como privados– puedan informarse y hacer valer su opinión tempranamente en el proceso de planificación. Por otra parte, una buena información pública fomenta la aceptación del ordenamiento territorial y de las restricciones al derecho de propiedad que este conlleva. Además de otorgar legitimidad democrática, la participación promueve de este modo el posterior cumplimiento de los planes. Cabe señalar que la participación ciudadana constituye uno de los requisitos para que la planificación sea considerada conforme con el derecho federal y aprobada, y constituye en cierto modo una certificación de calidad de esta.

Finalmente, Muggli (1999) señala que una deficiente participación no vuelve la planificación nula, solo la hace impugnabile para quienes tengan legitimación activa. Sin embargo, una planificación sin adecuada participación ciudadana no debería ser aprobada por la autoridad competente –el Consejo Federal en caso de los planes

directores cantonales y el cantón en el caso de un plan municipal de usos del suelo—. La forma correcta de proceder sería que esta autoridad devuelva la planificación para que se realice un procedimiento de consulta.

La anterior descripción permite pensar que la LAT prevé adecuados mecanismos de participación ciudadana, aunque estos deban ser completados por la legislación cantonal.

#### **1.1.3.4 La protección del ambiente en la LAT**

Como fue mencionado, jurídicamente el ordenamiento territorial y la protección del ambiente constituyen ámbitos autónomos, aunque ambos estén al servicio del ambiente a largo plazo (Mahaim, 2014). Al respecto se puede señalar que el objetivo de uso mesurado del suelo que establece la LAT se corresponde con el principio de prevención establecido por la Ley de Protección del Ambiente<sup>16</sup> y el principio de sostenibilidad establecido por la Ley de Bosques<sup>17</sup> (Tschannen, 1999).

Además, la LAT contiene varias normas de protección del ambiente, en particular entre sus objetivos (art. 1) y los principios que rigen el ordenamiento territorial (art. 3), así como referencias a la legislación ambiental. Otra norma importante es la que regula la participación de organizaciones ambientalistas en la elaboración de los planes de ordenamiento.

Entre los objetivos de la LAT (art. 1), figura la protección del ambiente. El primer objetivo del ordenamiento territorial, el uso mesurado del suelo, constituye de por sí un aporte importante a esta protección. El control de la expansión urbana implica minimizar las superficies clasificadas como suelo urbano o de expansión urbana, o

---

<sup>16</sup> *Loi fédérale sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE) du 7 octobre 1983, RS 814.01.*

<sup>17</sup> *Loi fédérale sur les forêts (Loi sur les forêts, LFo) du 4 octobre 1991, RS 921.0.*

utilizadas para soportar infraestructuras. La reducción del consumo de suelo permite conservar los ambientes naturales, que brindan los servicios ecosistémicos de los cuales depende la calidad de vida. La consideración de las condiciones naturales es otro objetivo de la LAT que contribuye a la protección del ambiente.

Por otra parte, además de cumplir objetivos específicamente territoriales, el ordenamiento debe también apoyar la consecución de los objetivos de otras políticas públicas, en particular, la protección el suelo, el aire, el agua, el bosque y el paisaje (art. 1, segundo párrafo, letra a). El ordenamiento territorial debe colaborar en todo lo posible con las diversas políticas ambientales.

Los principios<sup>18</sup> del ordenamiento territorial (LAT, art. 3) colaboran, asimismo, a la protección del ambiente. El primero de estos principios (segundo párrafo del art. 3), establece que el paisaje debe ser preservado. Como principio, se trata de un mandato de optimización: esto implica que el paisaje no debe ser preservado a toda costa, sino en la medida de lo posible. La ley provee ejemplos de lo que se debe buscar: reservar para la agricultura suficientes tierras de buena calidad (evitando la urbanización de tierras cultivadas), conservar los sitios naturales y preservar el bosque. Los humedales gozan de una protección especial, de rango constitucional. Como consecuencia de la aplicación de estos principios, quedan pocos terrenos disponibles para la urbanización.

Además, para poder ser urbanizadas, las nuevas tierras deben planificarse prioritariamente en sitios bien comunicados por medios de transporte público (LAT, art. 3, tercer párrafo, inc. 3). Suiza se caracteriza por tener una densa red de trenes y colectivos, esta se debe aprovechar para minimizar el uso de los vehículos particulares a motor, los cuales generan una serie de impactos ambientales tales

---

<sup>18</sup> Piña (2007) advierte que el concepto de principio jurídico no es unívoco: se observan usos y aceptaciones diversas. Se pueden considerar un tipo particular de normas, que no prescriben un comportamiento determinado, sino que proclaman un fin a lograr. Algunos son dirigidos a los órganos administrativos y jurisdiccionales, y regulan la aplicación de otras normas. En todos casos, muestran un grado diverso de intensidad vinculante.



como uso de combustibles fósiles, contaminación atmosférica, ruido y congestión de las carreteras y cascos céntricos.

Por su parte, las zonas urbanas deben ofrecer calidad de vida mediante la protección del ambiente construido. La ley establece los siguientes requisitos (LAT, art. 3, tercer párrafo, inc. b al e):

- Preservar las zonas residenciales de los daños, de la contaminación atmosférica y del ruido;
- Mantener o crear bici sendas y caminos para peatones;
- Asegurar las condiciones de las que depende un abastecimiento suficiente de bienes y servicios;
- Mantener en el medio construido numerosos espacios verdes y arbolados.

Como consecuencia de este mandato, los proyectos que impactan significativamente en el territorio y el ambiente deben haber sido previstos en el plan director cantonal (LAT, art. 8), de lo contrario no se pueden autorizar. Un centro comercial o shopping, por ejemplo, suele atraer mucho tránsito motorizado, generador de ruido y contaminación atmosférica. Para ser autorizada, su construcción debe estar prevista en el plan director cantonal.

El cumplimiento de los objetivos y principios del ordenamiento territorial no es una mera expresión de deseo, sino que se verifica en el marco del procedimiento de aprobación por la autoridad superior: la aprobación de los planes directores cantonales por el Consejo Federal (LAT, art. 11) y la aprobación de los planes municipales de usos del suelo por una autoridad cantonal (LAT, art. 26). Para lograr la aprobación del plan presentado, la autoridad que lo elaboró debe demostrar su conformidad a la normativa vigente, en particular la legislación ambiental.

Otra disposición de la LAT que contribuye a la protección del ambiente es la obligación a cargo de los cantones de invitar a las organizaciones ambientales a participar de la elaboración de sus respectivos planes directores (LAT, art. 10).

A pesar de estas normas a favor del ambiente, Bovay (2008) considera que las emergentes preocupaciones ambientales (tales como agotamiento de los recursos

energéticos no renovables, protección del paisaje y el patrimonio construido y transporte, entre otras) y la sostenibilidad del ordenamiento no se ven adecuadamente reflejadas en la LAT. En particular, este autor señala que el consumo de suelo crece<sup>19</sup> y que el problema de la urbanización dispersa continúa.

### **1.1.3.5 La LAT ¿propicia un desarrollo sostenible?**

Para el Consejo Federal, las virtudes de la LAT están fuera de discusión: sin esta ley, Suiza no se parecería a lo que es hoy<sup>20</sup> (Conseil fédéral, 2008). Bovay (2008) resalta también la importancia de la LAT para el desarrollo armonioso y mesurado del país, los propietarios de inmuebles, las empresas, el patrimonio construido y el ambiente natural. Sin embargo, a lo largo de su historia, la LAT ha sido también objeto de severas críticas (Bovay, 2008; Conseil fédéral, 2008 y 2010). En relación a nuestro tema, señalaremos la siguiente: la LAT presenta la realidad territorial de manera incompleta. Las áreas metropolitanas, las aglomeraciones y las ciudades son cada vez más importantes para el desarrollo territorial y económico de Suiza, sin embargo, esta ley no las menciona. La LAT ha contribuido a mitigar la urbanización indiscriminada del territorio y la pérdida de tierras cultivables, no obstante, no ha logrado controlar estas tendencias. Además, la urbanización y el transporte carecen de coordinación suficiente. De modo que, en su conjunto, el desarrollo territorial no puede aún considerarse sostenible (Conseil fédéral, 2010).

En este contexto, los planes de ordenamiento son insuficientes para orientar el desarrollo territorial. En cuanto a la protección del ambiente, la legislación territorial y la ambiental parecen ser compatibles siempre y cuando se cumplen de manera

---

<sup>19</sup> El sistema de monitoreo del desarrollo sostenible MONET, elaborado por la Oficina Federal de Estadísticas (OFS), mide anualmente el crecimiento de la superficie destinada a vivienda e infraestructuras, así como la fragmentación del paisaje y la superficie de tierras agrícolas (Office fédéral de la statistique, s. f.)

<sup>20</sup> "Sans la LAT, la Suisse ne ressemblerait pas à ce qu'elle est aujourd'hui" (Conseil fédéral, 2008, p. 4).

coordinada y que los problemas ambientales son documentados y resueltos tempranamente (Conseil fédéral, 2008).

Para saber si el ordenamiento territorial que establece la LAT propicia un desarrollo sostenible, puede remitirse a dos estudios, uno sobre sostenibilidad del desarrollo territorial en Suiza y otro sobre sostenibilidad del ordenamiento territorial.

El primer estudio, elaborado por la Oficina Federal del Desarrollo Territorial (Office fédéral du développement territorial, 2005), evaluó la sostenibilidad del desarrollo territorial suizo a partir de un sistema de criterios e indicadores confeccionado con este fin. El estudio detectó varios problemas, en particular: la expansión urbana dispersa y su impacto sobre los recursos naturales no renovables (fuerte consumo de suelo y energía); la ocupación dispersa del territorio; una tendencia a la segregación social y funcional; la pérdida de sustancia económica de algunos espacios rurales; los costos elevados de la urbanización; y el hecho que el desarrollo territorial no fomenta modos de transporte ecológicos.

El segundo estudio, a cargo de un grupo de expertos internacionales, liderados por el profesor Bernd Scholl de la Universidad Politécnica Federal de Zúrich (Office fédéral du développement territorial, 2007), se centró en el ordenamiento territorial. Este fue considerado bueno pero no lo suficiente y se formularon una serie de recomendaciones respecto del paisaje, las aglomeraciones, la red de ciudades y los espacios funcionales, la infraestructura, la dimensión transfronteriza y la planificación estratégica.

El Gobierno suizo atribuyó la insostenibilidad del desarrollo territorial a la dificultad de implementar una política de ordenamiento territorial en un país densamente poblado. Además, se reconocieron posibles falencias de la LAT y se sugirió que esta ley no provee el marco necesario para un desarrollo más sostenible. Con el fin de dar solución a los problemas que la LAT no lograba resolver, se elaboró en 2008 un

proyecto de Ley de Desarrollo Territorial (Conseil fédéral, 2008<sup>21</sup>). Sin embargo, este proyecto no obtuvo el consenso social necesario y fue abandonado a favor de modificaciones parciales de la LAT.

La postura de Griffel (2012) es más crítica. Este autor considera que el ordenamiento territorial no logra los objetivos constitucionales de uso mesurado del suelo y ocupación racional del territorio, como evidencia la urbanización descontrolada de grandes extensiones de campo. Debido al reparto competencial previsto por la LAT, la Confederación dispone de insuficientes facultades de supervisión y control, lo que reconoce también el Consejo Federal (Conseil fédéral, 2008). Además, las zonas de expansión urbana sobredimensionadas fomentan el crecimiento urbano y el atesoramiento de terreno urbano y de expansión urbana impide se edifique donde resultaría deseable desde un punto de vista de planificación territorial.

Más recientemente, el sector ambientalista ha polemizado el tema del aumento de la superficie edificada, que impacta negativamente la calidad del paisaje. La creciente urbanización genera una fragmentación del paisaje y una reducción de la cantidad y calidad de los hábitats naturales, lo que afecta la biodiversidad (Pauli, 2015; Fischer, 2015).

#### **1.1.3.6 Pertinencia y eficacia de la LAT**

Como lo advierte el Consejo Federal (Conseil fédéral, 2008), la LAT es un producto de la concepción del ordenamiento territorial vigente en la década del setenta. Probablemente sea desactualizada respecto de la percepción actual de los problemas territoriales y de cómo resolverlos, y no brinde las respuestas que los retos presentes y futuros requieren. A esto suma que se ha desarrollado mucho la normativa que regula las políticas sectoriales con incidencia espacial –la agricultura,

---

<sup>21</sup> Conseil fédéral Révision de la loi sur l'aménagement du territoire – Rapport explicatif, Berne 2008.

el desarrollo regional, el transporte, entre otras—, así como el derecho ambiental, y se cuestiona la compatibilidad del ordenamiento territorial con estas políticas.

Pareciera que la LAT no logra resolver cabalmente la problemática actual de la urbanización dispersa y la creciente fragmentación del territorio. Situación que se debe en parte a los profundos cambios que se dieron en Suiza desde 1979, en particular el crecimiento urbano producto de los cambios demográficos<sup>22</sup>, la creciente importancia de los espacios funcionales, la evolución de los estilos de vida y necesidades en espacios construidos y comunicaciones, así como la importancia cada vez mayor otorgada a la cuestión ambiental (Mahaim, 2014). La experiencia suiza pareciera sugerir que los acelerados cambios sociales impactan en la forma de usar y ocupar el territorio, requiriendo la actualización periódica de la normativa de ordenamiento territorial para que esta no pierda su pertinencia y no genere efectos indeseados. [La planificación territorial] es a la vez amplia, compleja, y demanda una constante adecuación a una realidad territorial en permanente transformación (Guy-Ecabert, 2013)<sup>23</sup>.

A cuarenta años de la sanción de la LAT, sigue vigente el debate sobre la pertinencia del ordenamiento territorial y la eficacia de la ley, entre otras cuestiones, en relación al desarrollo sostenible. Para Mahaim (2014), este debate se centra en la actualidad en dos postulados: la sostenibilidad constituye el principio fundamental del ordenamiento territorial, pero este no es sostenible. Se requiere, argumenta este autor, un control y una limitación estricta de la urbanización.

---

<sup>22</sup> A fines de 1979, la población total de Suiza era de 6,3 millones de habitantes, mientras que a fines de 2018 alcanzaba más de 8,5 millones, de los cuales más de 7 millones son urbanos (Office fédéral de la Statistique, s. f.).

<sup>23</sup> “[La planification territoriale] est à la fois vaste, complexe et nécessite une adaptation constante a une réalité territoriale en permanente transformation” (Guy-Ecabert, 2013, p. 23).

## **1.2 Otros antecedentes internacionales**

Dos autores, Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina (2014), relevaron leyes de ordenamiento territorial en distintos países. Massiris (2013) centra su trabajo en países de América Latina, mientras que el relevamiento del Senado abarca además países de Europa y Canadá.

### **1.2.1 Leyes de ordenamiento territorial en América Latina**

Previo al estudio de las leyes de ordenamiento territorial, Massiris (2012) señala que el territorio se fue incorporando paulatinamente a las políticas públicas. Existen distintos tipos de políticas territoriales y políticas sectoriales con incidencia territorial, como el desarrollo regional, la descentralización territorial, el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial. Las políticas de ordenamiento territorial se inician a fines de los años sesenta, con la regulación del uso del suelo urbano. En los años ochenta se incorporan las escalas regionales y nacionales, así como objetivos ambientales. En los noventa se incorporan a los planes variables ambientales y culturales, asociadas a zonificaciones de usos del suelo, considerando las potencialidades del mismo y la necesidad de preservar el patrimonio natural e histórico-cultural. Hacia finales de la década del 2000, casi todos los países cuentan con políticas y planes de ordenamiento territorial (Massiris, 2012). Existen distintos enfoques: planificación física-espacial con énfasis urbanístico; planificación física con énfasis ambiental y planificación socioeconómica con énfasis urbano o regional. Sin una política nacional articuladora, la coexistencia de distintos enfoques en un mismo país genera una gestión territorial incoherente y, en ocasiones, contradictoria (Massiris, 2013).

La sanción de las correspondientes leyes se realiza paulatinamente y de manera desigual entre países (Massiris, 2013; Senado de la Nación Argentina, 2014), de modo que recién bien entrado el siglo XXI la mayoría de los países cuentan con leyes de ordenamiento territorial (Massiris, 2012). Los antecedentes tempranos de ordenamiento territorial incluyen regulaciones de índole físico espacial con énfasis

urbanístico (década del setenta) y luego un enfoque ambiental, en la década del ochenta (Massiris, 2013):

- En Costa Rica, la Ley de Planificación urbana (1968) asigna a los cantones la competencia para ejecutar planes reguladores de uso del suelo urbano.
- En Chile, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (1976) establece para las municipalidades mayores de 7000 habitantes la elaboración de planes reguladores municipales del uso del suelo urbano.
- En México, la Ley General de Asentamientos Humanos (1976) introduce los planes de ordenamiento de asentamientos. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) introduce el ordenamiento ecológico territorial.
- En Venezuela, la Ley Orgánica del Ambiente (1976) dispone la ordenación del territorio nacional y en 1983 se sanciona la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.
- En Argentina, la provincia de Buenos Aires sanciona el Decreto-Ley 8912 sobre ordenamiento territorial y usos del suelo (1977).
- En Cuba, el Reglamento de Planificación física, Decreto 21 (1978) procura el ordenamiento territorial para lograr la correcta distribución territorial de las fuerzas productivas y el desarrollo ordenado de ciudades y pueblos.
- En Colombia, la Ley 9, Código sanitario (1979) introduce regulaciones al uso del suelo urbano como competencias municipales.
- En Brasil, la Ley 6766 (1979) regula el uso del suelo urbano en cabeza de los municipios. La Ley 6.938 (1981) adopta la zonificación ecológica económica como instrumento de gestión ambiental de los territorios. En 1988, la Constitución Federal (Art. 30) asigna a los municipios la competencia del ordenamiento territorial, mediante el planeamiento y control del uso, zonificación y ocupación del suelo urbano.

Entre los “hitos en la evolución de la política de ordenamiento territorial en los países de América Latina” (Massiris, 2013, p. 10), Massiris incluye diversos instrumentos normativos, tales como: constituciones políticas, leyes de ordenamiento territorial, leyes de ambiente que introducen el ordenamiento territorial con énfasis ambiental y otras leyes que asignan competencias para la formulación de planes de

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

ordenamiento territorial (Tabla 1, p. 63). Estas normas, señala Massiris, establecen las reglas del juego y los procedimientos que permiten dirimir las diferencias que surgen entre los actores sociales a raíz de intereses diversos, en ocasiones contradictorios y conflictivos.



**Tabla 1. La regulación del ordenamiento territorial en América Latina (2013-2014).**

País	Instrumentos normativos
Argentina	Constitución Nacional de 1994 (Art. 75). Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002).
Bolivia	Constitución Política (2009). Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2102).
Brasil	Constitución Política (art. 30). Ley sobre ordenamiento urbano (Ley 6776 de 1979). Ley de zonificación ecológica económica (1981). Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257 de 2001).
Chile	Ley General de Urbanismo y Construcciones. Dispersión normativa.
Colombia	Ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011). Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013).
Costa Rica	Ley de Planificación Urbana (Ley 4240 de 1968). Ley Orgánica de Ambiente (Ley 7574 de 1995), que introduce el ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.
Cuba	Reglamento de Planificación física (Decreto 21 de 1978). Ley de Medio Ambiente (1997), que asigna la competencia del ordenamiento territorial a los órganos locales.
Ecuador	Constitución Política (2008). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010).
El Salvador	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (2011).
Guatemala	Constitución Política (Art. 119, 225, 226 y 231). Código municipal (2002).
Honduras	Ley de Ordenamiento Territorial (2003).
México	Ley General de Asentamientos Humanos (1976), que introduce planes de ordenamiento territorial. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (1988), que introduce el ordenamiento ecológico territorial.
Panamá	Ley que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (Ley 6 de 2006). Ley General de Medio Ambiente (1998).
Paraguay	Ley 1561 de 2000, que otorga a la Secretaría del Ambiente la elaboración de los planes de ordenamiento ambiental del territorio. Ley Orgánica Municipal (Ley 3966 de 2010), que establece la competencia de los municipios para formular planes de ordenamiento urbano y territorial y el plan de desarrollo sustentable.
Perú	Reglamento de Zonificación Ecológica-Económica (2004). Ley General Ambiental (2005).
Puerto Rico	Ley de municipios autónomos (1991).
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000). Ley del Distrito Nacional y los Municipios (Ley 176 de 2007), que asigna competencia de ordenamiento territorial a municipios.
Uruguay	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008)
Venezuela	Constitución de 1999 (art. 128). Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina (2014).

En la Tabla 1 (p.63), se puede apreciar que en la actualidad la mayoría de los países de la región cuentan con normas que regulan el ordenamiento territorial a nivel nacional. Sin embargo, menos de la mitad (ocho) cuentan con una ley específica:

- Colombia: Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997)
- Cuba: Reglamento de Planificación física (Decreto 21 de 1978)
- Ecuador: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010
- El Salvador: Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de 2011
- Honduras: Ley de Ordenamiento Territorial de 2003
- Panamá: Ley que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano (Ley 6 de 2006).
- Uruguay: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008)
- Venezuela: Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983.

Se destaca Venezuela con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (en adelante LOOT), sancionada en 1983 (Massiris, 2012), 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” (LOOT, 1983, art. 1). La ordenación del territorio tiene por fin “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” (LOOT, 1983, art. 2). Esta ley dio fundamento a la primera política con una visión territorial amplia y comprensiva (Massiris, 2012). Luego, Venezuela consagró la ordenación del territorio en su Constitución de 1999 (en el art. 128). Otra mención importante es Colombia, considerada por Vargas (2002) “país pionero en América Latina en materia de ordenamiento territorial” (p. 32).

Anteriormente al relevamiento de Massiris (2013) y desde otro enfoque –la comparación de la legislación ambiental en América Latina–, Brañes (2001) encontró que algunas de las leyes generales del ambiente sancionadas después de la Conferencia de Río han establecido el marco jurídico para la planificación ambiental y el ordenamiento territorial. A modo de ejemplo menciona, como Massiris, la Ley

Orgánica del Ambiente de Costa Rica de 1995, señalando que esta norma regula ampliamente el tema. Asimismo, menciona las leyes de ordenamiento territorial sancionadas en Venezuela y Colombia. A pesar de estos notables ejemplos, Brañes observaba en aquel entonces que el ordenamiento territorial no evidenciaba regulaciones tan frecuentes como otros instrumentos de la política ambiental y tampoco gozaba de la misma aceptación que otros instrumentos, como por ejemplo la evaluación de impacto ambiental.

El aporte de Massiris (2013) radica en haber examinado comparativamente casi todos los países que conforman América Latina y realizado un relevamiento exhaustivo de las leyes pertinentes para el ordenamiento territorial. Este relevamiento pone de manifiesto que, si bien la gran mayoría de los países cuenta con un marco jurídico del ordenamiento territorial, solo una minoría cuenta con una ley nacional específica (Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Venezuela y Uruguay). En un número comparable de países, el ordenamiento territorial está previsto en las leyes ambientales como un instrumento, entre varios otros, de la política ambiental. En estos casos, su enfoque probablemente no es integral y su regulación puede ser solo parcial.

### **1.2.2 Leyes de ordenamiento territorial en diversas regiones**

En el marco del proceso legislativo en curso, la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación Argentina (2014) realizó un relevamiento de antecedentes normativos sobre la temática del ordenamiento territorial. Se recopilaron antecedentes internacionales, leyes de distintos países, así como leyes y proyectos legislativos, tanto nacionales como provinciales, y un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial elaborado por la entonces Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Los antecedentes internacionales relevados incluyen la Carta de la Organización de los Estados Americano (en adelante OEA) y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, de carácter blando (orientativo). Disposiciones vinculantes para Argentina se

encuentran en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio Núm. 169) y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Carta de la OEA señala que son objetivos básicos del desarrollo integral la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de los pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, entre otros (art. 34). Es considerada una meta fundamental para lograr el desarrollo integral la consecución de condiciones urbanas que posibiliten una vida sana, productiva y digna.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004) advierte en su preámbulo que, al iniciarse el siglo XXI, la mitad de la población mundial es urbana. Sin embargo, un número cada vez mayor de áreas urbanas evidencia condiciones de pobreza, precariedad y exposición a riesgos naturales. Esta situación está causada por los modelos imperantes de desarrollo, que ocasionan concentración de renta y de poder, la que genera a su vez pobreza, exclusión, depredación ambiental, segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Contribuyen, asimismo, a este escenario políticas públicas inapropiadas que desembocan en desalojos masivos, la segregación y el deterioro de la convivencia social. Los autores de la Carta se proponen elaborar un modelo sostenible de sociedad y vida urbana. Además de regular diversos derechos –a la ciudad, a la vivienda, al trabajo y al ambiente sano y sostenible–, la Carta ofrece pautas para la planificación y gestión de la ciudad con participación ciudadana.

El Convenio Núm. 169 de la OIT regula cuestiones pertinentes para el ordenamiento territorial, en particular el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la autodeterminación en materia de desarrollo (art. 7). Un capítulo regula diversas cuestiones vinculadas a sus tierras (art.13 al 19), término que incluye el concepto de territorios (art. 13, inc. 2). Estas disposiciones deben ser respetadas en los procesos de ordenamiento aplicados a territorios pertenecientes a o habitados por pueblos indígenas y tribales. Argentina ratificó el Convenio (con la sanción de la Ley 24.071 de 1992) y parte de su población pertenece a estos pueblos, por lo que las disposiciones mencionadas encuentran aplicación.

La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) fue aprobada por la Ley 23.054 de 1984. Reconoce el derecho a la propiedad privada (art. 21), manifestando que su ejercicio puede ser subordinado al interés social (inc. 1).

En cuanto a antecedentes legislativos extranjeros, el relevamiento del Senado incluye antecedentes de distintas regiones del mundo:

América Latina:

- Ecuador, Constitución Política (derecho a la ciudad, art. 31)
- Brasil, Estatuto de Ciudad de Brasil (directrices de la política urbana, art. 2)
- Colombia, Ley 388 de 1997, que establece el concepto de desarrollo territorial a través del ordenamiento territorial
- Uruguay, Ley 18.308 de 2008
- América del Norte:
- Canadá, Land Act [RSBC 1996], Chapter 245

Europa:

- España, Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo
- Francia, Ley 99-533 de 1999, que modifica la Ley 95-115 de 1995, de orientación para el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible<sup>24</sup>
- Italia, Ley 1150 de 1942, Legge urbanística (Ley Urbanística)
- Suiza, Ley Federal de Ordenamiento Territorial de 1979<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Loi 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

<sup>25</sup> Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, Consejo de Europea, Carta de Ordenación del Territorio de 1983.

Este relevamiento reproduce los textos legales sin analizarlos. Por lo demás, se hizo hincapié en las experiencias de Francia y Colombia, cuya evolución fue brevemente presentada.

En Francia el ordenamiento territorial se remonta a la posguerra. En los años setenta se crearon políticas específicas para territorio y zonas frágiles y en los años ochenta se sancionaron leyes de descentralización. En esta época empieza la influencia comunitaria con fondos financieros y grandes planes directores. En los noventa se fortaleció la participación ciudadana y se generó la ley de orientación para el ordenamiento y desarrollo del territorio, que fue luego modificada en pos de una mejor repartición de roles entre el gobierno y los actores sociales, una mayor preocupación por el desarrollo sostenible y prácticas económicas y sociales adaptadas localmente. A principios de siglo XXI, se propuso una ley de solidaridad y renovación urbana y se creó la ley de urbanismo y hábitat. Los principios que rigen el ordenamiento territorial son: la solidaridad entre territorios, el equilibrio entre desarrollo y protección del espacio natural, la diversidad de las funciones urbanas y programas sociales mixtos y el respeto del ambiente y del principio del desarrollo sostenible. El ordenamiento es ampliamente participativo y cuenta con dispositivos de concertación. A nivel local se formaliza mediante el “Plan de Ordenamiento y de Desarrollo Sostenible”, que define el futuro previsible del territorio en conexión con los territorios vecinos y contempla tanto la política de urbanismo, como el desarrollo económico y el transporte.

Respecto a la experiencia de Colombia, se destaca la reforma constitucional de 1991 a partir de la cual el ordenamiento territorial se concibe en términos político-administrativos. Además, se establece que los municipios deben ordenar su territorio y regular el uso del suelo, y se creó una Comisión de Ordenamiento Territorial encargada de realizar estudios para modificar la división territorial del país.

A nivel legal, la definición del ordenamiento territorial incorpora la idea de desarrollo sostenible:

conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas,

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización y transformación y ocupación del espacio de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Senado de la Nación Argentina, 2014, p. 177).

El objeto del ordenamiento es incorporar la dimensión territorial a la planificación económica y social en pos de: racionalizar las actuaciones territoriales; orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible a partir de estrategias de uso del suelo en función de objetivos económicos, sociales y ambientales; y articular las actuaciones sectoriales con incidencia territorial. Los principios que rigen el ordenamiento son: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios (Ley 388 de 1997).

### **1.2.3 Otros aportes**

Finalmente constituyen antecedentes interesantes dos trabajos de índole comparativa.

Panizza y García Collazo (2014) analizaron comparativamente experiencias de ordenamiento territorial en Argentina, Brasil, España, México y Uruguay, centrándose en la institucionalidad y la normativa. Encontraron que en estos países existe diversidad en relación a la cantidad de niveles administrativos involucrados, la generación de instrumentos y la normativa de ordenamiento territorial. Como Massiris (2012), advierten que en la región el ordenamiento territorial es concebido de manera diversa, asociado a diferentes políticas (ambientales, urbanísticas, de desarrollo económico regional y de descentralización), de modo que no resulta posible hablar de una política territorial regional uniforme; si bien existen políticas territoriales similares, sus objetivos e instrumentos son diversos.

El segundo trabajo (Jiménez, Hidalgo, Campesino y Alvarado, 2018) compara la normativa chilena y española en un aspecto específico de la legislación de ordenamiento territorial: la normativa que regula el crecimiento urbano. Los autores

advierten una desregulación del uso del suelo no urbanizable, es decir, una normativización de la ciudad difusa, que tiene como efecto de fomentar la expansión de lo urbano por ocupación del espacio rural.

Los trabajos mencionados en este apartado (Jiménez, Hidalgo, Campesino y Alvarado, 2018; Massiris, 2013; Panizza y García Collazo, 2014; Senado, 2014) se centran en la normativa, pero sin abordar específicamente la cuestión del desarrollo sostenible. Esta preocupación pareciera ser atendida en los marcos jurídicos de Francia y Colombia, aunque se requiere un análisis más profundo para conocer su alcance real.

Finalmente, cabe señalar el estudio de Massiris (2012) sobre gestión territorial y desarrollo, en el cual el autor colombiano ahonda en la conceptualización del ordenamiento territorial como instrumento para un desarrollo territorial sostenible. Sin embargo, no relaciona esta reflexión con una propuesta normativa que propicie su implementación.

En síntesis, entre los antecedentes examinados no se han encontrado trabajos que comparen específicamente los marcos jurídicos de ordenamiento territorial en cuanto a su aptitud para fomentar la sostenibilidad del desarrollo.

### **1.3 El desarrollo sostenible en la legislación de ordenamiento territorial**

En este capítulo se examinó la ley de ordenamiento territorial de Suiza, haciendo hincapié en los aspectos vinculados al desarrollo sostenible. Además, se mencionaron relevamientos de leyes de ordenamiento territorial en América Latina y otras regiones del mundo, los cuales, sin embargo, no se centran en el desarrollo sostenible.

En Suiza, la Confederación adquirió una competencia –restringida– en materia de ordenamiento territorial en 1969 y en 1979 se sancionó la correspondiente ley federal (LAT). En la reforma de 1999 se constitucionalizaron el objetivo del desarrollo



sostenible y el principio de sostenibilidad. Ambos requieren una nueva interpretación y aplicación de las normas de ordenamiento territorial, así como nuevos instrumentos que posibiliten el control y la minimización del consumo de suelo, es decir, de la expansión urbana mediante la urbanización de nuevas superficies en detrimento de áreas naturales o cultivadas.

Entre los autores consultados parece existir el consenso que la LAT de 1979 ha hecho un aporte importante a la calidad del desarrollo territorial, frenando y controlando la expansión urbana. Sin embargo, algunos autores advierten que esta ley no ha logrado resolver la cuestión de la urbanización dispersa y la creciente fragmentación del territorio. Un proyecto de Ley de Desarrollo Territorial, más estricto que la actual LAT, fue abandonado en 2008. En su lugar, se modificó la LAT en pos de fomentar la densificación urbana.

Pareciera entonces que, a pesar de contar con una legislación de ordenamiento territorial bien desarrollada y reglamentada, que evidencia además un alto grado de cumplimiento, el país no logra un desarrollo, en particular territorial, tan sostenible como lo desean los sectores ambientalistas. Esta situación está documentada por medio de un estudio realizado por expertos y por el sistema de indicadores del desarrollo sostenible elaborado por la Oficina Federal de Estadísticas. En cuanto al ordenamiento territorial, este fue evaluado como menos sostenible de lo que sería deseable. Posiblemente esta situación se deba a que el modelo de desarrollo vigente no es sostenible. En todo caso, el caso suizo sugiere que la vigencia de una ley nacional de ordenamiento territorial no garantiza de por sí el desarrollo territorial sostenible de un país. Especialmente, cuando dicha ley no fue concebida específicamente para lograr el desarrollo sostenible y no incorpora suficientes normas que lo propician.

En cuanto a los otros antecedentes internacionales relevados, no abordan la cuestión del desarrollo sostenible, por lo que se desconoce su grado de recepción en la legislación de estos países.

La vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y la contribución de la legislación a su implementación serán analizadas en función de una revisión bibliográfica objeto del próximo capítulo.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

## 2 El ordenamiento territorial como instrumento para un desarrollo sostenible: la contribución de la legislación

---

Nuestro trabajo se centra en indagar cómo se instrumenta en la legislación la consecución del desarrollo sostenible mediante el ordenamiento territorial. En el capítulo anterior vimos algunos antecedentes: la legislación de ordenamiento territorial vigente en Suiza y en diversos países de América Latina, y cómo esta empieza a incorporar la idea del desarrollo sostenible. En el presente capítulo, de índole teórica, examinamos la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y su recepción en la legislación. Con base en los aportes de diversos autores, identificaremos dimensiones a partir de las cuales construiremos, al finalizar el capítulo, indicadores que nos permitirán, en los próximos dos capítulos, dar cuenta de la recepción del desarrollo sostenible en la legislación de ordenamiento territorial vigente en Argentina y otros países de América del Sur.

El capítulo empieza con una revisión de algunos antecedentes de la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Luego profundizamos en los dos conceptos centrales de la investigación: por un lado, el ordenamiento territorial y, por el otro, el desarrollo sostenible y su recepción por la legislación. Sobre esta base, indagamos la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y su recepción por la legislación.

### 2.1 Antecedentes de la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

La vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, señalan Elorrieta, Olcina y Sánchez (2016), se remonta a la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 1983). Esta manifiesta, por ejemplo:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

El hombre y su bienestar, así como su relación con el medio ambiente, constituyen el centro de preocupación de la ordenación del territorio, cuyo fin es ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desenvolvimiento de su personalidad en un medio ambiente organizado a escala humana (p. 2).

Desde entonces, la expresión “desarrollo territorial sostenible” fue tomando protagonismo en los documentos oficiales y se convirtió, a comienzos del siglo XXI, en un principio rector de la planificación territorial occidental. Así, la Estrategia Territorial Europea (Comisión Europea, 1999) tiene como propósito contribuir a lograr un desarrollo equilibrado y sostenible de la Unión, fomentando a la vez la cohesión económica y social, la conservación y gestión de los recursos naturales y del patrimonio cultural, y la competitividad más equilibrada del territorio europeo. Al respecto manifiesta que:

(...) el desarrollo sostenible incluye no sólo un desarrollo económico respetuoso con el medio ambiente y que conserve para las generaciones futuras los recursos actuales, sino también un desarrollo territorial equilibrado. Esto implica especialmente armonizar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con las funciones ecológicas y culturales del territorio, y contribuir de esta forma a un desarrollo territorial sostenible y equilibrado a gran escala (p. 11).

Con un tenor similar, el documento “Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo” (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 2000) establece diez principios para una política de ordenamiento sostenible para Europa:

1. Promoción de la cohesión territorial mediante un desarrollo socioeconómico más equilibrado y de la mejora de la competitividad (p. 15).
2. Fomento del desarrollo generado por las funciones urbanas y mejora de las relaciones campo-ciudad (p. 15).
3. Promoción de una accesibilidad más equilibrada (p. 16).
4. Desarrollo del acceso a la información y el conocimiento (p. 16).
5. Reducción de las agresiones al medio ambiente (p. 16).
6. Valoración y protección de los recursos y del patrimonio natural (p. 16).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

7. Valoración del patrimonio cultural como factor de desarrollo (p. 17).
8. Desarrollo de los recursos energéticos y mantenimiento de la seguridad (p. 17).
9. Promoción de un turismo de calidad y sostenible (p. 18).
10. Limitación preventiva de los efectos de las catástrofes naturales (p. 18).

Mediante la aplicación de estos principios, se procura conciliar las expectativas económicas y sociales con relación al territorio, teniendo en cuenta sus funciones ecológicas y culturales. Se espera promover, de esta manera, un desarrollo territorial sostenible y equilibrado.

La vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible está tratada, asimismo, por autores como Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), Massiris (2012), Gudiño (2016), Hernández Peña (2010), Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), Pastorino (2009), Walsh (2009), Esain (2008) y Mahaim (2014). En general, estos autores coinciden en que el ordenamiento territorial es un instrumento para lograr el desarrollo sostenible en un contexto de insostenibilidad del desarrollo.

Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) advierten que el actual estilo de desarrollo ocasiona desequilibrios territoriales al concentrar la población y las actividades en zonas centrales, lo que genera congestión en el medio urbano y declive en el rural, así como importantes costos de desplazamiento. A ello se suma la falta de consideración por la capacidad de acogida del medio físico en la localización de actividades, lo que genera alteraciones en los procesos ecológicos y una sobreexplotación de los recursos naturales. Además, la realización de las actividades puede verse afectada por la ocurrencia de riesgos naturales y por la superposición de actividades incompatibles.

Por otra parte, el autor observa que el sistema territorial, conformado por las actividades que la población realiza en el medio físico y sus interrelaciones, determina la calidad ambiental y de vida. Planificando la evolución del sistema por medio del ordenamiento territorial, se lo puede volver satisfactorio y sostenible. Un sistema territorial sostenible se caracteriza, entre otros, por: la cohesión, gracias a una distribución equilibrada de la población y las actividades; un acceso equitativo a las oportunidades territoriales; la funcionalidad entre actividades; la accesibilidad al

territorio; la prevención de los riesgos naturales; así como un uso sostenible y eficiente de los recursos naturales y del paisaje.

El autor entiende que el ordenamiento territorial ofrece una metodología indispensable para planificar el desarrollo sostenible, al basarse en una comprensión profunda del territorio, sus recursos y limitaciones. Los elementos clave de este enfoque son la identificación de las actividades que soportan el desarrollo y su distribución en función de las características del medio, la optimización de sus relaciones y la regulación de su funcionamiento. La planificación del desarrollo sostenible se alcanza mediante la formulación y gestión de planes que procuran mejorar la calidad de vida y la sostenibilidad del desarrollo.

De manera similar, Massiris (2012) concluye, a partir de un análisis comparado de las políticas territoriales implementadas en América Latina a lo largo del siglo xx, que el ordenamiento territorial es el instrumento adecuado para la planificación del desarrollo territorial sostenible. Como Gómez Orea y Gómez Villarino, Massiris observa que, por medio del ordenamiento, se pueden evitar los problemas y conflictos por usos incompatibles del territorio. Asimismo, se hace posible prevenir los desastres naturales, localizando y dimensionando adecuadamente las actividades, desarrollos urbanos e infraestructuras. Tales objetivos se logran en la medida que el ordenamiento se basa en el conocimiento de las potencialidades, limitaciones y problemas del territorio, y en su visión integral. Además, el ordenamiento territorial permite, mediante un abordaje prospectivo, proyectar el desarrollo territorial a largo plazo y, mediante la participación ciudadana en la elaboración e implementación de los planes, fomentar la gobernabilidad democrática.

En síntesis, el autor considera que el ordenamiento territorial posibilita un desarrollo territorial espacialmente ordenado y ambientalmente sostenible. Sin embargo, señala que se deben resolver las siguientes cuestiones: la armonización del interés particular y el colectivo, la conciliación de la política económica con los fines ambientales y sociales del ordenamiento, y la articulación entre la planificación territorial y sectorial.

Por su parte, Gudiño (2016) considera que el ordenamiento territorial constituye una estrategia para alcanzar un desarrollo humano sostenible en América Latina, en la medida que se lo logre convertir en una política de Estado. Advierte al respecto que

las modalidades de planificación que no tuvieron en cuenta al territorio tuvieron resultados poco alentadores y terminaron fomentando las disparidades regionales. Además, señala un incremento de la inequidad social y del menoscabo ambiental, productos de la debilidad del Estado frente al mercado. En este contexto, aboga por la generación de cambios sustantivos en la gestión territorial, para hacer esta más eficiente. Este nuevo estilo de gestión se puede vislumbrar en la transición, ocurrida a fines del siglo XX, de un ordenamiento centralizado en el solo Estado hacia un ordenamiento bajo liderazgo estatal, pero coordinado y concertado entre múltiples actores.

Para que el ordenamiento territorial produzca los resultados esperados, reflexiona Gudiño (2009), se requieren metodologías de trabajo que fomenten la coordinación institucional, la participación social, la concertación entre actores e intereses distintos, así como soluciones consensuadas. Tales metodologías pueden alimentar los sistemas institucionales de información y contribuir a una mejor capacidad de gestión. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos, requieren de un marco legal adecuado, que les otorgue credibilidad, viabilidad y permanencia.

Hernández Peña (2010) entiende al ordenamiento territorial como un instrumento del Estado para ejercer control sobre el territorio y orientar un determinado modelo de desarrollo. El ordenamiento debe concebirse como un instrumento que permite generar un modelo de ocupación territorial en el cual se fortalecen las vocaciones de los territorios, se resuelven los conflictos de uso y se preservan las zonas de interés ambiental y cultural. Un instrumento que permite construir el orden territorial deseado, ambientalmente sostenible, en todas las escalas:

- A escala nacional, el ordenamiento territorial constituye un instrumento de planificación. Debe contribuir a la construcción de una visión del territorio nacional, señalando áreas estratégicas de interés ambiental. El modelo deseado de país debería establecerse en función de sus componentes ambientales y socioculturales, y priorizar relaciones armónicas entre economía y sostenibilidad ambiental.
- A escala regional, el ordenamiento territorial permite determinar zonas de interés ambiental regional, teniendo en cuenta las estructuras ecológicas, y gestionar las macrocuencas hidrográficas.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- A escala local, se destaca la necesidad de fortalecer la apropiación cultural del territorio en pos de la construcción de un orden deseado, que garantice mejores condiciones de vida y refleje las aspiraciones y necesidades de los diferentes grupos sociales y culturales que lo habitan. Este orden puede lograrse mediante una construcción colectiva, basada en una elaboración participativa de los planes.

Para Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), “el único modo de avanzar hacia territorios más sostenibles que permitan alcanzar y mantener el bienestar de la población mundial, es tener presente la necesidad de planificar adecuadamente el desarrollo territorial” (p. 743). Para estos autores, la planificación territorial es un instrumento político de acción necesario para alcanzar el desarrollo sostenible.

En el campo jurídico, diversos autores advierten, asimismo, la importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible.

Pastorino (2009) considera que el ordenamiento territorial constituye un instrumento privilegiado para cualquier política ambiental o de desarrollo, siempre que se implemente teniendo en cuenta las características ambientales del territorio y las leyes naturales; es decir, que se realice un ordenamiento ambiental del territorio. Debido a que muchas veces si se realiza en un sitio dado una actividad, no se puede llevar a cabo otra al mismo tiempo, ni tampoco en tiempos sucesivos, se observa una competencia por la ocupación del espacio. En América Latina, esta competencia tiene como consecuencia la extensión de la frontera agrícola a costa de la destrucción de los ambientes naturales. El carácter escaso del espacio lo convierte en un recurso natural, que requiere ser administrado.

De manera similar, Walsh (2009) considera al ordenamiento ambiental del territorio como un instrumento esencial para el desarrollo sostenible debido a que permite articular las políticas de desarrollo económico con las necesidades de conservación de la naturaleza, y de gestión racional y equitativa de los recursos naturales. El ordenamiento permite integrar los propósitos ambientales en las políticas que apuntan a un desarrollo sostenible y constituye un factor de éxito de la política ambiental.



A pesar del creciente protagonismo de las cuestiones ambientales y la progresiva conciencia del valor estratégico de los recursos naturales más escasos como el espacio físico, se advierte todavía cierto desconocimiento respecto del ordenamiento territorial como instrumento de la política ambiental. Además, el grado de cumplimiento de los marcos jurídicos e institucionales para el uso del suelo –cuando existen– es todavía bajo, lo cual resta eficacia al ordenamiento como instrumento para un desarrollo sostenible. De modo que, en muchos países en vía de desarrollo, el ordenamiento territorial se encuentra poco integrado a las políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad ambiental y al desarrollo sostenible.

Esain (2008) también considera al ordenamiento ambiental del territorio como un instrumento fundamental para una protección integral del ambiente y señala que esto ya fue reconocido por la Declaración de Estocolmo<sup>26</sup> (Organización de las Naciones Unidas, ONU, 1973), en su principio 13:

A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población (p. 5).

El autor advierte que el ordenamiento territorial posibilita una serie de medidas que contribuyen a lograr un desarrollo sostenible, tales como: prohibir espacios para la realización de las actividades contaminantes o localizar estas en sitios adecuados; impulsar la utilización de determinadas áreas o dictar usos específicos; proteger paisajes y sitios biológicamente diversos; controlar el vertido de gases para prevenir la contaminación atmosférica en las ciudades; etc.

Mahaim (2014) tiene una visión algo distinta a raíz de la experiencia suiza en materia de legislación de ordenamiento territorial. Señala que la Ley Federal de

---

<sup>26</sup> Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se desarrolló en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

Ordenamiento Territorial de 1979 no puso un freno a la dispersión urbana y que existe una controversia respecto de si se cumple el mandato constitucional de lograr una utilización mesurada del suelo. Como vimos en el capítulo anterior, es posible debatir si el ordenamiento territorial en Suiza es sostenible y si el desarrollo del país es sostenible en relación al consumo de suelo.

Por otra parte, según advierte este autor, el ordenamiento territorial suizo está sufriendo un cambio profundo a raíz de la constitucionalización del principio de sostenibilidad (Constitución Federal de 1999, art. 73). Este requiere lograr un equilibrio entre la capacidad de renovación de la naturaleza y su utilización por el ser humano, equilibrio que implica establecer límites cuantitativos a la presión antrópica sobre los recursos naturales. El ordenamiento territorial se convierte así en un instrumento para el desarrollo sostenible en la medida que, orientado a los requisitos de la sostenibilidad, cuenta con mecanismos para controlar y reducir el consumo de suelo.

Entre los autores consultados, es posible reconocer las siguientes tres posturas con respecto a la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:

- a. El ordenamiento territorial constituye un instrumento para un desarrollo sostenible.
- b. El ordenamiento territorial constituye un instrumento para un desarrollo sostenible cuando es ambiental, es decir, que se basa en las características ambientales del territorio y es respetuoso de los procesos naturales.
- c. El ordenamiento territorial constituye un instrumento para un desarrollo sostenible en la medida que esté orientado a la sostenibilidad y contribuya a minimizar el consumo de suelo.

Para comprender mejor la idea del ordenamiento territorial como instrumento para un desarrollo sostenible, profundizaremos en cada uno de estos conceptos, empezando con el ordenamiento territorial.

## 2.2 El ordenamiento territorial<sup>27</sup>

El ordenamiento territorial es una actividad relativamente nueva (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Panizza y García Collazo, 2014). En el siglo XX, diversas políticas públicas incorporaron al territorio en los países de América Latina: las de desarrollo regional, las de desarrollo territorial, las de descentralización territorial y las de ordenamiento territorial (Massiris, 2012). Estas últimas se inician a finales de los años sesenta, asociadas a la regulación del uso del suelo urbano. En los años ochenta, se incorporan las escalas regionales y nacionales, así como objetivos ambientales. En los noventa, con la intensificación de las políticas ambientales, aparecen planes de ordenamiento territorial que incorporan variables ambientales. Hacia finales de la década del 2000, casi todos los países de la región cuentan con políticas de ordenamiento territorial –con diversos enfoques– y leyes en las que se establecen diferentes instrumentos de gestión territorial, en particular instrumentos de ordenamiento territorial.

La expresión “ordenamiento territorial” hace referencia a la idea de ordenar el territorio, conceptos que analizaremos seguidamente.

---

<sup>27</sup> La expresión ordenamiento territorial parece ser sinónima de ordenación del territorio. Los autores latinoamericanos suelen usar la primera (Azpur, 2012; Gudiño, 2016; Hernández Peña, 2010; Massiris, 2012; Neyra Palomino, 2015), a excepción de los venezolanos (Brewer-Carías, 2007; Salas Bourgoïn, 2011); los autores europeos la segunda (Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, 1983 y 2000; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Zoido Naranja, 2007). La misma diferencia se advierte en el ámbito jurídico (Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010; Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983).

## 2.2.1 Ordenar el territorio

El territorio es el espacio sobre el cual está instalada una comunidad nacional (Enciclopedia jurídica, 2014). Constituye uno de los elementos del Estado, junto con la población y el gobierno u organización política. Como espacio en el que se vive, corresponde manejar y administrarlo para el bienestar de los individuos y de la comunidad (Zoido Naranjo, 1998). Este espacio geográfico se transforma en territorio a partir de su uso y ocupación mediante procesos de apropiación social:

[El territorio es] el espacio geográfico delimitado y atribuido a un grupo humano o sociedad, sobre el que ésta se asienta, al que da forma en su proceso de ocupación y al que atribuye valor causal en la formación de sus rasgos culturales, o incluso simbolismos de identidad y espirituales (Zoido Naranja, 2007, p.2).

En sentido similar, Gudiño (2009) manifiesta:

El territorio es el espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y por el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se da la relación permanente entre los procesos sociales, económicos y ambientales. (...) Pese a ser una definición espacial tiene fuertes connotaciones culturales. De esta manera se asocia territorio a la zona de actuación de un determinado grupo. El argumento que define al territorio es el uso o la actividad y éstas están reguladas por la legislación, por lo que se asocia territorio con la porción de espacio controlada por una entidad administrativa que lo legisla y que lo diferencia de los demás (p. 27).

Más que el espacio geográfico en el que tienen lugar las actividades económicas o sociales, para Albuquerque y Pérez (2013), el territorio es “el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, así como el medio físico” (p. 2). El territorio incorpora las distintas dimensiones del desarrollo: la institucional, la cultural y política, la económica, la de sostenibilidad ambiental, así como la social y humana.

Para Massiris (2012), el territorio se compone de la población, las actividades productivas, el gobierno y el ambiente<sup>28</sup>. Es el resultado de un conjunto de procesos –naturales, históricos, culturales y económicos–, los cuales generan a su vez una estructura productiva, socioeconómica y ambiental particular (Gudiño, 2009).

Las anteriores definiciones comparten una concepción del territorio holística y sistémica. Este es también multiescalar, ya que en él se expresan distintos niveles de actuación y competencia (Gudiño, 2016).

Factores externos al territorio –como la integración de la economía mundial y el avance del neoliberalismo– impulsan transformaciones que generan o acentúan desequilibrios territoriales, disparidades socioeconómicas, un crecimiento urbano sin control, así como la pérdida de capital natural, cultural y social. Los desequilibrios territoriales tienden a agudizarse con la implementación descoordinada de las políticas sectoriales (Gudiño, 2005). Además, en la economía de mercado, el Estado tiende a priorizar los intereses privados en lugar del bien común, lo que genera una creciente demanda de participación, que no logra concretarse (Gudiño, 2009).

Definido el concepto de territorio, podemos abocarnos a la idea de ordenarlo. Para Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), “ordenar significa poner cada cosa en su sitio” (p. 29), siendo las cosas a ordenar las actividades humanas y el sitio, el territorio. “Ordenar un territorio significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en este territorio, de acuerdo con ciertos criterios y prioridades” (p. 30). Zoido Naranja (2007) desarrolla un poco más esta idea:

El sentido primordial aquí atribuido a "orden" u "ordenación" en relación con determinadas prácticas políticas, se refiere a la localización, delimitación y situación (disposición relacionada con otros) de los hechos presentes en el espacio o ámbito considerado; principalmente de aquellos elementos a los que

---

<sup>28</sup> Gudiño (2009) señala que ambiente, medioambiente o medio ambiente son expresiones sinónimas, siendo las últimas dos redundantes. El ambiente es “el conjunto de elementos naturales y antrópicos que interactúan sistémicamente en un espacio y tiempo determinados” (p. 28), afectando y condicionando las circunstancias de vida de las personas

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

se atribuyen funciones básicas, estructurantes, estratégicas o con mayores repercusiones en un orden territorial deseado o modelo territorial (Zoido Naranja, 2007, p. 3).

Esta distribución física de los hechos en el espacio –su localización– incluye las ideas de disposición adecuada (Zoido Naranja, 1998) y de selección de acciones y elementos estratégicos, teniendo en cuenta las condiciones y limitaciones existentes. Un plan de ordenamiento no puede prever y controlar todos los hechos presentes en el territorio; debe representar, por medio de la cartografía, los hechos importantes en función del orden territorial deseado: su localización, delimitación y relaciones espaciales (Zoido Naranja, 2007).

En síntesis, el ordenamiento territorial es “la voluntad y la acción pública para mejorar la localización y disposición de los hechos en el espacio geográfico propio” (Zoido Naranja, 1998). Se puede concebir como “la construcción planificada del sistema territorial” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013, p. 30). Es, más precisamente:

una función de la Administración Pública, de carácter integral, (...), orientada a conseguir el desarrollo sostenible de la sociedad mediante la provisión de sistemas territoriales armónicos, funcionales y equilibrados capaces de proporcionar a la población una calidad de vida satisfactoria (p. 30).

Esta función se hace operativa por medio de un sistema coherente de planes, cuya ejecución consta de tres fases: diagnóstico, planificación y gestión. Su elaboración, aprobación y aplicación<sup>29</sup> corresponde a la institución responsable y requiere a la vez de una aproximación científicotécnica, de la participación pública y de la concertación

---

<sup>29</sup> Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) explican que los planes de ordenamiento territorial se elaboran en tres etapas: 1. Formulación del plan 2. Aprobación del plan 3. Materialización del plan (aplicación de las medidas aprobadas, seguimiento y control de la realización y los resultados, es decir, gestión territorial). La primera etapa, la formulación, se puede dividir a su vez en tres fases: 1. Preparatoria (organización del proceso de formulación del plan) 2. Análisis y diagnóstico territorial (conocimiento e interpretación del sistema territorial y su evolución) 3. Planificación territorial (propuestas para modificar el sistema territorial y su evolución). La fase de formulación tiene dos partes: una técnica y científica, a cargo de expertos, y una participativa, en la que intervienen los actores sociales.

de los agentes socioeconómicos. La participación y la concertación deberían alimentar todo el proceso de ordenamiento territorial, asegurándose en el diagnóstico, la planificación y la gestión territorial (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013). El ordenamiento debe realizarse teniendo en cuenta los aportes y decisiones de los diferentes niveles de organización territorial, así como las distintas áreas de gestión que inciden en la administración y gobierno del territorio (Zoido Naranja, 2007).

El ordenamiento territorial se justifica por “la superioridad del enfoque planificado frente a la evolución tendencial del sistema territorial” (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013, p. 30), debido a que esta última se caracteriza por diversos problemas, que el ordenamiento permite afrontar, tales como:

- la tendencia del estilo de desarrollo imperante al desequilibrio territorial, en particular en la distribución de actividades y oportunidades de empleo, la organización urbano-regional, el desarrollo urbano y rural, y el acceso a equipamiento y servicios públicos y sociales;
- la expansión urbana desordenada y la ocupación de áreas sujetas a riesgos naturales;
- la supremacía del interés privado sobre el público y del corto sobre el largo plazo;
- el aumento continuo en el consumo de energía y bienes, sumado a la contraposición entre conservación y desarrollo, que conducen a la depredación de la naturaleza, la sobreexplotación de los recursos naturales y la degradación de los sistemas ecológicos;
- conflictos diversos: entre intereses locales y regionales, entre actividades y entre usos del suelo (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Massiris, 2000).

El ordenamiento puede entenderse como la solución prospectiva de estos conflictos, que resultan de carácter limitado del espacio (Pastorino, 2009) y de los requerimientos complejos y crecientes a éste. En tal sentido, constituye una función pública a la par de la planificación política y financiera (Griffel, 2012). La ventaja de la evolución planificada del sistema territorial radica en que los conflictos –entre agentes, sectores, actividades e instituciones públicas con competencias sobre un mismo espacio– se resuelven en beneficio del interés público, de manera

participativa, concertada y transparente, y con visión de largo plazo (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013).

Como disciplina, el ordenamiento territorial atiende los siguientes principios y objetivos (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013):

- Un enfoque planificado del desarrollo, basado en la identificación de las actividades que lo soportan, su distribución adecuada en el espacio y su regulación, atendiendo a las diversas facetas –ambiental, social, económica y territorial– de la calidad de vida.
- Un desarrollo equilibrado, integral y en términos de calidad de vida, es decir, niveles comparables de ingreso, calidad ambiental y condiciones de vida y de trabajo entre las distintas unidades territoriales. Este se logra desarrollando el sistema territorial como un todo integrado, prestando atención a la localización de las inversiones productivas públicas, la dotación en infraestructura y equipamientos, así como la articulación de las partes del territorio por medio de los sistemas de transporte. Se precisan modelos territoriales polinucleados, en red, con asentamientos compactos, de diverso nivel y tamaño, polifuncionales, distribuidos por todo el espacio y conectados. Tales modelos reducen la necesidad de movilidad, favorecen el transporte público y minimizan el consumo de agua y energía.
- La utilización racional del territorio y la gestión responsable de los recursos naturales, en particular la conservación de la biodiversidad y de los procesos ecológicos esenciales. Se deben aplicar los criterios de la sostenibilidad ecológica a la regulación de las actividades, buscando conciliar los aspectos económicos y ecológicos.
- La localización de actividades en zonas seguras.
- La calidad ambiental, tanto de los vectores aire, agua y suelo, como de los ecosistemas, el paisaje y el patrimonio cultural.
- La calidad de la gestión pública, en particular la coordinación administrativa horizontal y vertical, necesaria para una gestión integrada del sistema territorial.
- La participación ciudadana, la concertación de los intereses contrapuestos, así como la transparencia en la formulación y gestión de los planes. La importancia de una gestión participativa y concertada del ordenamiento territorial es



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

advertida por diversos autores (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Gudiño, 2016; Massiris, 2000 y 2012; Psathakis y otros, 2011; Vargas, 2002).

Finalmente, tanto Massiris (2012) como Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) señalan que existen enfoques parciales en el ordenamiento territorial –economista, urbanista, ruralista, conservacionista, participacionista, legalista e infraestructuralista–, que son sesgados hacia cuestiones sectoriales. Recomiendan optar por un enfoque comprensivo, global y sistémico, que integre los distintos sectores y las unidades territoriales, apuntando al equilibrio y a la cohesión territorial.

En función de esta aproximación al concepto de ordenamiento territorial, nos interesa comprender el alcance de esta noción en América Latina.

## **2.2.2 El concepto de ordenamiento territorial en América Latina**

En América Latina, el ordenamiento territorial es una actividad relativamente nueva (Panizza y García Collazo, 2014). Está condicionada por el concepto de desarrollo imperante, de modo que el concepto ha ido evolucionando y es sujeto a diversas interpretaciones (Gudiño, 2009; Massiris, 2005). Esta diversidad conceptual se manifiesta en diferentes enfoques, objetivos y formas de gestión (Massiris, 2005).

Las diversas conceptualizaciones comparten la idea de que el ordenamiento territorial es una política pública<sup>30</sup> que busca regular u organizar el uso, la ocupación

---

<sup>30</sup> Por política pública entendemos: “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en

y la transformación del territorio en pos de su aprovechamiento óptimo. Tal aprovechamiento implica realizar un ordenamiento a la vez acorde con las potencialidades y limitaciones del territorio, las expectativas y aspiraciones de la población, y los objetivos de desarrollo; y basado en el uso racional o sostenible de los recursos naturales, así como patrones adecuados de distribución de asentamientos y de actividades económicas. Este fin se concreta mediante un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado, que busca compatibilizar los objetivos de políticas sectoriales en los distintos niveles territoriales (García Collazo y Panizza, 2014; Gudiño, 2009; Massiris, 2005).

Comparando las definiciones establecidas en diez normas o políticas vigentes en América Latina, Massiris formula el siguiente concepto regional de ordenamiento territorial:

Política de estado y proceso político-técnico-administrativo, concertado y prospectivo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y la ocupación del territorio y orientar su transformación, de acuerdo con principios de sostenibilidad ecológica, equidad territorial, respeto a la diversidad cultural y conciliación del desarrollo económico, social y ambiental. Todo ello, en la búsqueda de mejores condiciones de vida<sup>31</sup> para todos los habitantes del territorio (Massiris, 2013, p. 77).

---

cuestión (beneficiarios finales)” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008, p. 36). Otra definición, en nuestra opinión complementaria a la anterior, expresa que una política pública es “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O'Donnell, 2008, p. 565).

<sup>31</sup> Massiris (2005) señala al respecto que la mejora de la calidad de vida es un fin que persiguen tanto el ordenamiento territorial como las políticas de desarrollo socioeconómico. Por lo tanto, sería deseable que ambas políticas se implementaran de manera coordinada y que el ordenamiento territorial orientara la espacialidad de las inversiones socioeconómicas.

Es posible advertir, asimismo, que el ordenamiento territorial se concentra en los siguientes objetivos:

- Optimizar el suelo, tanto urbano como rural, en función de su vocación, con la intención de evitar o revertir los procesos de deterioro de los recursos naturales, especialmente bosques, suelo y agua en el caso del ámbito rural y de control de la expansión desordenada y la organización caótica de las ciudades.
- Establecer áreas sujetas a un manejo especial por su valor ecológico, cultural e histórico, a partir de lo cual el ordenamiento territorial incorpora a sus criterios, políticas y estrategias las directrices de la política ambiental, específicamente relacionadas con las áreas protegidas.
- Dar directrices espaciales para la localización y dimensiones de las infraestructuras productivas, de transporte, servicios, etc., que coadyuven a la ocupación del territorio en la dirección deseada.
- Dar un manejo especial a las áreas sujetas a riesgos por fenómenos naturales y sociales, que eviten ocurrencia de desastres (Massiris, 2005, p. 26).

Cabe señalar que, en algunos países, se entiende por ordenamiento territorial la “reorganización de la división político-territorial de los estados” (Massiris, 2005, p. 20) y se lo considera un instrumento de descentralización. En Colombia, por ejemplo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial tiene por objeto a la vez “dictar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio colombiano (...); definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial (...) y establecer las normas generales para la organización territorial” (Ley 1454, 2011, art. 1).

En esta ley, el ordenamiento territorial es concebido como:

un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso (...) tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico,

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia (Ley 1454, 2011, art. 2, primer párrafo).

En esta concepción, el ordenamiento territorial tiene como finalidad fomentar la descentralización, transfiriendo competencias del gobierno nacional a otros niveles territoriales (Ley 1454, 2011).

En contraste con la Ley 1454 de 2011, la Ley 388 de 1997 regula el ordenamiento territorial en el sentido que le damos en este trabajo al fijar como su objeto “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio (...) promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo” (Ley 388, 1997, art. 1).

De modo similar, en Paraguay, la expresión “ordenamiento territorial” se refiere a las disposiciones constitucionales y las leyes que establecen la división política y administrativa del país (Biblioteca y Archivo del Congreso de la Nación, 2019).

En síntesis, es posible afirmar que el ordenamiento territorial es un concepto discutido y que se encuentra en evolución, a la vez que se advierte entre los autores consultados la existencia de los siguientes consensos:

- El ordenamiento territorial es una política pública que busca regular u organizar el uso, la ocupación y la transformación del territorio en pos de su aprovechamiento óptimo.
- Su propósito es mejorar la calidad de vida de la población.
- Para lograr sus fines, el ordenamiento debe tener en cuenta las características del territorio, las aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo.
- Debe, asimismo, promover un uso sostenible de los recursos naturales y una localización adecuada de asentamientos y de actividades, en función de la prevención de riesgos y la compatibilidad de los usos del suelo.
- Los instrumentos del ordenamiento son los diversos planes, que buscan compatibilizar los objetivos de políticas sectoriales en los distintos niveles territoriales.

- La coordinación institucional y la participación ciudadana son condicionantes importantes del proceso.

En la próxima sección ahondaremos en el segundo concepto central de nuestro estudio: el desarrollo sostenible y su recepción por la legislación.

## **2.3 El desarrollo sostenible y su recepción por la legislación**

Ante el acelerado deterioro ambiental, se inicia en los años sesenta del siglo XX una reflexión mundial en torno a la idea de compatibilizar el desarrollo con la conservación del ambiente (García y Priotto, 2008a; Ortega, 2014). El ensayo Primavera Silenciosa, publicado por Rachel Carson en 1960, es uno de los primeros textos que contribuyeron a alertar sobre la crisis ambiental y su carácter de crisis civilizatoria, que constituye un cuestionamiento a los principios de la modernidad (García y Priotto, 2008a). Es posible reconocer al menos cinco hitos que marcan el proceso que desembocará en el concepto de desarrollo sostenible:

1. La Conferencia Intergubernamental sobre la Utilización Racional y la Conservación de la Biosfera, que se celebra en París en 1968, a iniciativa de la UNESCO, y constituye el primer encuentro ambiental internacional de envergadura. Se reconoce la necesidad de realizar un uso de los recursos naturales que sea compatible con su conservación (Red Ambiental de Asturias, s.f.).
2. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, que se celebra en Estocolmo en 1972 (García y Priotto, 2008a). Se afirma la importancia de la protección del ambiente para el bienestar de los pueblos y la necesidad de perseguirla a la par del desarrollo económico y social (ONU, 1973).
3. El surgimiento del concepto de ecodesarrollo, que se logra agregando una dimensión ambiental a la planificación del desarrollo (Sachs, 1974). Se plantea la necesidad de concebir nuevos estilos de desarrollo, que procuren armonizar el crecimiento socioeconómico con las condiciones y

potencialidades de los ecosistemas locales y una gestión racional de los recursos (Ortega, 2014).

4. La publicación de la Estrategia Mundial para la Conservación, en 1980, por la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (UICN), en asociación con el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF). Es el primer documento que integra la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales (UICN, 2018; WWF, s.f.).
5. La resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1983, de encargar a una Comisión<sup>32</sup> la elaboración de un informe sobre la temática del Ambiente y el Desarrollo. Se afirma que: “Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, CMMAD, 1987, p. 23). Esta definición no es la primera, pero ha pasado a ser la más conocida (Gudynas, 2010).

A primera vista, la idea de un desarrollo sostenible puede parecer sencilla. Sin embargo, este concepto resulta ser ambiguo (Bermejo Gómez de Segura, 2014; Elizalde, 2009; Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gudynas, 2010; Guimarães, 1994; Lélé, 1991; Massiris, 2012) y su aplicación constituye un desafío (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016). La expresión desarrollo sostenible está compuesta por el concepto de desarrollo, al que se le agrega el atributo de sostenible. Para entender esta evolución, se examinan en los próximos apartados los conceptos de desarrollo y sostenibilidad, antes de abocarse al concepto de desarrollo sostenible y su recepción por el derecho.

---

<sup>32</sup> Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Resolución 38/161 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Biblioteca Dag Hammarskjöld, Documentación de la ONU: Medio ambiente, 2018. Recuperado de [research.un.org/es/docs/environment/conferences](http://research.un.org/es/docs/environment/conferences)). Esta Comisión fue presidida por Gro Harlem Brundtland, motivo por el cual su documento final, Nuestro futuro común, publicado en 1987, se conoce como Informe Brundtland.

### 2.3.1 El desarrollo

Gallopín (2003) entiende al desarrollo como un “despliegue cualitativo de potencialidades de complejidad creciente” (p. 22), definición amplia que puede aplicarse a cualquier fenómeno.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, Gutiérrez y Limas (2011) lo definen como: “un proceso de cambio mediante el cual un grupo social, un agente productivo o una unidad territorial adquieren una nueva capacidad o cualidad que los potencia para alcanzar un mayor nivel de bienestar” (p. 11).

Autores como Elizalde (1992), Gallegos (2008) y Massiris, (2012) señalan que la comprensión de este fenómeno se complejiza debido a que suele ser mediatizada por posturas ideológicas. En sentido similar, Ortega (2014) advierte que la idea de desarrollo, concebido como progreso natural es irreversible, constituyó un instrumento ideológico y una estrategia productiva de la modernidad. Esta idea ha alimentado un modelo de producción social centrado en la relación capital-trabajo, de modo que por desarrollo se entiende el desarrollo del capitalismo. En esta visión capitalista, puntea Massiris (2012), el desarrollo se asocia a la acumulación de bienes materiales; se logra mediante el crecimiento económico, proceso mediante el cual el producto nacional real de un país o territorio aumenta durante un periodo de tiempo determinado (Alburquerque, 2013). Fomentar el crecimiento económico es visto como la mejor manera de combatir la pobreza porque se considera que, para distribuir riqueza, primero hay que generarla (Elizalde, 1992).

Esta concepción del desarrollo ha sido objeto de diversas críticas (Ortega, 2014):

- La economía no puede crecer indefinidamente porque existen límites físicos para ello: límites naturales que los ecosistemas imponen al crecimiento material de la economía y la población humana, como lo señalan diversos autores desde 1972 (Alburquerque, 2013; Capítulo Argentino del Club de Roma, 2015; Elizalde, 1992; Gallopín, 2004; Gudynas, 2010; Meadows, Meadows, Rangers, Behrens, 1972; Naredo y Gómez-Baggethun, 2012; Pastorino, 2009; Rodríguez Rodríguez, 2011; Turner, 2012; UICN, PNUMA y WWF, 1991 citado en Riechmann, 2005; Vilaseca Boixareu, 2016). Límites que posiblemente ya

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

hemos alcanzado (Jackson, 2019; Jackson y Webster, 2016; Rockström y otros, 2009). El crecimiento económico ilimitado es un mito (Leff, 2008).

- El crecimiento económico no soluciona los problemas sociales y políticos, y algunos tipos de crecimientos los puede generar (Seers, 1969). Así, el crecimiento económico puede generar un crecimiento de la desigualdad, como ocurrió en América Latina (Bárcena y Prado, 2016; Boisier, 1997; Elizalde, 1992).
- El crecimiento económico y material no es sinónimos de progreso social (Jackson y Webster, 2016). Las necesidades humanas no se circunscriben a lo material y la acumulación de bienes materiales no garantiza una mejor calidad de vida (Elizalde, 1992; Massiris, 2012; Max-Neef, 1993). Advirtiendo que la prosperidad no es sinónimo de riqueza material, enfoques como la simplicidad voluntaria exploran la posibilidad de prosperar dentro de los límites ecológicos (Jackson, 2009).
- El desarrollo es un fenómeno multidimensional, a la vez económico, social, cultural y político (Albuquerque, 2013; Naciones Unidas, 1986). Es un proceso de cambio, que puede ser direccionado (Lélé, 1991).

Los problemas socioambientales se pueden interpretar como productos de un modelo de desarrollo depredador de la naturaleza y las culturas, que se originó en la Modernidad, se intensificó a partir de fines del siglo XVIII con la Revolución Francesa, la Revolución Industrial en Inglaterra y la expansión capitalista a nivel global, para encontrarse en la actualidad, como economía de mercado, en su etapa más avanzada (García y Priotto, 2008b; Guimarães, 2002).

Es posible observar que, en nombre del desarrollo, se han implementado políticas que generan efectos sociales, económicos y ambientales negativos (Brañes, 2001; Elizalde, 1992; Guimarães, 2002; Norgaard, 1994; Svampa y Viale, 2015). Ortega (2014) sugiere la existencia de relaciones coconstitutivas entre pobreza, desarrollo y ambiente, asimilando las estrategias de desarrollo a estrategias de empobrecimiento social y ambiental.

En sentido similar, Gudynas (2010) observa que las políticas de desarrollo implementadas en América Latina se han basado en estrategias extractivas, que



degradan el ambiente. La región ya no dispone de las suficientes áreas silvestres y ecosistemas para amortiguar los efectos de la expansión agrícola y urbana. Esta crisis del desarrollo se manifiesta en el deterioro ambiental, pero tiene sus raíces en los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales y de los servicios ambientales (Guimarães, 2002).

Ante este panorama, es posible pensar que el actual estilo de desarrollo no es viable (Elizalde, 1992) y que para evitar una debacle ambiental es necesario rediseñarlo. El conocimiento científico de los problemas ambientales, señala Pastorino (2009), genera una nueva conciencia, que nos insta a repensar institutos clásicos de la política, el derecho, la economía y las diversas actividades humanas, incluso el modelo de desarrollo capitalista. Se requiere un nuevo paradigma de desarrollo (Bárcena y Prado, 2016; Gudynas, 2010; Guimarães, 2002).

Dicho paradigma podría ser el desarrollo sostenible (Gudynas, 2011; Lélé, 1991), ya que al sumar la exigencia de sostenibilidad<sup>33</sup> como condicionante obliga a un

---

<sup>33</sup> La palabra *sustainability* en inglés puede ser traducida al castellano por sostenibilidad – como lo hace la ONU, por ejemplo, en la Declaración de Río (1992) o, desde la CEPAL, Bárcena y Prado (2016), así como Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), Gudiño (2016) y Massiris (2012) –. O por sustentabilidad –como lo hacen García y Priotto (2008b) o Gutiérrez y Limas (2011) –. Autores como Elizalde (2009) y Guimarães (2002) usan ambos términos indistintamente.

Otros otorgan diferencias conceptuales a estos términos. Para Dourojeanni (1999) el desarrollo sustentable se refiere a la posibilidad de mantener un equilibrio entre factores que explican un cierto nivel de desarrollo del ser humano, nivel que es siempre transitorio; si tal equilibrio se mantiene en el tiempo, se alcanza la sostenibilidad. De modo similar, para Ortega (2014, citando a Leff, 2008), la sustentabilidad expresa el criterio de renovabilidad de la naturaleza; mientras que la sostenibilidad implica la idea de perdurabilidad en el tiempo y se refiere a la sostenibilidad del proceso económico, a la prioridad de su protección.

Gudynas (2010), por su parte, argumenta que, en esta diversidad de usos, no se observan tendencias claras y las palabras sostenible, sustentable o sostenido pueden usarse indistintamente. Para Gallegos Ramírez (2009), sostenible y sustentable no son sinónimos y la traducción correcta de *sustainable* sería sustentable.

En el campo jurídico se puede advertir la misma diversidad: el término sostenible ha sido receptado en la legislación de Uruguay (Ley 18.308, 2008) y Perú (Ley 28.611 de 2005), mientras que sustentable se usa en Argentina (Ley 25.675, 2002) y Bolivia (Ley de Madre Tierra, 300, 2012). En Paraguay, se usan ambos términos indistintamente (Ley 1561, 2000).

En la presente tesis se utiliza el término “sostenible”, en referencia a la denominación de la carrera.

desarrollo compatible con la conservación del ambiente (Gudynas, 2010). La exigencia de sostenibilidad constituye posiblemente el principal argumento para realizar un cuestionamiento profundo al estilo de desarrollo dominante (Elizalde, 2013). Sin embargo, esta exigencia emerge como un aparente límite a las externalidades del desarrollo, pero no al desarrollo mismo. El discurso del desarrollo sostenible constituye un intento de reformulación del desarrollo centrado en el crecimiento económico (Ortega, 2014).

Como vemos, existen concepciones muy diversas y hasta opuestas del desarrollo, en particular en relación al papel del crecimiento económico. El consenso radica en que el actual estilo de desarrollo es insostenible y requiere ser modificado. Veamos ahora con mayores detalles la noción de sostenibilidad y cómo esta puede reformular la idea imperante de desarrollo.

### **2.3.2 La sostenibilidad**

Guimarães (1994) identificó más de cien definiciones de la sostenibilidad, lo que indica un bajo grado de consenso al respecto. Como aspectos comunes, encontró “la mantención del stock de recursos y de la calidad ambiental para la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras” (p. 38).

Para otros autores, la sostenibilidad se refiere a la “existencia de las condiciones ecológicas necesarias para soportar la vida humana en determinado nivel de bienestar a través de las generaciones” (Lélé, 1991, p. 609; Gudynas, 2010, p. 44). Esta sostenibilidad ecológica enfatiza las restricciones y oportunidades que la naturaleza presenta a las actividades humanas. Los sistemas socioeconómicos deben ser reproducibles sin deterioro de los ecosistemas sobre los que se apoyan: las actividades humanas no deben sobrecargar las funciones ambientales ni deteriorar la calidad ambiental. Es decir, sostenibilidad es viabilidad ecológica: implica respetar los límites de absorción y regeneración de los ecosistemas, y dejar a la generación siguiente un mundo que sea al menos tan habitable y haga posibles tantas opciones vitales como el que nosotros hemos recibido de la generación anterior (Riechmann, 2005).

Para Riechmann, la sostenibilidad, entendida como viabilidad ecológica, es un principio genérico, que puede luego especificarse en diferentes modelos económicos y órdenes sociales. Uno de estos modelos sería el desarrollo sostenible: este constituye una especificación de la idea de sostenibilidad ecológica, a la vez que incorpora otros principios, tales como los objetivos de justicia social (Riechmann, 2005).

Elizalde (2003) señala que existe una necesaria relación del desarrollo con el ambiente o ecosistema en el cual se despliega: la sostenibilidad vela por que dicho despliegue no resulte destructor del medio que lo sustenta y se puedan mantener en el tiempo sus características más valiosas. En otras palabras, el sistema humano (socioeconómico) y el sistema ecológico (biofísico) conforman un solo sistema, ya que los recursos naturales son insumos esenciales del bienestar humano y existen procesos ambientales que pueden ser irreversibles. Debido a estas importantes vinculaciones entre sociedad y naturaleza, se debe procurar alcanzar la sostenibilidad del sistema socioecológico en su conjunto, siendo sostenible un sistema cuando el valor neto del producto obtenido no disminuye en el tiempo (Gallopín, 2003).

Como sucede con el concepto de desarrollo, el concepto de sostenibilidad tiene numerosas definiciones. Sin embargo, es posible identificar aspectos comunes como la manutención del stock de recursos y de la calidad ambiental para la satisfacción de las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras. En otras palabras, la manutención del producto del sistema ecológico y del sistema social. Veamos cómo la idea de la sostenibilidad se puede aplicar al desarrollo.

### **2.3.3 La sostenibilidad del desarrollo**

Con la publicación del Informe Brundtland en 1987, se inicia una larga reflexión en torno a la idea de sostenibilidad del desarrollo. Por un lado, la ONU fue elaborando un marco conceptual para orientar a los gobiernos en la formulación de políticas nacionales para un desarrollo sostenible. Con el paso del tiempo, este marco evolucionó y es posible reconocer algunos hitos hasta la actualidad. Por otro lado, se

generó un debate entre las diversas conceptualizaciones, que, en ocasión, aparecen contrapuestas (Bermejo Gómez de Segura, 2014). En esta diversidad, es posible reconocer corrientes de pensamiento.

Para empezar, realizaremos un breve recorrido de la evolución del marco conceptual propuesto por la ONU, a partir de los documentos de mayor trascendencia, como lo son las Declaraciones adoptadas en cada cumbre mundial hasta la actual Agenda 2030.

### ***2.3.3.1 El desarrollo sostenible según la ONU***

Según el Informe Brundtland, publicado en 1987, el concepto de desarrollo sostenible expresa la idea de que debemos satisfacer nuestras necesidades sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. En otras palabras: no debemos vivir hipotecando el futuro de nuestros nietos. Se trata de un proceso sociopolítico y económico, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas. A la vez, este proceso está cualificado por constricciones ecológicas (los límites físicos de la biósfera) y político-morales (preservar la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades). En consecuencia, la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelven acordes con las necesidades presentes y futuras. Este proceso se caracteriza por la tensión entre la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas y la satisfacción de las necesidades humanas (CMMAD, 1987). El informe señala que se requiere una nueva era de crecimiento económico, a la vez robusto y sostenible social y ambientalmente, para aliviar la persistente pobreza en gran parte del mundo. Este crecimiento lo requiere la satisfacción de las necesidades esenciales en las naciones donde los pobres constituyen la mayoría; mientras que el desarrollo duradero a nivel mundial requiere que los más ricos adopten modas de vida amigables con el ambiente.

Cinco años más tarde, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo reafirmó la importancia de un desarrollo que integre la protección del ambiente,

señalando que existen tanto necesidades de desarrollo, como ambientales (Declaración de Río, 1992). Si la Declaración de Estocolmo de 1972 puede considerarse como el nacimiento del derecho ambiental, la Declaración de Río marca su consolidación (Esain, 2017). Sus 27 principios constituyen la base de la disciplina. En relación a nuestra temática, es pertinente mencionar los siguientes seis principios:

Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Principio 5: Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.

Principio 8: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

Principio 11: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo (Declaración de Río, 1992).

La Declaración de Río establece, por un lado, principios jurídicos como los principios de equidad intra e intergeneracional, de integración (de la protección ambiental al proceso de desarrollo) y de participación ciudadana. Por otro, hace hincapié en la necesidad de erradicar la pobreza (Massiris, 2012), así como modificar los patrones de consumo y producción que resultan ambientalmente insostenibles. Finalmente, la Declaración remarca la importancia de sancionar instrumentos legales que regulen adecuadamente la protección del ambiente.

Con respecto a la participación ciudadana, la Declaración establece tres requisitos para una participación efectiva: el acceso a la información pública ambiental, el acceso a la participación y el acceso a la justicia. En cuanto al Programa 21, que constituye el plan de acción adoptado en la Conferencia de Río, remarca la importancia de la participación social para lograr un desarrollo sostenible (ONU, s. f.).

Esta centralidad otorgada en Río a la participación ciudadana se ha ido consolidando y se adoptaron instrumentos regionales vinculantes. En Europa está vigente desde 2001 (EUR-Lex, 2018) el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus, 1998). En nuestra región, se encuentra abierto a la firma el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado a principios de 2018, en Escazú, Costa Rica (Hernández Ordoñez, 2019). Si bien

este instrumento ha sido firmado por Argentina, se encuentra pendiente su ratificación por el Congreso de la Nación<sup>34</sup>.

Diez años después de la Conferencia de Río, a partir de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, se populariza la concepción tridimensional del desarrollo sostenible. Esta plantea que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental son pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible (ONU, 2002). En esta concepción, la sostenibilidad se lograría cuando se superponen las dimensiones económica, social y ambiental, y se alcanza un punto de equilibrio entre los tres polos (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Sachs, 2015). Sin embargo, para Ortega (2014), este equilibrio es falso, debido a que su búsqueda se produce en un contexto de inequidad y desigualdad, que genera costos ecológicos, económicos y sociales mayores. De manera similar, Mahaim (2014) cuestiona la pertinencia de la concepción tridimensional del desarrollo sostenible, al advertir que podría debilitar la atención que requieren las cuestiones ambientales.

Por otra parte, la Declaración de Johannesburgo admite que, lejos de alcanzarse el desarrollo sostenible, la situación mundial es preocupante:

El medio ambiente mundial sigue deteriorándose. Continúa la pérdida de biodiversidad; siguen agotándose las poblaciones de peces; la desertificación avanza cobrándose cada vez más tierras fértiles; ya se hacen evidentes los efectos adversos del cambio del clima; los desastres naturales son más frecuentes y más devastadores, y los países en desarrollo se han vuelto más vulnerables, en tanto que la contaminación del aire, el agua y los mares sigue

---

<sup>34</sup> El 4 de octubre de 2018, diputados de la Unión Cívica Radical (oficialismo) presentaron en la Honorable Cámara de Diputados el Proyecto de ley: Acuerdo regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe –Acuerdo de Escazú–, suscripto en el marco de la 73 Asamblea General de las Naciones Unidas. Ratificación. Expediente 6182-D-2018. Publicado en Trámite Parlamentario N° 135. El proyecto pasó por las Comisiones de Relaciones exteriores y culto y Recursos naturales y conservación del ambiente humano. No se encontró más información al respecto en el sitio web de la Cámara de Diputados (<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/resultados-buscador.html>).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

privando a millones de seres humanos de una vida digna (ONU, 2002, párrafo 13).

Diez años después, a veinte años de la Conferencia de Río, en el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada nuevamente en Río de Janeiro, se empieza a hablar de triple sostenibilidad: económica, social y ambiental. Se afirma que es posible lograr a la vez la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenible, un incremento de la inclusión social y una mejora en el bienestar humano, con oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo ecosistemas saludables (ONU, 2012). Una propuesta que Lander (2013) considera poco realista.

Finalmente, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se afirma la necesidad de armonizar el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del ambiente. Se formulan 17 objetivos que abarcan temas sociales (la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la igualdad de género y la reducción de las desigualdades), económicos (crecimiento económico, industria e innovación, producción y consumo responsables) y ambientales (agua y saneamiento, energía no contaminante, clima, vida terrestre y vida marina), así como temas transversales vinculados a la sostenibilidad de las ciudades (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

En la misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019a) promueve un enfoque integrado que aborde a la vez pobreza multidimensional, desigualdad, exclusión, sostenibilidad, conocimiento y habilidades. El programa busca fomentar la integración de las consideraciones ambientales en los planes y estrategias de desarrollo, así como la recuperación económica, los medios de vida y la protección social.

A lo largo de estos treinta años, se puede reconocer una constante: la importancia que se otorga a la participación ciudadana, considerada uno de los mecanismos más eficaces para abogar por un desarrollo sostenible (CMMAD, 1987; Declaración de Río, 1992). Este reconocimiento es compartido por diversos autores (Guimarães, 1994 y 2002; Psathakis, 2010; Riechmann, 2005).



Es interesante señalar cómo se volvió a instalar en el discurso del desarrollo sostenible la idea del crecimiento económico como estrategia. En el Informe Brundtland, el crecimiento económico estaba reservado a los países pobres y la sostenibilidad se refería solo a la dimensión ecológica (Bermejo Gómez de Segura, 2014). En la Declaración de Río (1992), se establece que la protección del ambiente debe formar parte del proceso de desarrollo. En Johannesburgo aparece el desarrollo económico como una de las dimensiones del desarrollo sostenible. En Río+20 se anhelan la sostenibilidad económica y el desarrollo económico sostenible. Finalmente, en la Agenda 2030 vuelve el objetivo del crecimiento económico.

En paralelo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente alerta sobre la creciente degradación ambiental y sus consecuencias para las personas, las economías y la seguridad de las naciones (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2018).

En relación a los 17 objetivos de desarrollo sostenible que la ONU se propone alcanzar en el marco de la Agenda 2030, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2019b) señala que erradicar la pobreza sigue siendo uno de los principales desafíos que enfrenta la humanidad, que la desigualdad está en aumento, que la degradación del suelo no tiene precedentes y que la contaminación marina ha llegado a niveles alarmantes. Este breve diagnóstico muestra que a más de treinta años del Informe Brundtland, el desarrollo sostenible no se está alcanzando, porque no es ecológicamente sostenible (Leff, 2008).

Esta situación ha generado un debate en torno a la conceptualización del desarrollo sostenible, que presentamos brevemente en el siguiente apartado.

### **2.3.3.2 *El debate***

Si bien la definición del desarrollo sostenible formulada en el Informe Brundtland en 1987 fue adoptada internacionalmente (Guimarães, 2002), no existe, en realidad, una definición consensuada (Gudynas, 2010). Por el contrario, se observa una gran variedad de interpretaciones (Bermejo Gómez de Segura, 2014; Guimarães, 2002;

Lélé, 1991), a tal punto que el término puede indicar ideas absolutamente opuestas (Elizalde, 2009). A raíz de diversos aportes, trataremos de reconocer algunos ejes del debate.

Para Lélé (1991), la idea básica es un desarrollo ecológicamente sensato y socialmente equitativo. Diversas perspectivas teóricas han sido utilizadas para caracterizarlo, entre las cuales pueden identificarse los siguientes criterios recurrentes (Gallopín, 2003):

- la justicia inter- e intrageneracional;
- la preservación de la diversidad biológica por su valor intrínseco;
- la necesidad de integrar los intereses económicos y ecológicos o el intento de reconciliar las metas sociales, económicas y ecológicas;
- la necesidad de comprender las vinculaciones entre los aspectos social, ecológico y económico del mundo, así como complementar la aplicación de un enfoque sistémico con la integración de perspectivas múltiples.

Se trata de lograr un equilibrio entre factores que condicionan el bienestar humano (Dourojeanni, 1999) y se han sugerido diversas formas de alcanzarlo: instaurar procesos productivos eficientes y de bajo consumo de recursos; disminuir la generación de residuos y prevenir la contaminación; controlar la evolución demográfica; impulsar cambios sociales y culturales; reducir el hiperconsumo; fomentar el desarrollo con base en elementos cualitativos; promover las nuevas tecnologías; instaurar la universalización de los derechos humanos y la democratización institucional; reducir el hambre, la pobreza y la exclusión social, mediante la redistribución de los recursos; así como conciliar las tres dimensiones – económica, social y ambiental– del desarrollo sostenible (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016).

Sin embargo, se advierte una paradoja (Guimarães, 1994 y 2002): para ser sostenible, el desarrollo requiere de un mercado regulado y de decisiones públicas a largo plazo; a la vez que el discurso cobra fuerza con la Conferencia de Río (1992), en un momento de auge del neoliberalismo, en el cual está desacreditada la planificación gubernamental (Ortega, 2014). En este contexto, aparece cuestionable la viabilidad de los requisitos del desarrollo sostenible.

Además, afirmar la compatibilidad del desarrollo económico y la conservación del ambiente constituye una postura optimista (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016). Debido al carácter intrínsecamente expansionista del sistema económico capitalista, es discutible que el desarrollo sostenible sea posible (Gallegos Ramírez, 2009; Leff, 2008). La necesidad de crecimiento del sistema ocasiona y profundiza los problemas ambientales y sociales, lo que sugiere que la sostenibilidad requiere un decrecimiento económico (Jackson, 2009 y 2019). En una economía construida en torno a los supuestos de un crecimiento exponencial continuo, esta idea constituye una heterodoxia y un desafío (Jackson y Webster, 2016). Así, Martínez Alier (2008) observa que, a partir del Informe Brundtland, se ha pregonado un crecimiento económico que sea ecológicamente sostenible, una propuesta improbable, debido a que la economía industrial agota los recursos y desborda los sumideros de residuos (Jackson, 2009; Leff, 2008). En definitiva, el concepto de desarrollo sostenible combina lógicas contradictorias: el concepto de desarrollo proviene de la economía neoclásica y acepta el capitalismo como camino único para todas las sociedades; mientras que el concepto sostenibilidad sugiere que el desarrollo puede ser un proceso integral, que incluya diversas dimensiones, además de la económica (Gallegos Ramírez, 2009).

Para Ortega (2014), en lugar de un desarrollo sostenible basado en una racionalidad económica, se requiere otro tipo de sostenibilidad, fundada en una racionalidad ambiental.

En sentido similar, Gudynas (2010) recalca que el origen del desarrollo sostenible se encuentra en el manejo ecológico de poblaciones y siempre está enfocado en cuestiones ambientales. Este fenómeno, aclara, no implica una falta de sensibilidad social, ya que la prioridad de la sostenibilidad es asegurar que las personas puedan salir de la pobreza y satisfacer sus necesidades.

De modo similar, Albuquerque (2013) considera que el desarrollo sostenible es la incorporación de la dimensión ambiental del desarrollo. Como Gallegos Ramírez (2009), Albuquerque considera que, en un planeta finito, el desarrollo sostenible cuestiona el objetivo del crecimiento económico máximo e indefinido: el desconocimiento de las leyes físicas atenta contra la capacidad de reproducción de los servicios ecosistémicos que permiten la vida. El consumo creciente de materia y energía que requiere el crecimiento económico se enfrenta a los límites de dotación

de recursos del planeta y se degrada en el proceso productivo y de consumo (Leff, 2008). El desarrollo será sostenible en la medida en que se logre preservar la integridad de los procesos naturales que garantizan los flujos de energía y de materiales en la biosfera y, a la vez, se preserve la biodiversidad del planeta (Guimarães, 2002; Mahaim, 2014). Sin embargo, cabe señalar que no resulta fácil calcular la capacidad de carga de los ecosistemas (Worster, 2001 citado en Leff, 2008).

En definitiva, para realizar una adecuada manutención del stock de recursos y de la calidad ambiental –con el fin de satisfacer las necesidades básicas de las generaciones actuales y futuras– los recursos se deben usar eficientemente y consumir con moderación. Solo de esta manera podrán las generaciones futuras gozar de las mismas posibilidades que la actual (Burgess, 2003; Elizalde, 2009).

En consecuencia, para que el desarrollo sea sostenible, se debe mantener el consumo de los recursos naturales dentro de determinados parámetros: los recursos renovables no se deben extraer más allá de la cosecha; respecto de los no renovables, se debe garantizar su adecuada sustitución y limitar su apropiación, cuando no tienen sustituto (Gudynas, 2010; Guimarães, 2002). Toda utilización de un recurso no renovable sin sustituto constituye un consumo de capital (natural) y genera un daño irreversible. Siendo intrínsecamente insostenible, tal consumo debe restringirse, buscando diversas formas de minimizarlo (Mahaim, 2014; Riechmann, 2012). El suelo siendo un recurso no renovable y sin sustituto, su consumo debe restringirse.

El consumo de suelo con fines de urbanización no solo origina la reducción de los hábitats naturales, los recursos hídricos y los suelos agrícolas, sino que ocasiona el aumento de la contaminación, el consumo energético, la emisión de dióxido de carbono y la generación de desechos. En los países desarrollados, el crecimiento económico y el aumento en los niveles de consumo traen aparejado un fuerte aumento de la demanda de suelo. En los países en desarrollo, muchas ciudades se enfrentan a la falta de viviendas, infraestructuras y servicios, sumada a las condiciones de pobreza en las cuales se encuentra gran parte de la población urbana. Muchos recursos naturales y los ecosistemas que los producen no son ilimitados (Riechmann, 2005) y la capacidad de absorción de los ecosistemas urbanos tampoco, por lo que se debe conservar los recursos y minimizar sus usos

injustificados. En este contexto, es imprescindible aumentar la densidad urbana, buscando generar ciudades compactas (Burgess, 2003).

Este breve recorrido bibliográfico evidencia la brecha que existe entre las posturas que creen posible conciliar las diversas dimensiones del desarrollo sostenible y las que consideran necesario cambiar el sistema económico prevalente. El punto en común es el reconocimiento que se requiere equilibrar el consumo de recursos con las condiciones naturales (Gudynas, 2010; Massiris, 2012). Todos los autores consultados parecen aceptar la necesidad de hacer un uso racional de los recursos naturales. Sin embargo, las posturas difieren en cuanto al nivel de consumo de recursos que se considera sostenible, diferencia que permite esbozar una tipología de corrientes.

### **2.3.3.3 *Las corrientes del desarrollo sostenible***

Para clasificar las diversas posturas en torno al desarrollo sostenible, debe determinarse cómo se abordan algunas cuestiones claves para la sostenibilidad del desarrollo, entre otras:

el papel que desempeñan los límites ecológicos, las formas de valoración (ética), las concepciones sobre la apropiación y uso de los recursos naturales (economía), el papel de la ciencia y la tecnología, o los modos de debatir y tomar decisiones (Gudynas, 2010, p. 46).

Sobre esta base se pueden agrupar las diversas aproximaciones al desarrollo sostenible en tres grandes corrientes, que se contienen una a la otra:

- Desde una perspectiva utilitarista y antropocéntrica, el desarrollo sostenible “débil” considera que la conservación de la naturaleza es necesaria para el crecimiento económico. Se postula que el capital natural puede ser sustituido por otras formas de capital y la sostenibilidad se alcanza cuando el capital total se mantiene en el tiempo.
- Desde una perspectiva antropocéntrica, pero que admite la existencia de valoraciones no económicas, el desarrollo sostenible “fuerte” plantea la

necesidad de preservar un stock natural crítico, más allá de su posible uso económico, con el objeto de asegurar la supervivencia de especies y la protección de ambientes importantes. Se advierte que el capital natural no es enteramente sustituible por otras formas de capital. Toda trayectoria de desarrollo que conduzca a una reducción general del acervo de capital natural deja de ser sostenible, aunque aumenten otras formas de capital (Gallopín, 2003).

- Desde una perspectiva biocéntrica, el desarrollo sostenible “súper-fuerte” reconoce un valor intrínseco en la naturaleza, más allá de su utilidad para el ser humano, sosteniendo que el ambiente es valorado de muy diferentes maneras –económica, cultural, ecológica, religiosa, entre otras–. En lugar del concepto de capital natural, se usa el de patrimonio natural, entendido como un acervo que se recibe en herencia de nuestros antecesores y que debe ser mantenido para ser legado a las generaciones futuras. Para ser considerada sostenible, una medida debe garantizar la preservación cuantitativa y cualitativa de dicho patrimonio (Gudynas, 2010).

Como se puede vislumbrar a raíz de esta síntesis, las corrientes “fuerte” y “súper-fuerte” obligan a una discusión más profunda sobre los estilos de desarrollo actual. La tercera postura, en particular, pareciera ser incompatible con el concepto mismo de desarrollo y requerir un paradigma alternativo (Gudynas, 2011). De modo que, el presente estudio se enmarca en la corriente “fuerte”.

En este apartado vimos que las conceptualizaciones del desarrollo sostenible son diversas y divergentes. Está en particular debatido el papel del crecimiento económico, considerado una estrategia ineludible para el desarrollo sostenible o, al contrario, la causa principal de la insostenibilidad del actual modelo de desarrollo. Del lugar que se asigna al crecimiento, se desprende el nivel permitido de consumo de recursos naturales, entre ellos el suelo.

### **2.3.4 El desarrollo sostenible en el campo jurídico**

En el campo jurídico, el desarrollo sostenible es un derecho humano (Rodríguez, 2012), que combina el derecho al desarrollo con el derecho al ambiente sano. A diferencia de los derechos civiles, políticos, culturales y económicos, aquellos derechos no han sido consagrados en un pacto vinculante para los Estados firmantes, sino que fueron reconocidos en instrumentos de carácter declaratorio.

La Declaración sobre el derecho al desarrollo manifiesta:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él (Declaración sobre el derecho al desarrollo, 1986, art. 1, inc. 1).

En cuanto al derecho al ambiente sano, lo reconoce la Declaración de Río: “Los seres humanos (...) tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza” (Declaración de Río, 1992, principio 1). Esta idea es reforzada con la idea de equidad inter e intrageneracional: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (Declaración de Río, 1992, principio 3). Las constituciones latinoamericanas que fueron reformadas en los años noventa del siglo XX consagraron el derecho al ambiente sano (Brañes, 2001) y se puede decir que el derecho recepta el concepto de desarrollo sostenible a partir de la Conferencia de Río (Brañes, 2001; Esain, 2017).

Al establecer que “los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente” (Principio 11), la Declaración de Río afirma la importancia que atribuye al derecho como instrumento de los cambios ambientales propiciados por la Conferencia. En sentido similar, el Programa 21 señala que “las leyes y los reglamentos (...) se cuentan entre los instrumentos más importantes para poner en práctica las políticas sobre el medio ambiente y el desarrollo” (Programa 21, 1992,

párrafo 8.13). Sin embargo, advierte que reformas legislativas son necesarias en todos los países, en particular en los países en desarrollo, cuya legislación suele evidenciar deficiencias (párrafo 8.14). El Programa enfatiza el papel de una adecuada legislación con miras a la consecución del desarrollo sostenible:

Para integrar en forma eficaz el medio ambiente y el desarrollo en las políticas y prácticas de cada país es indispensable elaborar y poner en vigor leyes y reglamentos integrados, que se apliquen en la práctica y se basen en principios sociales, ecológicos, económicos y científicos racionales (párrafo 8.14)

Es decir que, para que las políticas públicas fomenten efectivamente un desarrollo sostenible, no es suficiente sancionar leyes ambientales por un lado y leyes de desarrollo por el otro, sino que las leyes deben contemplar ambas problemáticas de manera integrada. Además, se recomienda la sanción de legislación en todos los niveles de gobierno, y que esta se reglamente y aplique.

Brañes (2001) remarca que el tratamiento integral de los problemas ambientales en las distintas escalas requiere un marco jurídico apropiado para el desarrollo sostenible, que impacte en la legislación económica e impida los modelos de desarrollo destructivo. Sin embargo, los lineamientos que proporciona el Programa 21 al respecto son escasos y generales. A 25 años de la Conferencia de Río, no existe aún una especialidad jurídica dedicada al desarrollo sostenible. Esta problemática está generalmente contemplada en el derecho ambiental<sup>35</sup> y sería pertinente que el derecho económico la considere también (Brañes, 2001).

Establecida la importancia para el desarrollo sostenible de contar con leyes integradas, reglamentadas y aplicadas, presentamos en la siguiente sección la situación en América Latina.

---

<sup>35</sup> Entre las numerosas definiciones del derecho ambiental, se puede citar la siguiente: “El derecho ambiental se manifiesta en la legislación ambiental, y se lo puede definir como el conjunto de instrumentos legales que forman parte de la regulación de la problemática ambiental” (Juliá, 2013, p. 217) o de la regulación de conductas referidas al ambiente (Juliá y Foa Torres, 2012).



### **2.3.4.1 El desarrollo sostenible en las constituciones y leyes de América Latina**

Brañes (2001) y Esain (2017) señalan que, en nuestra región, los propósitos compartidos por los Estados en torno de las iniciativas jurídicas propiciadas por la Declaración de Río y el Programa 21 se fueron plasmando en constituciones y leyes ambientales. En las constituciones latinoamericanas reformadas se incorporaron – más o menos explícitamente– la idea del desarrollo sostenible junto con la conservación y uso racional de los recursos naturales y la biodiversidad, así como la participación ciudadana en la gestión ambiental.

El constitucionalismo ambiental latinoamericano se comenzó a construir en torno al deber del Estado y de las personas de proteger el ambiente y las referencias al desarrollo sostenible se insertan generalmente en función de este deber (Brañes, 2001). Como consecuencia, las constituciones comenzaron a autorizar el establecimiento de restricciones al ejercicio de ciertos derechos fundamentales, como el derecho de propiedad y el derecho a ejercer una industria lícita. En un contexto de crisis ambiental, explica Lorenzetti (2008), los derechos subjetivos deben ser interpretados de modo que no impacten negativamente en los bienes jurídicos colectivos –el ambiente y sus diversos componentes–. Este paradigma ambiental<sup>36</sup> representa un sistema en el cual predominan los deberes y los límites al ejercicio de los derechos individuales, en razón de la protección que demanda el bien colectivo ambiente. Constituye un intento de armonizar el derecho en su conjunto con la naturaleza.

---

<sup>36</sup> Lorenzetti (2008) utiliza el término “paradigma” en el sentido de modelo decisorio, que tiene un estatus anterior a la regla y condiciona las decisiones. Un “modelo de precomprensión que guía las acciones humanas en un determinado tiempo y lugar” (p. 6), otorgando preeminencia al contexto social –las concepciones que son predominantes en los intérpretes- por sobre la norma. Esta concepción difiere de la noción desarrollada por el físico e historiador de la ciencia Thomas Kuhn, que se puede sintetizar como un consenso de la comunidad científica, en determinado momento, sobre el modo de plantar, tratar y resolver problemas (Piña, 2007).

Referencias expresas al desarrollo sostenible se encuentran en tres constituciones políticas reformadas después de 1992:

- la Constitución de Ecuador de 2008 (art. 3 y 259), que consagra además un Régimen de Desarrollo (título VI) basado en la idea del buen vivir o *sumak kawsay*;
- la Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999 (art. 123, 128, 299, 305, 307, 310 y 326); y
- la Constitución de México de 1917 (art. 2 B. VII y 73 XXIX-N, reformados en 2001 y 2016 respectivamente).

En Argentina, en la reforma constitucional de 1994, se incorporó un artículo sobre la protección del ambiente (art. 41), que consagra el derecho al ambiente sano, evoca la idea del desarrollo sostenible y establece el uso racional de los recursos (Brañes, 2001). Con esta reforma, se instituyó un nuevo orden jurídico ambiental, con implicancias políticas e institucionales (Juliá, 2013; Ulla, 2014).

Estas reformas instauraron las bases constitucionales para dotar a los países de la región de legislación ambiental. La referencia al desarrollo sostenible se encuentra generalmente en las leyes ambientales, aunque leyes específicas han sido sancionadas en Puerto Rico (Ley sobre Política Pública de Desarrollo Sostenible, Ley 267 de 2004) y Bolivia (Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Ley 300 de 2012). Se sancionaron leyes generales del ambiente (leyes marco), reglamentación y normas técnicas y se empezó a modificar la legislación sectorial de relevancia ambiental (Brañes, 2001). En Argentina, posteriormente a la reforma constitucional de 1994, se sancionaron diversas leyes de protección ambiental, entre otras, la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002).

Si bien es notable este desarrollo de la legislación ambiental, es desigual entre países y todos “tienen tareas jurídicas pendientes” (Brañes, 2001, p. 107). Además, los avances observables no son la expresión de un desarrollo general del derecho ambiental en cada uno de los países de la región, sino más bien de progresos hechos en determinados sectores de la legislación en cuestión. Al mismo tiempo, se observa una carencia de las disposiciones necesarias para la implementación de esta, tales como reglamentos y normas técnicas que precisen la aplicación de las leyes: “una

de las razones endémicas de la ineficiencia del derecho ambiental consiste, precisamente, en la falta de desarrollo de sus disposiciones”, señala Brañes (2001, p. 107). A raíz de esta ineficiencia, las expectativas para el desarrollo sostenible que generaron los mencionados cambios constitucionales y legislativos se cumplieron de manera parcial.

El establecimiento de un marco jurídico adecuado para la gestión ambiental en los países de América Latina requiere cambios adicionales en materia constitucional, legislativa, reglamentaria y técnica. Es importante, advierte Brañes (2001), que estos cambios tengan en cuenta las especificidades históricas de las sociedades en que se insertan, así como las particularidades de sus sistemas jurídicos y culturas jurídicas. Estos cambios deberían, además, responder a principios de política ambiental que tomen en consideración criterios sociales y económicos apropiados.

Según Brañes (2001), los cambios necesarios incluyen:

- Consagrar constitucionalmente la idea del desarrollo sostenible, con los alcances que le son propios respecto de la constitución económica de cada país. Las constituciones deberían otorgar un mandato preciso al legislador para que oriente el sistema jurídico en su conjunto hacia el desarrollo sostenible, facultándolo para imponer los deberes que correspondan a los poderes públicos y a la población en general.
- Incorporar el ordenamiento territorial, para establecer la base constitucional para una legislación específica.
- Desarrollar la legislación en materia de ordenamiento territorial mediante la sanción de leyes específicas, junto con la necesaria reglamentación.

Así, es posible observar que, si bien la idea de desarrollo sostenible ha sido receptada por el derecho, esta recepción se dio principalmente en la legislación ambiental, cuando debería imbuir otras ramas también. Además, para ser eficaz, esta legislación requiere ser completada por normas de jerarquía diversa. En la próxima sección, veremos más específicamente la recepción por el derecho de la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

## **2.4 La vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, y su recepción por la legislación**

Al inicio de este capítulo vimos que predomina actualmente la idea del ordenamiento territorial como estrategia para lograr el desarrollo sostenible (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Gudiño, 2009; Mahaim, 2014; Massiris, 2012; Pastorino, 2009; Psathakis, 2010; Vargas, 2002; Walsh, 2009). El ordenamiento territorial posibilita un desarrollo territorial espacialmente ordenado y ambientalmente sostenible (Massiris, 2012); permite realizar un aprovechamiento óptimo del territorio mediante un uso sostenible de los recursos naturales y patrones adecuados de distribución de asentamientos y actividades (Gudiño, 2009; Massiris, 2012).

En el ordenamiento confluyen las políticas ambientales, las políticas de desarrollo regional o territorial, y las políticas de desarrollo social y cultural (García Collazo y Panizza 2014; Gudiño, 2009; Massiris, 2012). Además, ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comparten características comunes, como la preocupación por la gestión de los recursos naturales, la transversalidad, la globalidad, la perspectiva finalista y la orientación hacia el futuro (Mahaim, 2014).

En los próximos apartados profundizaremos en la importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible e identificaremos requisitos de este a aquel. Este recorrido nos permitirá formular las dimensiones e indicadores que necesitaremos para el análisis de los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial en Argentina y en otros países de América del Sur, objeto de los próximos dos.

### **2.4.1 La importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible**

En realidad, la identificación del ordenamiento territorial como instrumento para lograr el desarrollo sostenible existió desde los albores de este concepto y cobró más fuerza en el último decenio.

Así, el Programa 21, el plan de acción para el desarrollo sostenible adoptado en la Conferencia de Río (1992), plantea que el desarrollo sostenible puede lograrse mediante un abordaje integrado de planificación y gestión del territorio:

Las crecientes necesidades humanas y el aumento de las actividades económicas ejercen una presión cada vez mayor sobre los recursos de tierras, suscitan la competencia y los conflictos y llevan a un uso impropio de la tierra y los recursos. Si se quiere satisfacer en el futuro las necesidades humanas de manera sostenible, es esencial resolver ahora estos conflictos y encaminarse hacia un uso más eficaz y eficiente de la tierra y sus recursos naturales. Un enfoque integrado de la planificación y gestión del medio físico y del uso de la tierra es una forma eminentemente práctica de lograrlo. Examinando todos los usos de la tierra de manera integrada, se pueden reducir al mínimo los conflictos y obtener el equilibrio más eficaz y se puede vincular el desarrollo social y económico con la protección y el mejoramiento del medio ambiente, contribuyendo así a lograr los objetivos del desarrollo sostenible (ONU, 1992b, párrafo 10.1 citado en Montes Lira, 2001, p. 8).

Esta recomendación –contemplar al suelo en su integralidad y utilizarlo de manera planificada y ordenada– se debe a su carácter de recurso natural (Montes Lira, 2001). Advirtiendo que los recursos terrestres, entre ellos el suelo, se utilizan con fines diversos, que pueden competir entre sí, el Programa 21 recomienda planificar y ordenar todos los usos de manera integral. Se deben considerar, por un lado, todos los factores –ambientales, sociales y económicos– y, por otro, todos los componentes del ambiente y los recursos conjuntamente. Este abordaje integral facilitaría compensaciones apropiadas, posibilitando una productividad y utilización sostenibles (ONU, 1992b).

En 2001, Montes Lira (2001) retoma la recomendación del Programa 21 al advertir que las ciudades y territorios fomentan el desarrollo económico, pero su creciente consumo de recursos naturales no es sostenible. En nuestra región, las tendencias en la distribución espacial de la población fomentan, además, la concentración de actividades y población, y un desarrollo desigual. Ante esta situación, el autor recomienda:

(...) poner esfuerzos en fortalecer el manejo integrado del territorio y los sistemas urbanos, con el fin de lograr una ocupación eficiente del territorio, y propiciar una localización apropiada de los centros urbanos y sus actividades económicas que resulten económica, social y ambientalmente sostenible. El ordenamiento territorial puede actuar como un instrumento para apoyar este proceso y la vinculación de las políticas de desarrollo económico y su espacio físico de aplicación, a través de la gestión del hábitat (Montes Lira, 2001, p. 9).

Por otra parte, relacionando el ordenamiento territorial con las áreas temáticas del Plan Regional de Acción de América Latina y el Caribe<sup>37</sup>, Montes Lira (2001) pone de manifiesto la vinculación de aquel con los conceptos de pobreza y equidad, productividad, ambiente y prevención de desastres naturales, participación y eficiencia en las políticas y la gestión. Al respecto señala:

- La provisión de viviendas adecuadas es prioritaria para mejorar la calidad de vida de la población con menos recursos. Las políticas territoriales deben tener como objetivo superar la pobreza y la indigencia y articularse con estrategias y mecanismos de desarrollo social a diversas escalas. El ordenamiento territorial puede promover las inversiones destinadas a mejorar los asentamientos humanos, otorgando acceso a servicios básicos, vivienda y empleo y logrando mejoras en la calidad de vida, la equidad y la productividad de la ciudad.

---

<sup>37</sup> Este plan fue elaborado por el Foro de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe para ser presentado en la II Conferencia Mundial sobre asentamientos humanos, Hábitat II en 1996 (Montes Lira, 2001).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- En relación a la productividad de los asentamientos humanos, se recomienda reforzar, en todos los niveles, la vinculación entre las políticas de desarrollo económico y los territorios mediante un manejo integrado de estos.
- Se recomienda fomentar una adecuada calidad ambiental mediante el ordenamiento de las actividades en el espacio urbano. La prevención de los desastres naturales se logra mediante la planificación y el control de los asentamientos humanos, su localización en zonas seguras y el acceso a infraestructura básica.
- Se requieren marcos institucionales y normativos que permitan institucionalizar un enfoque participativo del desarrollo y de la gestión de los asentamientos humanos, basado en el diálogo permanente entre todos los agentes, el establecimiento de espacios de participación y sistemas legítimos de gobierno y de delegación de autoridad. Por participación se entiende la incorporación de los diversos actores sociales –organismos públicos, sector privado y sociedad civil– en todas las etapas del ordenamiento: elaboración, aplicación, evaluación y revisión de los planes.
- La eficiencia en las políticas y la gestión supone articular los diferentes niveles del hábitat (el territorio con sus sistemas urbanos, las ciudades, los barrios y las viviendas) y utilizar instrumentos de gestión territorial y urbana que permitan la utilización racional de los recursos.

Como Montes Lira (2001), Vargas (2002) ve en el ordenamiento territorial una herramienta para la prevención de los desastres. Considera que ordenar un territorio es identificar sus potencialidades, limitaciones y riesgos para distribuir los asentamientos y las actividades, de modo tal que se pueda garantizar la vida y el desarrollo en condiciones de sostenibilidad. En este sentido, el ordenamiento territorial apunta a la regulación de la utilización, la ocupación y la transformación del espacio en función del bienestar colectivo actual y futuro (esto es, calidad de vida), la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles.

Como Montes Lira (2001), Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016) ven en las ideas desarrolladas en la Conferencia de Río el origen de la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Un repaso de los principios expresados en la

Declaración de Río (1992) pone de manifiesto la importancia que esta otorga a la conservación del ambiente –ya sea de los recursos naturales, ecosistemas, procesos ecológicos o biodiversidad– y a su integración a la planificación del desarrollo:

- La conservación y utilización del medio ambiente y los recursos naturales para el beneficio de las generaciones presentes y futuras.
- El mantenimiento de los ecosistemas y los procesos ecológicos indispensables para el funcionamiento de la biosfera y la conservación de la diversidad biológica.
- La incorporación del concepto de "óptimo rendimiento sostenible" en la utilización de los recursos naturales vivos y de los ecosistemas.
- El requisito de evaluaciones previas de las actividades que se propongan y puedan afectar considerablemente el medio ambiente o a la utilización de recursos naturales.
- La pretensión de asegurar la conservación como parte integrante de la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016, p. 745).

Estos autores consideran que planificar adecuadamente el desarrollo territorial es la única manera de ir generando territorios más sostenibles, que ofrezcan calidad de vida a toda la población. Al respecto señalan:

El objetivo final de la planificación territorial es el desarrollo global de los sistemas territoriales a los que se aplica, entendido éste en términos de calidad de vida. El desarrollo integral implica equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos, calidad ambiental, calidad de la gestión pública y coordinación administrativa (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016, p. 750).

Esta concepción de la planificación territorial sostenible se funda tanto en los principios desarrollados en la Declaración de Río (1992), como en los objetivos y principios que diversos autores asocian al desarrollo sostenible. A partir del relevamiento realizado por Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), es posible identificar cuatro objetivos del desarrollo sostenible a los que puede contribuir el ordenamiento territorial:



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- a. Prevenir la contaminación atmosférica mediante la elaboración de un modelo territorial que permita reducir las distancias que deban recorrer los trabajadores y las mercancías, a la vez que fomente el transporte público.
- b. Disminuir el hiperconsumo, en particular frenar la demanda por suelo disperso, mediante el establecimiento de restricciones a la urbanización de nuevas superficies y la disponibilidad de alternativas atractivas en zonas ya urbanizadas.
- c. Reducir la pobreza y la exclusión social, mediante el acceso equitativo a suelo dotado y viviendas sociales.
- d. Equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica social y ambiental) mediante su consideración en los procesos de toma de decisión vinculados a la localización de usos de suelo.

Para que el ordenamiento territorial contribuya a alcanzar el desarrollo sostenible, argumentan Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), debe impulsar la elaboración de un modelo territorial sostenible. En otras palabras, se requiere una política de intervención planificada para la transformación del territorio. Sin embargo, debido a la ambigüedad del concepto de desarrollo sostenible, implementar tal política no resulta fácil y se requiere definir criterios para ello.

Como Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) consideran que el ordenamiento territorial permite generar modelos territoriales sostenibles. Esto se logra mediante la selección de actividades a realizar en pos del desarrollo, en primer lugar, y luego su localización y su regulación. Esta construcción planificada de sistemas territoriales aptos para proveer calidad de vida a la población posibilita un desarrollo sostenible. Además, los objetivos del ordenamiento territorial –desarrollo equilibrado, integral y en términos de calidad de vida; utilización racional del territorio y gestión responsable de los recursos naturales; evitar la localización de actividades en zonas de riesgos; calidad ambiental; participación y concertación– son compatibles con el desarrollo sostenible y lo propician.

Para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) hacen hincapié en la fase de información y diagnóstico, que permite conocer e interpretar el sistema territorial. Elaborar el diagnóstico implica entender

cómo es, funciona y evoluciona el territorio; los conflictos, riesgos y problema que los afectan y las potencialidades con las que cuenta. Se requiere a la vez de un conocimiento técnicocientífico, local y de la percepción de la población. El diagnóstico se realiza en dos pasos: diagnóstico de los componentes (subsistemas físico-natural, población y actividades, poblamiento, y marco legal e institucional) y diagnóstico integrado del sistema territorial.

Como Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), Massiris (2012) considera al ordenamiento territorial un instrumento de planificación del desarrollo territorial sostenible. Tal desarrollo integra cuatro dimensiones: una geográfica (territorialidad y cohesión territorial), una ambiental (desarrollo sostenible), una humana (desarrollo humano) y una política (gobernabilidad y gobernanza). La más importante en relación al ordenamiento territorial, en la opinión de este autor, es la dimensión geográfica, la cual abarca dos conceptos. El primero, la territorialidad del desarrollo, implica relacionar este con las condiciones –naturales, sociales, culturales y políticas– propias de cada territorio a ordenar, para asegurar que las políticas, normas, planes y acciones sean pertinentes y efectivos. En particular, se deben considerar la diversidad geográfica de los territorios, así como la escalaridad (los problemas propios de cada escala territorial), la temporalidad (las dinámicas de cambio) y la integralidad. Esta última cualidad requiere examinar las actividades humanas en relación con los factores que condicionan el desarrollo, tales como las condiciones ambientales específicas, las estructuras de poder existentes, el modo de producción dominante y la cultura que lo sostiene. Esta “territorialidad del desarrollo” parece expresar la misma idea que la selección de actividades que pregonan Gómez Orea y Gómez Villarino (2013). En cuanto al segundo concepto –la cohesión territorial–, se trata de fomentar la justicia socioterritorial mediante la equidad socioeconómica y la coherencia de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial.

Mediante el ordenamiento territorial, explica Massiris, se localizan ordenadamente las actividades económicas, las infraestructuras y la población, y se establecen áreas de conservación de ecosistemas con valor paisajístico, ambiental o cultural. Al respecto el autor advierte:

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento territorial tiene un valor estratégico para el DTS, en la medida en que basado en el conocimiento científico de las potencialidades, limitaciones y problemas del territorio y en su visión integral se

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

puede planificar la utilización del territorio de manera que se reduzcan, controlen, eviten o reviertan los problemas y conflictos existentes por usos incompatibles, como ocurre entre los usos en actividades productivas y los usos de preservación, conservación o recuperación ambiental o con los usos residenciales o comerciales. Del mismo modo, los planes de ordenamiento territorial contribuyen a evitar desastres por efecto de fenómenos naturales y reducen el impacto ambiental, social y económico de estos fenómenos al señalar las áreas óptimas y dimensiones de las actividades económicas, desarrollos urbanísticos e infraestructuras, contribuyendo, con ello, a reducir la vulnerabilidad frente a dichos fenómenos. (...) También es posible, a partir de la gestión del ordenamiento territorial, contribuir a la gobernabilidad democrática en tanto dichos planes se formulen, adopten y ejecuten de modo democrático, con una participación efectiva e informada de los actores sociales afectados positiva o negativamente por las disposiciones del ordenamiento (Massiris, 2012, p. 99).

Como podemos apreciar en esta reflexión, Massiris comparte con Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) y Vargas (2002) la importancia otorgada al conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio, al objetivo de la prevención de los desastres naturales y a la participación ciudadana.

Teniendo en cuenta las tres misiones –de ordenación, desarrollo y coordinación– del ordenamiento, Massiris (2012) considera que este debe resolver cuatro cuestiones cruciales para lograr un desarrollo territorial sostenible: 1) la armonización del interés público y privado; 2) la conciliación de objetivos económicos, ambientales y sociales; 3) la articulación de las políticas territoriales y sectoriales; y 4) los alcances del ordenamiento territorial.

Estas cuestiones nos sugieren las siguientes reflexiones. Como lo vimos en el apartado anterior, no cabe duda que la conciliación de distintos tipos de objetivos suele ser considerada un requisito del desarrollo sostenible. Sin embargo, las otras tres cuestiones cruciales que menciona Massiris no nos parecen ser características de un ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible. Creemos que la armonización de intereses, planteada de forma general como lo hace el autor, es –o debería ser– el propósito de cualquier política pública orientada a mejorar el bienestar general de la población. En relación a nuestro tema, la especificidad de esta cuestión se expresa en los siguientes términos: cuando prima el interés privado, se resiente

la realización de la función social de la propiedad, principio sin el cual pierde sentido el ordenamiento territorial (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013). En sentido similar, Gudiño (2009) advierte que sería deseable desarrollar estrategias para conciliar los intereses del mercado y de la sociedad con miras a minimizar los efectos negativos de la distribución desigual de las inversiones. En cuanto a la articulación de las políticas territoriales y sectoriales, y los alcances del ordenamiento territorial, nos parecen ser cuestiones propias del ordenamiento territorial en general, independientemente del objetivo del desarrollo sostenible.

Soler (2013) comparte la opinión de Vargas (2002) en cuanto a que el desarrollo sostenible es el objetivo del ordenamiento territorial. Y con Massiris (2012) comparte que el ordenamiento debe integrar las diferentes políticas que inciden en el territorio. Así, para el autor cubano, el ordenamiento territorial es:

la actividad que propone, regula, controla y aprueba las transformaciones espaciales en el ámbito rural y urbano, integrando las políticas económicas, sociales y ambientales, y los valores culturales de la sociedad en el territorio, con el objetivo de contribuir al logro de un desarrollo sostenible (...). Para lograr un desarrollo sostenible resulta necesario armonizar el conjunto de elementos que componen el territorio de modo que se logre reconciliar al ser humano con su medio, y con ello incrementar su calidad de vida sin destruir el entorno (Soler, 2013, p. 18).

Soler considera que “los territorios bien planeados se encuentran en mejores condiciones de alcanzar la armonía entre las dimensiones social, ambiental y económica, pilares de la sostenibilidad” (p. 19). Como Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), Massiris (2012) y Vargas (2002), Soler nota que para ordenar un territorio es menester investigar sus condiciones naturales, demográficas, económicas y técnicas y procurar una adecuada gestión ambiental. Esta requiere, previamente a la localización de nuevas inversiones, la evaluación de los ecosistemas y el paisaje para compatibilizar las actividades con el territorio. En este sentido Soler comparte la recomendación de Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) y Massiris (2012) de seleccionar las actividades a realizar en pos del desarrollo en función de las características territoriales.

Como Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), Massiris (2012), Vargas (2002) y Soler (2013), Pastorino (2009) advierte la necesidad de un relevamiento previo y completo de las características del territorio a ordenar. Este autor introduce la siguiente distinción: la expresión “ordenamiento territorial” concibe a la naturaleza solo como condicionante de las actividades humanas; mientras que el “ordenamiento ambiental del territorio” hace hincapié en los requisitos de la naturaleza y en el respeto a las leyes naturales. Se trata de un proceso permanente de gestión del territorio que tiene en cuenta el carácter escaso del espacio y los problemas ambientales que se presentan. En esta concepción del ordenamiento, advierte Pastorino, el territorio ya no puede ser administrado en base a criterios solo geográficos, sino que es imprescindible disponer de información ambiental. La importancia de un ordenamiento ambiental del territorio radica en el rol de la prevención en la protección del ambiente:

Si se comparte que el principio de prevención es uno de los principios ínsitos a la tutela ambiental, la ordenación ambiental del territorio es el primer instrumento para poder diagramar una política y gestión adecuadas de las actividades productivas en un territorio escaso y donde las características físicas, químicas, geográficas y naturales deben ser consideradas en primer término para no lamentar perjuicios irreparables al ambiente y a los habitantes (Pastorino, 2009, p. 230).

Pastorino advierte que el ordenamiento ambiental del territorio requiere ser respaldado por múltiples instrumentos jurídicos, que sean apropiados a las diversas situaciones, así como al grado de concientización y aceptación social. El conocimiento científico necesario para un adecuado ordenamiento debería fundamentar decisiones que se impongan normativamente con carácter de orden público. A su vez, para legitimar las restricciones que se impongan al derecho de propiedad y otros tipos de derechos económicos, la implementación del ordenamiento requiere ser consensuada.

Cabe señalar que anteriormente, Brañes (2001) ya remarcó la importancia de una evaluación ambiental a los fines del ordenamiento. El concepto de “ordenamiento ambiental” u “ordenamiento ecológico”, explica, hace referencia a “un proceso de planificación que, a partir de un diagnóstico de las tendencias del deterioro ambiental, establece medidas regulatorias o inductivas para favorecer la protección del medio

ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales” (p. 59). Como tal, constituye un importante instrumento de la política ambiental, pero su desarrollo era considerado incipiente y su aceptación social baja.

En el presente apartado, vimos que la importancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible quedó establecida tempranamente, casi desde los inicios de este concepto. Los autores consultados señalan diversas maneras en que el ordenamiento territorial propicia un desarrollo sostenible. Puede:

- Promover una ocupación racional del territorio y una localización conveniente de los asentamientos y las actividades, que contemplen de manera equilibrada las dimensiones ambiental, social y económica, ofreciendo calidad de vida a la población;
- Vincular las políticas de desarrollo económico y el ámbito físico en el que estas se implementan e integrar las diferentes políticas que inciden en el territorio, conciliando sus objetivos económicos, sociales y ambientales;
- Fomentar un desarrollo equilibrado, integral y orientado al bienestar de las personas, que integre las características de cada territorio, su cohesión, consideraciones ambientales, el desarrollo humano, la gobernabilidad y la gobernanza;
- Contribuir a la reducción de la pobreza y al fomento de la equidad y la productividad;
- Contribuir a la disminución de la contaminación atmosférica y el consumo de suelo, y al fomento de la protección del ambiente, la gestión responsable de los recursos naturales y la prevención de desastres;
- Generar modelos territoriales sostenibles;
- Impulsar la participación y la concertación.

Para lograr efectivamente un desarrollo sostenible mediante el ordenamiento territorial, los autores consultados recomiendan:

- interpretar el sistema territorial mediante un diagnóstico amplio e integrado;
- articular los diferentes niveles territoriales y urbanos, y aplicar instrumentos de gestión que permitan la utilización racional de los recursos;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- planificar y gestionar los sistemas territoriales y urbanos de manera integrada;
- localizar los asentamientos humanos en zonas seguras y gestionarlos de manera participativa;
- mejorar el acceso a infraestructura y servicios básicos, viviendas y empleo;
- seleccionar las actividades a realizar, localizarlas y regularlas.

Vimos además que, debido a la ambigüedad del concepto de desarrollo sostenible, la formulación de una política de intervención planificada en el territorio, que impulse la elaboración de un modelo territorial sostenible, requiere la definición de criterios. En el próximo apartado buscaremos sistematizar tales criterios, profundizando en los requisitos que el desarrollo sostenible plantea al ordenamiento territorial.

## **2.4.2 Requisitos del desarrollo sostenible al ordenamiento territorial**

A partir de una lectura analítica de ocho autores de distintos países que se dedicaron a pensar en profundidad la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, buscaremos identificar los requisitos que debe satisfacer el primero para contribuir al segundo y sistematizarlos en forma de criterios. Las obras consultadas son:

1. Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y siconaturales, de Vargas (2002).
2. Propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial sustentable, de Rodríguez y Reyes (2008).
3. El Ordenamiento Ambiental del Territorio, de Pastorino (2009).
4. El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socioambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2, de Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

5. Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina, de Massiris (2012).
6. Ordenación del Territorio, Gómez Orea y Gómez Villarino (2013).
7. Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire: le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir, de Mahaim (2014).
8. Planeamiento territorial sostenible: un reto para el futuro de nuestras sociedades; criterios aplicados, de Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016).

En este apartado se sintetizan las recomendaciones o criterios que establecen estos autores para que el ordenamiento territorial sea un instrumento para un desarrollo sostenible. Presentamos sus aportes en el orden cronológico para terminar con los aportes más recientes.

Vargas (2002) considera que el fin del ordenamiento territorial es la regulación de la utilización, la ocupación y la transformación del espacio en función de la calidad de vida –el bienestar colectivo actual y futuro–, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles. Para lograr este fin, es necesario:

- conocer la presión actual y futura sobre el territorio, esto es, prever tanto el crecimiento poblacional como la demanda de recursos y servicios ambientales para el mediano y largo plazo;
- conocer los recursos, potencialidades y ventajas comparativas del territorio;
- conocer los riesgos por el uso del territorio y zonificar según estos.

Además, para ser eficaz, el ordenamiento territorial debe ser local, integral y participativo, debido a que:

- solo quienes habitan el territorio lo pueden ordenar adecuadamente;



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- no pueden existir ordenamientos parciales, sino que el ordenamiento debe considerar la mayor cantidad posible de aspectos relevantes para posibilitar el desarrollo y la sostenibilidad<sup>38</sup>;
- los habitantes deben comprender la importancia del ordenamiento y concertar las medidas a tomar.

Advirtiendo que se requieren herramientas específicas para encauzar en forma efectiva el desarrollo de un territorio hacia su sostenibilidad, Rodríguez y Reyes (2008) desarrollaron una propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial sostenible. Esta propuesta tiene tres componentes:

(a) la integración de distintas herramientas de análisis para el diagnóstico evaluativo de un territorio, (b) la ponderación de todas las dimensiones de la sustentabilidad, (c) la proposición de instrumentos para el diseño de modelos espaciales que permitan encauzar el desarrollo de un territorio hacia su sustentabilidad, considerando el uso racional de los recursos naturales, la reducción de los riesgos de desastres y el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras (pp. 3 s.).

Las autoras señalan que, para generar el orden deseado, es menester conocer el funcionamiento del territorio y la situación que requiere ser modificada. Para adquirir este conocimiento, recomiendan realizar un diagnóstico integrado del sistema territorial, que incluya las variables económicas, sociales y ambientales, con especial atención a estas últimas mediante una evaluación ambiental. Se busca comprender tanto la evolución y dinámica del territorio, como la brecha existente entre la situación ambiental actual y la deseada. Este diagnóstico permitirá identificar los problemas más relevantes y diseñar el modelo territorial deseado, conformado por la propuesta de ordenamiento territorial (la expresión territorial de los objetivos estratégicos del plan), así como programas y proyectos asociados a esta (que definen objetivos operativos). Esta propuesta consta de cuatro componentes: el diagnóstico integrado

---

<sup>38</sup> Esta advertencia en contra de los ordenamientos parciales y a favor de un ordenamiento integral es compartida por Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) y Massiris (2012).

del sistema territorial, la evaluación ambiental, la propuesta de ordenamiento territorial y los objetivos operativos.

1. El diagnóstico integrado del sistema territorial se realiza en dos etapas. En la primera, se analizan por separado los subsistemas físico-natural, población y actividades, asentamientos humanos e infraestructura, y marco legal e institucional, según la metodología propuesta por Gómez Orea (1998, 2002 citado en Rodríguez y Reyes, 2008). En la segunda etapa se analiza de manera integrada el sistema territorial mediante tres matrices de integración:
  - i. Matriz de Acogida del Territorio. Esta matriz cruza la capacidad del subsistema físico-natural (tasa de renovación de los recursos naturales, capacidad de asimilación de desechos del sistema y, resiliencia de este) con el subsistema población y actividades y permite definir unidades de uso.
  - ii. Matriz Situación Actual vs. Planes Vigentes. A través de esta matriz se identifican los planes de ordenamiento vigentes y se analiza su grado de cumplimiento en relación a los usos del suelo previstos y al desarrollo de la infraestructura prevista.
  - iii. Matriz de Potencialidades, Limitaciones y Problemas. Esta matriz permite realizar un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del territorio. Los “problemas” son los obstáculos que deben ser superados para alcanzar el desarrollo deseado. Su identificación debe realizarse con la participación de la comunidad afectada.
2. La evaluación ambiental analiza la interacción entre la ocupación del territorio (urbana, suburbana y rural) y el ambiente. Permite conocer el estado de los componentes ambientales (aire, aguas, suelo, biodiversidad y medio construido) y cómo la ocupación del territorio los viene afectando; posibilita revertir los impactos negativos y tomar decisiones más atinadas. La importancia de esta evaluación radica en que la planificación de los usos del suelo impacta sobre los demás componentes ambientales, a la vez que estos condicionan la localización de ciertas actividades y la intensidad de los usos posibles. La evaluación ambiental se realiza a través de la aplicación de la

Matriz Presión – Estado – Impacto – Respuesta. En esta matriz, las presiones incluyen las fuerzas económicas y sociales subyacentes (crecimiento de la población y consumo, entre otras), que son relevantes para la toma de decisiones en relación a los modelos de desarrollo, siendo la ponderación de distintos factores una variable central en un esquema de desarrollo sostenible. Al respecto es importante mencionar que se hace hincapié en la dimensión ambiental, que suele encontrarse relegada. Sin embargo, en función de cada realidad considerada, puede tener mayor importancia para la sostenibilidad del desarrollo otra dimensión, por ejemplo, la social, la que requerirá herramientas evaluativas apropiadas.

3. La propuesta de ordenamiento territorial, que se plasma en un plan, está conformada por el modelo territorial deseado y las medidas que permitirán alcanzarlo. Las autoras recomiendan que la propuesta esté compuesta por un marco flexible, que permita responder a oportunidades y amenazas nuevas; y un marco estructurante, definido por los objetivos estratégicos orientados a un concepto rector o proyecto territorial, que suele responder a un modelo de desarrollo. En un modelo de desarrollo sostenible, los objetivos estratégicos pueden incluir: calidad de vida y equidad, reducción del riesgo de desastres, protección y uso racional de los recursos, y bienestar de las generaciones futuras (Vargas, 2002 citado en Rodríguez y Reyes, 2008). El proyecto territorial debería ser formulado de manera participativa para gozar de consenso social.
4. Los objetivos operativos se relacionan directamente con el territorio a ordenar y los problemas detectados en el diagnóstico. Pueden responder a cualquier componente de la Matriz Presión – Estado – Impacto – Respuesta. Los objetivos deben ser priorizados y compatibilizados. En un plan de ordenamiento territorial sostenible se deben incorporar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ecológica, social y económica. La primera implica planificar en función de la capacidad de acogida o de carga del territorio; la segunda requiere un sistema de gobernabilidad que garantice bienestar individual y colectivo; y la tercera implica generar un nivel de vida adecuado para todos. Estas dimensiones deben verse reflejadas en los objetivos del ordenamiento territorial.

Otros aspectos a tener en cuenta según estas autoras son:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Considerar cabalmente las relaciones del territorio a ordenar con otros espacios territoriales, tanto de la misma jerarquía como de jerarquías superiores e inferiores, ya que el análisis de escalas múltiples es crucial para un ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible. Esta recomendación es compartida por Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), cuando mencionan la integración horizontal y vertical de las unidades territoriales.
- Realizar un análisis de factibilidad de los planes de ordenamiento territorial propuestos, teniendo en cuenta tanto las tres dimensiones de la sostenibilidad, como el marco jurídico, institucional y político existente.

Finalmente, cabe señalar que las autoras hacen hincapié en la participación social en dos momentos específicos del proceso –la identificación de los problemas del territorio y la formulación del proyecto territorial–. Sin embargo, aclaran que resulta importante desarrollar estrategias de participación eficaz en todas las etapas de elaboración del plan y seguimiento de su implementación. Este requisito de la participación es compartido por Vargas (2002), Massiris (2012) y Gómez Orea y Gómez Villarino (2013).

Vargas (2002) considera a la participación un requisito para la eficacia del ordenamiento. Para lograr dicha eficacia, se requiere:

(...) que exista clara conciencia en todos los habitantes sobre la importancia de la racionalización en el uso del medio natural y que se logren acuerdos entre los diferentes intereses sobre las medidas óptimas de uso del espacio y conservación del ambiente. Sólo de esta manera el ordenamiento territorial será una política de todos, porque hay beneficios para todos y los costos se reparten equitativamente (p. 32).

Del mismo modo, Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011) advierten que, para asegurar la implementación y cumplimiento de las decisiones públicas sobre uso del territorio y sus recursos, estas deben gozar de legitimidad, lo que requiere que sean ampliamente debatidas y consensuadas, contemplando todos los intereses en juego. Los procesos de construcción de consenso incluyen la consulta pública y el diálogo multisectorial. Para ser efectivos,

estos procesos requieren la ayuda de un facilitador, herramientas metodológicas y el diseño de estrategias de fomento.

En sentido similar, Massiris (2012) puntualiza:

Una buena gobernanza territorial facilitará la participación ciudadana en los procesos de gestión territorial, lo que significa potenciarla mediante estrategias de comunicación y de estímulo. No se trata de una participación pasiva, de baja densidad y desinformada, como ha ocurrido en la experiencia latinoamericana de ordenamiento territorial, sino activa, de alta densidad y con la participación de actores plenamente informados y documentados (p. 96).

Similarmenete, Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) señalan que la participación de la población permite que esta se sienta involucrada e identificada con la planificación, lo cual condiciona su éxito. La participación se debe dar en todo el proceso de ordenamiento, desde el diagnóstico hasta el seguimiento y control del plan y sus impactos. Existen distintas formas de llevarla a cabo, tales como conversaciones y recorridos por la zona, encuestas, entrevistas en profundidad, reuniones de grupo y eventos formales.

Rodríguez y Reyes (2008) comparten con Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), Massiris (2012) y Vargas (2002) la preocupación por el conocimiento –amplio y en profundidad– del territorio a ordenar, en particular sus potencialidades, limitaciones y problemas. El aporte específico de estas autoras radica en las herramientas concretas que desarrollaron para lograrlo.

Como Massiris (2012), Rodríguez y Reyes (2008) advierten que en un plan de ordenamiento territorial sostenible se deben incorporar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: ecológica, social y económica. Estas autoras recomiendan que las dimensiones sean reflejadas en los objetivos del ordenamiento territorial; mientras que Massiris identifica como reto la conciliación de los distintos objetivos.

Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011) han formulado recomendaciones para el desarrollo de una política de ordenamiento territorial orientada a la protección del ambiente y al desarrollo sostenible. En cuanto a sus contenidos, tal política debería, entre otros:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Integrar los derechos constitucionales y regímenes legales vigentes, tales como el derecho al ambiente sano y las herramientas de ordenamiento territorial existentes en la legislación ambiental vigente;
- Vincular el ordenamiento territorial con la evaluación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental;
- Repensar la problemática de la propiedad, sus restricciones al dominio en función del interés público y temas relacionados como la tenencia de tierras, los derechos de los pueblos originarios y la expansión de la frontera agrícola;
- Establecer un sistema de información territorial que provea información confiable, suficiente y actualizada, como insumo a los instrumentos de planificación, debiendo la información recabada contribuir al desarrollo de escenarios futuros, vinculados a las distintas alternativas de desarrollo posibles;
- Reconocer la existencia y la especificidad de las áreas metropolitanas, y promover el desarrollo de instrumentos apropiados para su gestión mediante abordajes interjurisdiccionales efectivos;
- Incorporar el área marina y la zona costera;
- Desarrollar acciones específicas para la conservación, multiplicación y extensión de las áreas de alto valor ecológico;
- Desarrollar y fortalecer la infraestructura, incorporando sistemas apropiados de conectividad;
- Otorgar la prioridad a la prevención y gestión del riesgo de desastre;
- Planificar la adaptación al cambio climático, en particular en los territorios más vulnerables;
- Gestionar los recursos hídricos desde un enfoque de cuenca; y
- Preservar el patrimonio cultural.

En cuanto a los aspectos procesales de una política de ordenamiento territorial orientada al desarrollo sostenible, los autores recomiendan entre otros:

- promover espacios de articulación del ordenamiento ambiental del territorio con el desarrollo de políticas vigentes;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- generar espacios de articulación con diferentes sectores, disciplinas y niveles de gobierno;
- elaborar un esquema de participación multisectorial, multidisciplinario y multinivel; y
- fomentar el acceso a la información pública.

De modo similar, Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) proponen un modelo conceptual de ordenamiento territorial que otorga la prioridad al cuidado ambiental, sin desconocer los aspectos económicos y sociales del desarrollo. Este modelo posibilita un desarrollo territorial sostenible mediante tres variables: la selección de actividades que soportan el desarrollo, su localización en el territorio y la regulación de su comportamiento, en función de los siguientes criterios:

- Las actividades a realizar se seleccionan con un enfoque estratégico y endógeno, en función de los recursos disponibles y las necesidades y aspiraciones de la población.
- La distribución de estas actividades se realiza de manera coherente entre sí y con el medio físico –en función de su capacidad de acogida– de modo de garantizar la funcionalidad del sistema territorial y un uso múltiple del espacio.
- Las actividades se realizan respetando las tasas de renovación de los recursos renovables, los ritmos de consumo e intensidad de uso de los recursos no renovables y la capacidad de asimilación de los vectores ambientales agua, aire y suelo.

La localización y el comportamiento de las actividades se entienden desde un modelo relacional en el cual cada actividad se considera como un organismo vivo con un metabolismo particular. Este modelo permite definir criterios de sostenibilidad ecológica, que pueden ser utilizados tanto para el diagnóstico del sistema territorial como para el diseño del modelo territorial objetivo y la identificación de los impactos ambientales de las actividades previstas. La localización de las actividades debe responder a cuatro criterios:

- La capacidad de acogida del medio físico, contemplando entre otros los riesgos.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- La funcionalidad del sistema territorial, velando por relaciones óptimas –de sinergia, complementariedad, disfuncionalidad e incompatibilidad– entre las actividades existentes y previstas en los distintos planes. La funcionalidad debe existir entre los distintos tipos de ecosistemas: protectores (naturales), productores (producción primaria), urbanos y difusos.
- Procurar el uso múltiple de los espacios, en particular los ecosistemas.
- Coherencia de los elementos físicos en su entorno, coherencia que es a la vez ecológica, paisajística, territorial, social e institucional.

Una vez formulado el plan de ordenamiento territorial, previamente a su aprobación y puesta en marcha, se debe realizar una evaluación ambiental estratégica. Este procedimiento evalúa la sostenibilidad ambiental del plan en función de la integración de las cuestiones ambientales en su formulación, así como los impactos ambientales que puede tener y las medidas para prevenir o minimizarlos.

El modelo de Gómez Orea y Gómez Villarino parece diferir de los demás planteos en la medida que, además de la adecuada localización de las actividades, hace hincapié en su selección y regulación. Generalmente, estas últimas corresponden a la política productiva y a la política ambiental y leyes ambientales. También es cierto que las leyes ambientales no siempre establecen niveles de protección tales que garanticen el respeto a las tasas de renovación de los recursos renovables, a los ritmos sostenibles de consumo e intensidad de uso de los recursos no renovables y la capacidad real de asimilación de los vectores ambientales agua, aire y suelo. Entendemos que Massiris (2012) expresa una idea similar –aún sin usar el término “selección” – cuando explica que la territorialidad de las actividades humanas se evalúa en relación con las condiciones territoriales específicas, entre otras, las ambientales.

Como Rodríguez y Reyes (2008) y Massiris (2012), Mahaim (2014) señala que la perspectiva tridimensional del desarrollo sostenible se aplica al ordenamiento territorial. Sin embargo, este autor otorga gran importancia a la preservación del espacio libre. Considera que la sostenibilidad del ordenamiento territorial requiere de una adecuada gestión del recurso suelo, la cual implica un abordaje en dos etapas: en primer lugar, determinar la cantidad de suelo disponible para consumo y, en



segundo lugar, localizar adecuadamente los usos aplicando criterios ambientales, sociales y económicos.

Con respecto al consumo de suelo urbanizable, se debe tener en cuenta su carácter de recurso natural vital y no renovable y establecer como objetivo de su gestión su preservación. Se plantea la necesidad de restringir su consumo con mecanismos que fomenten un uso “parsimonioso” (Mahaim, 2014, p. 91). El ordenamiento debe desarrollar instrumentos que permitan establecer valores límites explícitos al consumo del recurso suelo: un contingente espacial. Estos valores pueden ser absolutos (expresado en una unidad de superficie, ha o km<sup>2</sup>, por ejemplo) o relativos (dependen de otra variable como el crecimiento demográfico). Mahaim (2014) explica que, en esta primera fase, se realiza una ponderación de los diferentes intereses – públicos y privados– presentes y se fija la cantidad total de suelo disponible para urbanización. Tal límite puede establecerse en un plan, aunque resulta deseable que los sea mediante acto normativo: ley, preferentemente, o decreto, en cualquier de los niveles del Estado. El límite puede ser un número; o referirse a determinadas características del territorio, declarándose la protección absoluta de los bosques, humedales y zonas cultivadas; o recorrer a la cartografía para establecer las zonas de protección y las urbanizables. Tal restricción al consumo de suelo, señala Mahaim, tiene la ventaja de incentivar la densificación del medio construido. La urbanización en el medio construido debe a su vez constituirse en objetivo del ordenamiento territorial.

Como medida complementaria de las restricciones y limitaciones al consumo de suelo, se recomienda atender a la demanda de suelo disperso mediante la habilitación de alternativas, clasificando como suelo de expansión urbana suficiente cantidad de suelo adecuadamente conectado a las áreas urbanas existentes, con calidad ambiental y accesibilidad en transporte público, así como la construcción de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016).

La planificación, en los distintos niveles, de los usos del suelo clasificado como de expansión urbana será posterior al establecimiento del límite y quedará circunscrita a la superficie preestablecida. La localización de las distintas unidades, advierte Mahaim, es un proceso delicado en el cual surgen numerosos conflictos entre intereses, tantos públicos como privados, que requieren ser ponderados. Además de

localizar las zonas a urbanizar, se deben definir los usos que estas tendrán (residenciales, industriales, de transporte, etc.). Como Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016), Mahaim (2014) considera que los usos del suelo deben localizarse en función de los criterios de la perspectiva tridimensional del desarrollo sostenible. Este autor advierte que la selección de criterios a aplicar no es neutra y refleja determinada concepción política de los tres pilares del desarrollo sostenible. En función de una revisión bibliográfica de autores suizos, Mahaim propone los siguientes criterios:

Aspectos ambientales:

- a. La protección de los vectores suelo, air y agua, y los bosques, que constituyen las bases naturales de la vida;
- b. La protección y preservación del paisaje mediante la conservación o revalorización de los sitios naturales, así como una integración armoniosa de las construcciones e instalaciones;
- c. La preservación de la biodiversidad, tanto en el territorio edificado como afuera de este;
- d. La preservación de espacios verdes de calidad en el territorio urbanizado y su vinculación en red;
- e. La minimización de las emisiones contaminantes, tanto para preservar las zonas residenciales como para proteger el ambiente;
- f. La producción de energía renovable;
- g. La reducción del consumo de energía, en particular mediante la accesibilidad de las infraestructuras importantes para toda la población, de modo tal que se limiten los viajes;
- h. La preservación y restauración de la fertilidad de las tierras cultivables.

Aspectos sociales:

- i. El fomento de la diversidad social y generacional en el territorio urbanizado;
- j. La reducción de las desigualdades entre regiones;
- k. La conservación de los sitios y territorios apropiados para el descanso;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- l. La preservación y el mejoramiento del acceso a las infraestructuras públicas (entre otros los establecimientos educativos y los servicios públicos);
- m. La protección de la salud de la población, en particular mediante la reducción de la contaminación atmosférica, el ruido, las inmisiones luminosas, las radiaciones no ionizantes y los olores;
- n. La protección del patrimonio cultural;
- o. La seguridad de las personas y la disminución de la sensación de inseguridad en el territorio urbanizado, tanto la seguridad vial como la prevención de los delitos violentos.

Aspectos económicos:

- p. El mantenimiento de un abastecimiento suficiente de la población y de las empresas en bienes y servicios;
- q. La preservación de la competitividad, en particular garantizando cierto acceso al recurso suelo en los polos de desarrollo económico;
- r. El desarrollo de sinergias entre empresas en un mismo sitio, en particular a los fines de una mejor valorización de los recursos y desechos, así como del fomento de la capacidad de innovación;
- s. La preservación de la atraktividad turística, la cual se asocia a criterios ya mencionados, tales como la preservación de los paisajes y la calidad de las infraestructuras públicas.

Es dable preguntarse si todos estos criterios deben ser satisfechos siempre y en cada realidad territorial considerada, y cómo se lograría la conciliación de objetivos que pueden resultar difícilmente compatibles. Al respecto es importante tener presente la advertencia del autor respecto del carácter político de la selección de los criterios. Tal vez el tipo de criterios a aplicar o su peso relativo en la ponderación dependerán de cada realidad considerada. Así, es posible sugerir que la preservación de la biodiversidad y de las tierras fértiles o la reducción de las desigualdades entre regiones sean criterios universalmente aplicables; mientras que el acceso a viviendas sociales o el respeto a la diversidad cultural en materia de viviendas, que Mahaim no menciona, pueden ser criterios importantes en un contexto distinto del suizo, por

ejemplo, en América Latina. De modo que resulta importante localizar los usos del suelo en función de consideraciones tanto ambientales, como sociales y económicas; pero cuáles serán los criterios concretos a considerar con prioridad en distintos contextos y escalas puede y tal vez debe quedar abierto.

En síntesis, el aporte específico de Mahaim está en la importancia otorgada al control y a la minimización del consumo de suelo, medida de gestión del recurso que se debe tomar previamente a la localización de los usos. Asimismo, resulta valioso su listado de criterios inspirados de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, el cual puede adecuarse en función de cada realidad social y proyecto político.

En línea con los autores mencionados anteriormente, Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016) proponen, en función de una revisión bibliográfica, criterios que deben tenerse en cuenta para realizar una planificación territorial sostenible. El listado propuesto incluye criterios generales, criterios para los ámbitos urbanos y metropolitanos, así como criterios específicos organizados por ámbitos funcionales.

Como criterios generales se recomienda:

- a. Considerar el territorio como un elemento esencial para el desarrollo, teniendo en cuenta su naturaleza sistémica y compleja;
- b. Contar con buenas políticas de gobernabilidad, asentadas en la participación ciudadana y la gestión concertada;
- c. Otorgar la prioridad a la planificación territorial en cuanto política de intervención planificada previsible en la transformación del territorio, reforzando los criterios de igualdad, proporcionalidad y de mejora de las condiciones de vida;
- d. Aplicar la planificación territorial desde las diferentes escalas territoriales mediante un desarrollo en cascada;
- e. Integrar las políticas de planificación territorial con las políticas de equidad y cohesión social en pos de la inclusión de todos los sectores sociales en el modelo territorial acordado;
- f. Considerar los recursos territoriales endógenos y promover actividades acordes con las características y aspiraciones de su población;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- g. Implicar a las comunidades locales en los procesos de planificación territorial para garantizar su movilización;
- h. Diseñar soluciones espaciales flexibles, adecuadas a cada realidad territorial, teniendo en cuenta la gran diversidad existente;
- i. Apuntar al equilibrio territorial, entendido como igualdad de posibilidades entre territorios;
- j. Establecer como prioridad la preservación de los espacios naturales existentes y la conservación del territorio en su estado original, considerando al espacio disponible como un bien a preservar, debiéndose justificar plenamente las propuestas de transformación;
- k. Considerar como fundamental la utilización racional del territorio, una gestión responsable de los recursos naturales en pos de la conservación de los procesos ecológicos y la mejora de la calidad ambiental (del aire, el agua y el suelo);
- l. Ejercer la planificación integral y coordinación intersectorial e interterritorial en pos de desarrollar una buena gestión pública y coordinación administrativa;
- m. Promover el consenso social en los procesos de toma de decisiones mediante una efectiva participación ciudadana.

Como criterios para los ámbitos más urbanos o metropolitanos, se recomienda:

- n. Asignar usos del suelo en función de las actividades y necesidades humanas;
- o. Armonizar la ordenación de los diferentes usos del suelo de modo que los usos de la escala local sean compatibles con los usos establecidos en el área territorial superior;
- p. Intentar evitar la dispersión y la fragmentación urbana, mejorar la calidad del medio urbano existente y sus inmediaciones para equiparlo, en este aspecto, con las urbanizaciones dispersas y de baja densidad;
- q. Reducir la necesidad de movilidad urbana vinculada a los medios de transporte particulares.

En cuanto a los criterios específicos, estos abarcan los siguientes ámbitos funcionales: suelo urbano y suelo de expansión urbana, suelo protegido, ámbito social, calidad ambiental, y movilidad sostenible e infraestructuras de transporte.

En relación al suelo urbano, se recomienda:

- a. Evaluar las variables básicas asociadas a la planificación urbana (la localización, la morfología y la intensidad de las propuestas urbanas, las necesidades de suelo y la aptitud de los suelos) para hacer frente a la dispersión urbana y propiciar su contención;
- b. Analizar las tipologías edificatorias propuestas y su relación con los espacios abiertos planificados (viarios, zonas verdes, corredores ecológicos);
- c. Analizar la distribución de los usos del suelo, en función de sus características, y su necesaria convivencia o separación para facilitar su integración espacial;
- d. Valorar el grado de concentración urbana propuesto para garantizar un nivel mínimo de calidad ambiental urbana, teniendo en cuenta la intensidad de las propuestas y la planificación de los espacios abiertos;
- e. Optimizar, reutilizar y renovar el suelo urbano consolidado, conociendo la proporción de espacios destinados a equipamientos y a zonas verdes urbanas, y recuperar zonas degradadas y abandonadas;
- f. Conservar el patrimonio cultural para fomentar el arraigo cultural;
- g. Fomentar un crecimiento urbano que genere un sistema de espacios abiertos continuos (corredores verdes o infraestructura verde);
- h. Evitar las zonas consideradas de riesgo, ya sea naturales o tecnológicos, respetar las tierras agrícolas y forestales, especialmente las más fértiles, para mantener los valores paisajísticos y fomentar espacios de transición entre el tejido urbano y los espacios rurales.

En relación al suelo protegido, se recomienda:

- i. Mantener las superficies protegidas y los actuales niveles de protección;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- j. Identificar nuevos espacios merecedores de protección, en particular en la escala local;
- k. Atender a los usos agrarios y agroforestales, en los que la degradación de su mantenimiento y uso pudiera tener repercusiones ambientales indeseables;
- l. Mantener, mejorar y establecer corredores ecológicos.

En relación al ámbito social, se recomienda:

- m. Evaluar, en relación a su cantidad y calidad, los procesos de participación ciudadana desarrollados;
- n. Disponer de viviendas sociales en cantidad suficiente y adecuadamente localizadas para mejorar las condiciones de acceso para todos los sectores en pos de la inclusión y la reducción de las desigualdades sociales.

En relación a la calidad ambiental, se recomienda:

- o. Tener en cuenta la calidad del aire, del agua y del suelo, conociendo en particular la capacidad de suministro de los recursos hídricos necesarios para los usos planificados y el sistema de gestión de aguas residuales;
- p. Conocer el grado de contaminación acústica de los distritos más saturados;
- q. Gestionar los vertidos y desechos urbanos, identificando espacios para el tránsito y la clasificación de los desechos y velando por una adecuada integración territorial.

En relación a la movilidad sostenible y la infraestructura de transporte, se recomienda:

- r. Identificar las necesidades de movilidad diaria de la población;
- s. Analizar los parámetros de accesibilidad considerados, otorgando prioridad a la implantación de sistemas de transporte públicos y con la integración de los servicios en las escalas supralocales;
- t. Integrar la movilidad y el transporte público en la planificación de los usos de suelo;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- u. Contar con un buen conocimiento de la distribución espacial de la red de carreteras, la superficie que ocupa y su impacto como barrera ecológica y ciudadana;
- v. Evaluar la distribución de los espacios especiales para la práctica del desplazamiento o la movilidad personal sostenible, tales como las bicisendas y sendas peatonales, con una clara diferenciación por uso para evitar accidentes.

Los autores consultados ofrecen por un lado definiciones del ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible, que contienen requisitos, y, por otro, diversos criterios para orientar tal política.

En cuanto a las definiciones propuestas, estas señalan que el ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible:

- Regula y planifica la utilización, la ocupación y la transformación del espacio en función del bienestar colectivo actual y futuro, la prevención de desastres y el aprovechamiento sostenible de los recursos disponibles (Vargas, 2002).
- Es un instrumento para la planificación del desarrollo territorial sostenible (Massiris, 2012). Tiene por fin el aprovechamiento óptimo del territorio, asociado al uso sostenible de los recursos naturales y a patrones adecuados de distribución de asentamientos y actividades (Gudiño, 2009; Massiris, 2012).
- Es una herramienta para la prevención y transformación democrática de los conflictos en torno al acceso y disponibilidad de los recursos naturales (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011).
- Se basa en un diagnóstico integrado del sistema territorial, que incluye las variables económicas, sociales y ambientales, determina la capacidad de acogida de las distintas unidades territoriales e identifica las potencialidades, limitaciones y problemas del territorio. Los objetivos estratégicos de la propuesta de ordenamiento territorial pueden incluir: calidad de vida y equidad, reducción del riesgo de desastres, protección y uso racional de los recursos, y bienestar de las generaciones futuras. Los objetivos operativos del plan incorporan las tres dimensiones del desarrollo sostenible de modo que: se planifica en función de la capacidad de acogida o de carga del territorio, se



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

propone un sistema de gobernabilidad que garantice bienestar individual y colectivo y se busca generar un nivel de vida adecuado para todos (Rodríguez y Reyes, 2008).

- Selecciona las actividades que soportan el desarrollo, las localiza y regula su comportamiento en función de criterios de sostenibilidad ecológica (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013).
- Implica una gestión del suelo en dos etapas: i. Determinación de la cantidad máxima de suelo libre que puede ser consumida (urbanizada) en función de la sostenibilidad ecológica. ii. Localización de los usos en función de las tres dimensiones –ambiental, social y económica– del desarrollo sostenible (Mahaim, 2014).
- La planificación territorial sostenible –como instrumento del ordenamiento territorial– tiene por objetivo final el desarrollo global e integral de los sistemas territoriales a los que se aplica, entendido en términos de calidad de vida. Implica: equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos, calidad ambiental, calidad de la gestión pública y coordinación administrativa. Impulsa la elaboración de un modelo territorial sostenible mediante una política de intervención planificada para la transformación del territorio, cuyas prioridades son la preservación de los espacios naturales existentes y de los procesos ecológicos, considerando además la equidad y la cohesión social, la calidad ambiental y la movilidad (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016).
- Requiere de una participación ciudadana informada y efectiva (Massiris, 2012; Vargas, 2002) en todas sus etapas (Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Rodríguez y Reyes, 2008).

Sintetizando a partir de los requisitos incluidos en las anteriores definiciones, los criterios que proponen Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016) para una planificación territorial sostenible y Mahaim (2014) para una localización sostenible de los usos del suelo, así como las cuestiones cruciales identificadas por Massiris (2012), es posible formular diez tipos de requisitos:

1. Carácter integral del ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial es obligatorio en todo el territorio; no se realizan ordenamientos parciales. Existe un marco jurídico específico.

2. Conocimiento de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio a ordenar mediante un relevamiento completo de sus características. Se recomienda realizar un diagnóstico territorial conformado por tres herramientas:
  - Diagnóstico integrado de los diferentes subsistemas que componen el sistema territorial;
  - Evaluación ambiental que permita entender la interacción entre la ocupación del territorio y los diversos componentes del ambiente, e incluya la previsión del crecimiento poblacional y de la demanda de recursos y servicios ambientales para el mediano y largo plazo;
  - Análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del territorio.
3. Modelo territorial deseado. El ordenamiento territorial impulsa la elaboración de modelos territoriales sostenibles. Los objetivos estratégicos de la propuesta de ordenamiento territorial están orientados a un proyecto territorial que responde al desarrollo sostenible. Los objetivos operativos del ordenamiento territorial reflejan las tres dimensiones del desarrollo sostenible. El ordenamiento concilia los distintos objetivos.
  - Los objetivos estratégicos son formulados en términos de calidad de vida (entendida como bienestar individual y colectivo de las generaciones actuales y futuras), prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo (es decir, de la urbanización de nuevas superficies) y urbanización en el medio construido (densificación urbana con calidad ambiental).
  - El ordenamiento concilia las distintas políticas públicas que inciden en el territorio (ambiental, de desarrollo regional o territorial, y de desarrollo social y cultural) y sus respectivos objetivos.
4. Minimización del consumo de suelo mediante la determinación de la cantidad máxima de suelo disponible para urbanización, en función de la sostenibilidad ecológica y de las zonas de riesgos. Los criterios a tener en cuenta incluyen:
  - La preservación de los espacios naturales existentes –tanto terrestres como marinos– y la conservación del territorio en su estado original

son objetivos prioritarios. Se mantienen las superficies protegidas y los actuales niveles de protección e y se identifican nuevos espacios merecedores de protección. Mantenimiento, mejora y establecimiento de corredores ecológicos.

- Control y reducción del consumo de espacio disponible, considerándolo un bien a preservar, debiéndose justificar plenamente las propuestas de transformación.
- Ponderación y armonización de los intereses presentes, públicos y privados.

5. Localización de los usos del suelo. Se realiza mediante una planificación integral, que contemple todos los usos e incorpore consideraciones ambientales, sociales y económicas. Esta implica:

- Considerar todos los factores –ambientales, sociales y económicos– del desarrollo, los componentes del ambiente y los recursos conjuntamente, en particular: la capacidad de acogida o de carga de las distintas unidades territoriales, el bienestar individual y colectivo, y la provisión de un nivel de vida adecuado para todos.
- Ejercer la coordinación intersectorial e interterritorial en pos de desarrollar una buena gestión pública y coordinación administrativa.
- Apuntar a la utilización racional del territorio y a la gestión responsable de los recursos naturales en pos de la conservación de los procesos ecológicos y la mejora de la calidad ambiental (del aire, el agua y el suelo).
- Distribuir las actividades en función de las potencialidades, limitaciones y riesgos específicos identificados, y de manera coherente entre sí y con el medio físico, de modo de garantizar la funcionalidad del sistema territorial y un uso múltiple del espacio.
- Apuntar al equilibrio territorial, entendido como igualdad de posibilidades entre territorios.
- Armonizar la ordenación de los diferentes usos del suelo de modo que los usos de la escala local sean compatibles con los usos establecidos en el área territorial superior.

- Realizar una ponderación de los intereses presentes, públicos y privados. Se busca armonizarlos mediante estrategias y mecanismos que permitan conciliar los intereses del mercado y la sociedad y lograr una distribución más equilibrada de las inversiones.
  - Integrar la movilidad y el transporte público en la planificación de los usos de suelo.
  - Conocer la capacidad de suministro de los recursos hídricos necesarios para los usos planificados y el sistema de gestión de aguas residuales.
  - Gestionar los vertidos y desechos urbanos, identificando espacios para el tránsito y la clasificación de los desechos y velando por una adecuada integración territorial.
6. Planificación y control de los asentamientos humanos. Su adecuada planificación requiere:
- Evitar la dispersión y la fragmentación urbana.
  - Distribuir los asentamientos en función de las potencialidades, limitaciones y riesgos específicos identificados, de modo de garantizar la funcionalidad del sistema territorial.
  - Localizarlos en zonas seguras, con acceso a infraestructura básica y transporte público, así como calidad ambiental.
  - Asignar usos del suelo en función de las actividades y necesidades humanas.
  - Mejorar la calidad del medio urbano existente y sus inmediateces en relación a la calidad del aire, del agua y del suelo.
7. Provisión de viviendas, en particular para los sectores de menores recursos. Construcción de viviendas apropiadas, en cantidad suficiente y adecuadamente localizadas, en cercanía de los puestos de trabajo, con calidad ambiental y accesibilidad en transporte público.
8. En función del diagnóstico territorial realizado, selección, con enfoque estratégico y endógeno, de las actividades a llevar a cabo en el territorio para soportar el desarrollo. Provisión de suficientes terrenos adecuadamente localizados y dotados para la realización de estas actividades. Regulación del

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

comportamiento de estas actividades de modo que se respeten las tasas de renovación de los recursos renovables y la capacidad de asimilación de los vectores ambientales agua, aire y suelo, y disminuyen los ritmos de consumo e intensidad de uso de los recursos no renovables.

9. Evaluación ambiental estratégica del plan de ordenamiento territorial. Esta evaluación debe cubrir en particular la integración de las cuestiones ambientales en la formulación del plan, la identificación de los impactos ambientales que este generará, así como las medidas necesarias para su prevención y minimización.
10. Participación ciudadana. El ordenamiento territorial debe garantizar, mediante mecanismos adecuados, una participación social informada y efectiva en todas sus fases: diagnóstico, planificación, gestión, control y seguimiento.

### **2.4.3 Dimensiones de análisis e indicadores**

A partir de los requisitos del desarrollo sostenible al ordenamiento territorial identificados en el apartado anterior, se formularon dimensiones que permitirán analizar, en los próximos capítulos, los marcos jurídicos del ordenamiento territorial:

1. Carácter del ordenamiento territorial
2. Diagnóstico territorial
3. Modelo territorial deseado
4. Consumo de suelo
5. Localización de los usos del suelo
6. Asentamientos humanos
7. Provisión de viviendas
8. Actividades a realizar en el territorio
9. Evaluación de los planes de ordenamiento
10. Participación ciudadana

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

Para cada dimensión se proponen indicadores que reflejen los requisitos relevados en el apartado anterior y puedan ser aplicados a marcos jurídicos (Tabla 2, pp. 149 ss.).

**Tabla 2. Dimensiones, aspiraciones e indicadores para el análisis de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en función del desarrollo sostenible e indicadores.**

Dimensiones de análisis	Aspiración	Indicadores
<b>1. Carácter del ordenamiento territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se planifiquen y regulen el uso, la ocupación y los procesos de transformación de todo el territorio.</li> <li>• Que se cuente con un marco jurídico específico a nivel nacional.</li> </ul>	a. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial (OT) de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.
<b>2. Diagnóstico territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se conozca el funcionamiento del sistema territorial y se entienda su evolución y dinámica.</li> <li>• Que se conozcan los recursos, las potencialidades, las ventajas comparativas y los riesgos del territorio.</li> <li>• Que se conozca la presión actual y futura sobre el territorio.</li> <li>• Que se comprenda la brecha existente entre la situación ambiental actual y la deseada.</li> <li>• Que se puedan identificar los problemas más relevantes y diseñar el modelo territorial deseado.</li> </ul>	b. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas. c. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.
<b>3. Modelo territorial deseado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se elaboren modelos territoriales sostenibles.</li> <li>• Que los objetivos estratégicos del ordenamiento estén orientados a un proyecto territorial que responda a un modelo de desarrollo sostenible.</li> <li>• Que los objetivos operativos incorporen consideraciones ambientales, sociales y económicas.</li> <li>• Que se concilien las distintas políticas públicas que inciden en el territorio y sus respectivos objetivos..</li> </ul>	d. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales. e. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.

		<p>f. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</p> <p>g. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</p>
<b>4. Consumo de suelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que no se clasifiquen como urbanizables las zonas de protección, las tierras de cultivo y las zonas de riesgos.</li> <li>• Que se minimice el consumo de suelo (la urbanización de nuevas superficies) en función de las condiciones de la sostenibilidad ecológica.</li> <li>• Que se determine la cantidad de suelo disponible para urbanización previamente a la localización de los usos.</li> <li>• Que se determine la cantidad de suelo disponible para urbanización en función de la ponderación de todos los intereses presentes, tanto públicos como privados.</li> </ul>	<p>h. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.</p> <p>i. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</p> <p>j. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.</p>
<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los usos del suelo se localicen en función de: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos identificados en el diagnóstico territorial;</li> <li>○ criterios ambientales, sociales y económicos;</li> <li>○ las actividades y necesidades humanas.</li> </ul> </li> <li>• Que los usos de la escala local sean compatibles con los usos establecidos en el área territorial superior.</li> <li>• Que las distintas autoridades cuyas actividades afectan la organización del territorio se informen mutuamente y colaboren entre sí.</li> </ul>	<p>k. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.</p> <p>l. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.</p> <p>m. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.</p> <p>n. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de coordinación administrativa.</p>



<p><b>6. Asentamientos humanos</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que los asentamientos humanos se planifiquen y se controlen.</li> <li>• Que se evite la dispersión y la fragmentación urbana.</li> <li>• Que los asentamientos humanos se distribuyan en función de las potencialidades, limitaciones y riesgos específicos identificados.</li> <li>• Que los asentamientos humanos se localicen en zonas seguras.</li> <li>• Que los asentamientos humanos tengan acceso a infraestructura básica y transporte público.</li> <li>• Que los asentamientos humanos tengan calidad ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.</li> <li>p. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.</li> <li>q. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.</li> <li>r. Existencia en los marcos jurídicos vigentes de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.</li> </ul>
<p><b>7. Provisión de viviendas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la población, en particular los sectores de menores recursos, tenga acceso a viviendas apropiadas, en cantidad suficiente y adecuadamente localizadas, en cercanía de los puestos de trabajo y accesibilidad en transporte público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>s. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.</li> <li>t. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.</li> </ul>
<p><b>8. Actividades a realizar en el territorio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las actividades a realizar sean acordes a las potencialidades, limitaciones, problemas, riesgos del territorio, y de las necesidades y aspiraciones de la población.</li> <li>• Que la distribución de estas actividades se realice de manera coherente entre sí y con el medio físico de modo de garantizar la funcionalidad del sistema territorial y un uso múltiple del espacio.</li> <li>• Que se disponga de suficiente cantidad de suelo urbanizable adecuadamente conectado a las áreas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>u. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.</li> <li>v. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.</li> <li>w. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.</li> </ul>

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	<p>urbanas existentes, con calidad ambiental y accesibilidad en transporte público.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las actividades se realicen respetando las tasas de renovación de los recursos renovables, los ritmos de consumo e intensidad de uso de los recursos no renovables y la capacidad de asimilación de los vectores ambientales agua, aire y suelo.</li> </ul>	<p>x. Existencia en los marcos jurídicos vigentes de normas que regulen el comportamiento de las actividades.</p>
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se verifique la compatibilidad con el desarrollo sostenible de la planificación territorial realizada.</li> </ul>	<p>y. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.</p>
<b>10. Participación ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el ordenamiento territorial sea participativo, garantizándose una participación informada y efectiva en todas las fases del proceso (diagnóstico, planificación, gestión, control y seguimiento).</li> </ul>	<p>z. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>aa. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</p>

**Fuente:** elaboración propia a partir de Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Mahaim, 2014; Massiris, 2012; Pastorino, 2009; Rodríguez y Reyes, 2008; Vargas, 2002.

## 2.5 Encuadre teórico del estudio

En el presente capítulo, se indagaron los conceptos centrales para el estudio propuesto –el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible–, así como su vinculación y su recepción por la legislación de América Latina. Se advirtió la existencia de cierto consenso en torno a considerar al ordenamiento territorial un instrumento para la consecución del desarrollo sostenible. Esta idea se fundamenta en el hecho de que la planificación del sistema territorial, a partir de su análisis integral, permite orientarlo hacia su sostenibilidad, lo que impacta positivamente en la calidad de vida de los habitantes del territorio. Algunos autores plantean así que, para que el ordenamiento territorial sea realmente un instrumento para un desarrollo sostenible, debe basarse en las características ambientales del territorio (“ordenamiento ambiental del territorio”) y orientarse a la sostenibilidad, en particular mediante una regulación del consumo de suelo.

En relación al ordenamiento territorial, vimos que, si bien no existe aún consenso en cuanto a su definición, las diferentes conceptualizaciones comparten elementos comunes. A partir de diversas experiencias en América Latina, se ha formulado el siguiente concepto: política pública y proceso político-técnico-administrativo, concertado y prospectivo, con el que se busca organizar, en el largo plazo, el uso y la ocupación del territorio y orientar su transformación, de acuerdo con principios de sostenibilidad ecológica, equidad territorial, respeto a la diversidad cultural y conciliación del desarrollo económico, social y ambiental. El ordenamiento tiene por fin generar mejores condiciones de vida para todos los habitantes del territorio.

En relación con el concepto de desarrollo sostenible, vimos que tampoco existe consenso, sino que conviven concepciones divergentes. Algunos autores consideran que se alcanza cuando distintas dimensiones del desarrollo –en particular la ambiental, la social y la económica– están en equilibrio. Otros argumentan que la incorporación de la dimensión ambiental a las decisiones del desarrollo debería ser prioritaria. Se advierte, asimismo, una controversia en torno al papel del crecimiento económico, que algunos pregonan como estrategia necesaria para un desarrollo sostenible, mientras que otros ven como fundamentalmente insostenible, debido al consumo de recursos naturales que implica. En función de la importancia otorgada a

la conservación del ambiente y al nivel de consumo de recursos naturales considerado adecuado, es posible reconocer tres corrientes dentro del desarrollo sostenible: una débil, una fuerte y una súper-fuerte.

El presente trabajo se inscribe en la corriente fuerte al reconocer el carácter finito del recurso suelo –al igual que el planeta en su conjunto–. Debido a que los distintos tipos de capital no son necesariamente sustituibles, se debe mantener el agregado total del capital natural esencialmente en sus niveles actuales. En consecuencia, consideramos que, para propiciar un desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial debe, entre otros requisitos, regular y limitar el consumo de suelo.

En cuanto a la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, los autores consultados establecen recomendaciones que se pueden expresar como requisitos del desarrollo sostenible al ordenamiento territorial. A partir de estos requisitos, se formularon diez dimensiones de análisis y sus respectivos indicadores, los cuales posibilitarán la verificación de los supuestos de investigación. Sobre esta base, en los próximos dos capítulos:

- Se evaluará si el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Argentina cuenta con o carece de las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible (capítulo 3).
- Se buscará identificar, en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en países de América del Sur, normas que propician un desarrollo sostenible y podrían ser receptadas, con las debidas adecuaciones, en la normativa argentina, haciendo esta más eficaz para propiciar tal desarrollo (capítulo 4).

## 3 El marco jurídico argentino del ordenamiento territorial

---

El primero objetivo específico de la presente tesis –describir y caracterizar el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial en Argentina en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible– se alcanzará mediante un estudio de caso. En este, buscaremos verificar nuestro primer supuesto de investigación: que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Argentina carece de las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.

Para realizar esta verificación, primero se tiene que delimitar el objeto de análisis. Argentina no cuenta con una ley nacional de ordenamiento territorial, sino que numerosas leyes dan soporte a las acciones que este involucra a nivel nacional (García Collazo y Panizza, 2014). De modo que será necesario determinar, dentro del ordenamiento jurídico argentino, el conjunto de leyes que conforman el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional.

Las leyes relevadas serán luego analizadas en función de las dimensiones e indicadores desarrollados en el capítulo anterior. Este análisis permitirá apreciar la idoneidad de dicho marco jurídico como instrumento para un desarrollo sostenible.

### **3.1 Leyes que conforman el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional**

Por marco jurídico entendemos el conjunto de leyes (en sentido amplio) y disposiciones que enmarcan o regulan determinada cuestión o materia. Estas pueden tener jerarquía variada, en particular, constitucional y legal.

Para identificar las leyes pertinentes para el ordenamiento territorial, se consultaron los siguientes antecedentes:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- El relevamiento de antecedentes del ordenamiento territorial realizado por la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación Argentina (2014), mencionado en el primer capítulo, y
- El relevamiento realizado por García Collazo y Panizza (2014) de las leyes que dan soporte a las acciones que involucra el ordenamiento territorial a nivel nacional.

Haremos entonces un repaso de la normativa relevada, empezando por la Constitución Nacional.

### **3.1.1 Constitución Nacional**

Como fundamento de una competencia nacional en materia de ordenamiento territorial, Senado de la Nación Argentina (2014) y García Collazo y Panizza (2014), señalan el art. 75, inc. 19, segundo párrafo, de la Constitución Nacional. Esta disposición manifiesta que corresponde al Congreso “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones”. Esta postura es compartida por Rozas (Proyecto de Ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)) y Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (2012), quien argumenta al respecto:

El Estado Nacional tiene la responsabilidad de intervenir en la dinámica de producción del territorio promoviendo su desarrollo armónico e inclusivo, en cumplimiento del mandato expreso en el Artículo 75°, inciso 19 de la Constitución Nacional y de la garantía de los Derechos Humanos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporado con jerarquía constitucional a nuestra Carta Magna –Artículo 75°, inciso 22–. La Planificación y el Ordenamiento Territorial constituyen prácticas fundamentales para emprender este camino, en su carácter de instrumentos destinados a conducir el proceso de producción del territorio (pp. 20 s.).

Otro mandato constitucional que debe ser mencionado en relación al ordenamiento territorial (García Collazo y Panizza, 2014), es el deber del Estado de velar por la protección del derecho al ambiente sano consagrado por el art. 41 CN:

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...).

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 41).

Para la concreción de este mandato, la Constitución Nacional establece el siguiente reparto competencial: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 41, tercer párrafo). Esta competencia nacional ha posibilitado la sanción de diversas leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, entre otras la Ley General del Ambiente (Esain, 2008). Esta ley establece como uno de los instrumentos de la política ambiental el ordenamiento ambiental del territorio (art. 9 y 10).

Como vemos, la Constitución Nacional argentina no menciona el ordenamiento territorial de manera explícita, a diferencia de lo que ocurre en Suiza, Ecuador y Venezuela, entre otros (ver capítulo I), de modo que no queda claro si la Nación tiene una competencia en la materia. Consideramos, en todo caso, que el art. 41 de la Constitución Nacional ofrece un fundamento más unívoco que el art. 75, inc. 19 para una competencia nacional en materia de ordenamiento territorial.

Aclarado el encuadre constitucional del ordenamiento territorial, pueden examinarse las leyes que se vinculan con este.

### 3.1.2 Leyes nacionales

García Collazo y Panizza (2014) relevaron veinte leyes “vinculadas al ordenamiento territorial, que “dan soporte a las diversas acciones que involucra el ordenamiento territorial a nivel nacional, especialmente en lo pertinente al ordenamiento urbano, rural y ambiental” (p. 152). Este relevamiento abarca las leyes vigentes en 2012, de modo que se actualizó y completó con una consulta realizada en el Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ)<sup>39</sup>, que permitió encontrar 11 leyes más, llegando a un total de 31 leyes (ver Tabla 3, pp. 159 s.).

---

<sup>39</sup> Se ingresaron al buscador en línea del SAIJ (<http://www.saij.gob.ar/>) las palabras clave ordenamiento territorial, planificación territorial y uso del suelo.



**Tabla 3. Leyes que conforman el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional y sus objetos (Argentina, 2018).**

Ley	Áreas protegidas	Protección de sistemas naturales	Actividades y gestión de residuos	Propiedad y posesión de la tierra	Otros
1. Ley 12.103 de 1934 Dirección de Parques Nacionales. Creación.	x				
2. Ley 12.665 de 1940 Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos. Creación. Modificatoria Ley 27.103 de 2014 Monumentos y Lugares Históricos.	x				
3. Ley 13.246 de 1948 Arrendamientos rurales y aparcerías.			x		
4. Ley 13.273 de 1948 Defensa de la Riqueza Forestal.		x	x		
5. Ley 18.575 de 1970 Promoción para el desarrollo de zonas de fronteras.					x
6. Ley 21.499 de 1977 Régimen de expropiaciones, por razones de utilidad pública, mediante el pago de una justa indemnización.				x	
7. Ley 21.900 de 1978 Adjudicación de tierras fiscales en zonas de frontera.				x	
8. Ley 22.351 de 1980 Administración de Parques Nacionales.	x				
9. Ley 22.428 de 1981 de Fomento de Conservación de Suelos.	x	x	x		
10. Ley 24.051 de 1991 Régimen de Desechos Peligrosos.			x		
11. Ley 24.071 de 1992 Aprobación del Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.				x	
12. Ley 25.612 de 2002 Gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio.			x		
13. Ley 25.670 de 2002 PPMM para la gestión y eliminación de los PCBs.			x		
14. Ley 25.675 de 2002 Política Ambiental Nacional (Ley General del Ambiente).					x
15. Ley 25.688 de 2003 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.		x			
16. Ley 25.743 de 2003 Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.				x	
17. Ley 25.831 de 2004 Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental.		x			
18. Ley 25.916 de 2004 de Gestión integral de residuos domiciliarios.			x		

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

Ley	Áreas protegidas	Protección de sistemas naturales	Actividades y gestión de residuos	Propiedad y posesión de la tierra	Otros
19. Ley 26.093 de 2006 Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y uso sustentables de Biocombustibles.			x		
20. Ley 26.160 de 2006 Declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas originarias del país.				x	
21. Ley 26.168 de 2006 Cuenca Matanza Riachuelo.			x		
22. Ley 26.209 de 2006 Normas aplicables a los catastros territoriales de las distintas jurisdicciones del país (Ley Nacional de Catastro).				x	
23. Ley 26.331 de 2007 PMPA de los bosques nativos.		x			
24. Ley 26.562 de 2009 PMPA para el control de actividades de quema.			x		
25. Ley 26.639 de 2010 Régimen de PPMM para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial.		x			
26. Ley 26.737 de 2011 Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales.				x	
27. Ley 26.776 de 2012 Definición como política de Estado de la integración física del territorio continental con su territorio insular de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur.					x
28. Ley 26.815 de 2013 Manejo del Fuego.			x		
29. Ley 26.994 de 2014 Código Civil y Comercial de la Nación.				x	
30. Ley 27.231 de 2016 Acuicultura			x		
31. Ley 27.324 de 2016 Promoción del desarrollo sustentable de las actividades turísticas de los pueblos rurales.			x		
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>3</b>

PPMM: Presupuestos mínimos. PMPA: Presupuestos mínimos de protección ambiental

**Fuente:** elaboración propia a partir de García Collazo y Panizza, 2014 y Senado de la Nación Argentina, 2014.

Cabe señalar que ninguna de estas leyes contiene la expresión “ordenamiento territorial” en su denominación. Se las puede considerar vinculadas al ordenamiento territorial porque contienen disposiciones que, directa o indirectamente, inciden en la organización del territorio y deben ser tenidas en cuenta en los procesos de ordenamiento. Constituyen, según la terminología de Griffel (2012), derecho funcional del ordenamiento territorial. Un análisis de su articulado revela que, en su mayoría, tampoco tienen por objeto la regulación del uso, la ocupación y la transformación del territorio. Sus objetos, diversos, pueden agruparse en las siguientes categorías<sup>40</sup>:

- a. Regulación de actividades y gestión de residuos (13 leyes)
- b. Propiedad y posesión de tierras (8 leyes)
- c. Protección de sistemas naturales (6 leyes)
- d. Áreas protegidas (4 leyes)
- e. Otros (3 leyes).

De las 31 leyes, cinco se refieren explícitamente al ordenamiento territorial, sin embargo, con diversos alcances. Una ley establece un ordenamiento integral del territorio nacional, de carácter ambiental, y cuatro establecen ordenamientos limitados a un área o a una actividad:

- Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002): ordenamiento ambiental del territorio.
- Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo (Ley 26.168 de 2006): ordenamiento ambiental de una cuenca.
- Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007): ordenamiento territorial de los bosques nativos.
- Ley Acuicultura (Ley 27.231 de 2015): ordenamiento territorial de la actividad acuícola.

---

<sup>40</sup> Una misma ley puede tener más de un objeto y caber en más de una categoría. En el Anexo 7.2.1 (pp. 431 ss.) se presentan las 31 leyes con mayor detalle.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Ley de Promoción del desarrollo sustentable de las actividades turísticas de los pueblos rurales (Ley 27.324 de 2016): ordenamiento territorial de pueblos rurales.

Como veremos en el próximo apartado, no todas las leyes relevadas contienen normas que propician un desarrollo sostenible. Las leyes que contienen tales elementos son:

- La Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002), que establece al ordenamiento ambiental del territorio como instrumento de la política ambiental nacional (art. 8).
- La Ley Cuenca Matanza Riachuelo (Ley 26.168 de 2006), que crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (art. 1) y la facultad para planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca (art. 5, inc. b).
- La Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), que protege estos bosques (art. 1) mediante el ordenamiento territorial (art. 3) y la zonificación, de acuerdo con diferentes categorías de conservación (art. 4), a las que corresponden diversas restricciones de uso (art. 9, 13 y 14).
- La Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010), que establece los presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, y prohíbe las actividades que puedan afectarlos (art. 6).
- La Ley de Acuicultura (Ley 27.231 de 2015), que tiene como objetivo propiciar el desarrollo integral y sustentable de la actividad y proponer su ordenamiento territorial (art. 1).

Como podemos apreciar en esta lista, el ordenamiento ambiental del territorio que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002), denominada de ahora en más LGA, es el único instrumento de nuestro ordenamiento jurídico que permite ordenar la integralidad del territorio nacional. Motivo por el cual se analizará en el próximo apartado.

### **3.1.2.1 Ordenamiento ambiental del territorio (Ley 25.675 de 2002)**

El ordenamiento ambiental del territorio es uno de los instrumentos de la política ambiental nacional que establece la LGA (art. 8). Como lo explica Esain (2008), esta ley

es de presupuestos mínimos de protección ambiental, una competencia de la Nación establecida en 1994 por el art. 41 de la Constitución de 1994. Por lo tanto, el ordenamiento ambiental del territorio constituye un presupuesto mínimo de protección ambiental de carácter instrumental. Como tal, “concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional” (Ley 25.675, 2002, art. 6). Es decir, tiene por objeto imponer condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Es legítimo preguntarse por qué la LGA habla de ordenamiento ambiental del territorio en lugar de ordenamiento territorial. Según Pastorino (2009), el calificativo ambiental se debe a que, en la actualidad, la toma de decisión en materia territorial requiere contar con adecuada información ambiental. En sentido similar, Psathakis (2010) explica que el ordenamiento ambiental del territorio se basa en la variable ambiental como coconstitutiva de las políticas de ordenamiento: se concibe al ambiente, las comunidades y las actividades productivas en un todo integral. Es importante señalar que esta perspectiva se basa en una concepción amplia del ambiente, inclusiva de los valores naturales, sociales y culturales. Esta mirada es sistémica y propone un abordaje integral, orientado al desarrollo sostenible; se busca planificar desde un enfoque ecosistémico y la división en ecorregiones. Tal ordenamiento aspira a ser dinámico y flexible, y tener capacidad adaptativa. Se construye de manera participativa, multisectorial, multidisciplinaria y multinivel.

La LGA establece las principales exigencias que debe cumplir el ordenamiento ambiental del territorio:

**ARTICULO 9º** — El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública (Ley 25.675, 2002, art. 9).

**ARTICULO 10.** — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos (Ley 25.675, 2002, art. 10).

Del texto legal se desprenden cuatro requisitos principales al ordenamiento ambiental del territorio (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011):

- a. Desplegar una estructura que contenga el funcionamiento del territorio argentino, de manera global.
- b. Concertar intereses, tanto a nivel de los diversos sectores sociales como de éstos con el Estado.
- c. Garantizar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas y asegurar que la degradación y el desaprovechamiento sean mínimos.
- d. Construir dicha estructura con base en la participación social y la coordinación interjurisdiccional en dos escalas: Municipios/Provincias y Provincias-Ciudad de Buenos Aires/Nación. La articulación de la segunda escala debe realizarse a través del Consejo Federal de Medio Ambiente.

El término estructura, explica Esain (2008), hace referencia a la intención de lograr un sistema, es decir, las interacciones de sus componentes. Es el resultado del

planeamiento ambiental a escala nacional, con la sumatoria ordenada de planes sectoriales y planes por escala. Este planeamiento debe realizarse teniendo en cuenta el principio de integración que establece asimismo la LGA: “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley” (Ley 25.675, 2002, art. 5). El cumplimiento de este principio requiere en el proceso de ordenamiento la intervención de todas las áreas sectoriales, es decir, una coordinación horizontal.

Además de esta coordinación horizontal, se requiere una coordinación vertical, en el sentido de una armonización de abajo hacia arriba: la coordinación interjurisdiccional debe realizarse primero entre los municipios y las provincias y luego entre estas (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y la Nación. El ámbito para este segundo nivel de coordinación vertical es el Consejo Federal de Medio Ambiente, que fue creado “con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires” (Ley 25.675 de 2002, art. 23).

En cuanto a la concertación de intereses, esta debe armonizar los diversos intereses sectoriales, así como los intereses privados y públicos. La LGA establece que la concertación se logra mediante la participación: “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (Ley 25.675, 2002, art. 21).

Por otra parte, la LGA establece la metodología que debe seguir el ordenamiento ambiental del territorio (Valls, 2012): se deben tener en cuenta múltiples aspectos de la realidad y se fija una obligación de resultados (Ley 25.675 de 2002, art. 10). El incumplimiento de estas imposiciones invalidaría cualquier decisión que se tome en materia de ordenamiento ambiental del territorio. Con respecto a la localización de actividades y asentamientos humanos, esta debe fundamentarse otorgando la prioridad a las consideraciones ambientales.

Esain (2008) señala que el ordenamiento ambiental del territorio puede servir para múltiples fines, entre otras, limitar espacios para el desarrollo de determinadas actividades contaminantes, proteger paisajes o espacios de biodiversidad, fomentar en

diversas regiones determinadas técnicas para evitar la desertificación o establecer espacios específicos para la ubicación de centros de disposición final de residuos sólidos urbanos. Señala que constituye un instrumento imprescindible para la coordinación de las diversas acciones que lleven a cabo las distintas administraciones públicas en materia ambiental y éstas con otros tipos de acciones. Así, la planificación ambiental es el instrumento adecuado para la introducción de una perspectiva integrada en el conjunto de actuaciones públicas y privadas con incidencia en el medio. Lo es también para el diseño de las políticas públicas de desarrollo sostenible.

En sentido similar, Walsh (2009) advierte que sería conveniente integrar los sistemas de ordenamiento territorial con los regímenes regulatorios para la conservación de la naturaleza. Tanto a nivel nacional como provincial, las normas tendientes a promover la conservación han operado en forma fragmentada, contemplando las áreas protegidas en sí, sin una visión de conjunto en relación al ordenamiento del territorio circundante:

Claro está que para alcanzar el objetivo de constituir un régimen integrado para el ordenamiento del territorio es necesario recorrer aún un trecho largo, a los efectos de integrar sus diferentes componentes (urbano, rural y áreas naturales protegidas) que hoy coexisten en forma desarticulada como compartimentos estancos dentro de los diferentes marcos regulatorios vigentes (p. 346).

En síntesis, vemos que un gran número de leyes inciden en la organización del territorio y deben ser consideradas en los procesos de planificación. No obstante, estas leyes no ofrecen una adecuada orientación para un ordenamiento territorial integral. Solo el ordenamiento ambiental del territorio tiene este carácter integral. Sin embargo, tampoco constituye un marco jurídico adecuado, debido a que su regulación es escueta. Para proveer los lineamientos que requiere una política pública de esta complejidad, el ordenamiento ambiental del territorio necesita ser desarrollado mediante una ley específica de presupuestos mínimos (Esain, 2008). Tal ley, siguiendo a Gudiño (2009 y 2016) permitiría dar coherencia a este marco jurídico disperso y profundizar en instrumentos y lineamientos de planificación territorial (García Collazo y Panizza, 2014).



## **3.2 Idoneidad del marco jurídico vigente para un desarrollo sostenible**

Para saber si el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Argentina a nivel nacional –tal como se lo determinó en el apartado anterior– constituye un instrumento idóneo para el desarrollo sostenible, debe determinarse si incorpora normas que propician tal desarrollo. Para ello, en la Tabla 4 (pp. 168 ss.), se cruzaron sus disposiciones con los indicadores de desarrollo sostenible elaborados en el capítulo 2, en función de los criterios establecidos por los autores consultados (pp. 125 ss.).

**Tabla 4. Normas del marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional que verifican los indicadores de desarrollo sostenible (Argentina, 2018).**

Dimensiones de análisis	Indicadores	Texto legal	Disposiciones normativas
<b>1. Carácter del ordenamiento territorial</b>	a. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial (OT) de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.	"El ordenamiento territorial desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación" (Ley 25.675, 2002, art. 9).	Ley 25.675 de 2002, art. 9.
<b>2. Diagnóstico territorial</b>	b. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.	"(...) teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local" (Ley 25.675, 2002, art. 10, primer párrafo).	Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo.
	c. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.	--	--
<b>3. Modelo territorial deseado</b>	d. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el. análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.	--	--
	e. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	f. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.	“El proceso de ordenamiento ambiental (...) deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable” (Ley 25.675, 2002, art. 10, primer párrafo).	Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo
	g. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.	--	--
<b>4. Consumo de suelo</b>	h. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.	“Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes: - Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse” (Ley 26.331, 2007, art. 9).	Ley 26.331 de 2007, art. 9.
		“Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán todos los glaciares (...) En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural(...)” (Ley 26.639, 2010, art. 3 y 6).	Ley 26.639 de 2010, art. 3 y 6.
	i. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.	--	--
	j. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	k. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.	<p>“en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:</p> <p>a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;</p> <p>b) La distribución de la población y sus características particulares;</p> <p>c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;</p> <p>d) Las alteraciones existentes en los biomas (...);</p> <p>e) La conservación y protección de ecosistemas significativos” (Ley 25.675, 2002, art. 10, segundo párrafo).</p>	Ley 25.675, art. 10, segundo párrafo.
	l. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	--	--
	m. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	“el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública” (Ley 25.675, 2002, art. 9).	Ley 25.675 de 2002, art. 9.
	n. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de coordinación administrativa.	“El ordenamiento ambiental (...) se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente” (Ley 25.675, 2002, art. 9).	Ley 25.675 de 2002, art. 9.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>6. Asentamientos humanos</b>	o. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.	--	--
	p. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.	--	--
	q. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	--	--
	r. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.	--	--
<b>7. Provisión de viviendas</b>	s. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	--	--
	t. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.	--	--
<b>8. Actividades</b>	u. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	--	--
	v. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	--	--
	w. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	x. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de normas que regulen el comportamiento de las actividades.	“La actividad de la acuicultura se llevará a cabo mediante el uso de prácticas que se encuentren enmarcadas dentro de los criterios de sustentabilidad de los recursos naturales empleados en su desarrollo y dentro de los parámetros de respeto por el medio ambiente” (Ley 27.231, 2016, art. 30).	Ley 27.231 de 2016, art. 30.
<b>9. Evaluación</b>	y. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.	--	--
<b>10. Participación ciudadana</b>	z. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de participación ciudadana.	“Créase en el ámbito de la autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas (...) integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área” (Ley 26.168, 2006, art. 4).	Ley 26.168 de 2006, art. 4
	aa. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.	“La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente (...) en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (Ley 25.675, 2002, art. 21).	Ley 25.675 de 2002, art. 21.

**Fuente:** elaboración propia a partir de Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Mahaim, 2014; Massiris, 2012; Pastorino, 2009; Rodríguez y Reyes, 2008; Vargas, 2000.

De la Tabla 4 (pp. 168 ss.) se desprende que solo cinco leyes –de las 31 que están vinculadas al ordenamiento territorial– contienen normas que propician un desarrollo sostenible:

- Ley General del Ambiente, Ley 25.675 de 2002: art. 9 y 10.
- Ley de Protección de Bosques Nativos, Ley 26.331 de 2007: art. 9.
- Ley de Protección de Glaciares, Ley 26.639 de 2010: art. 3 y 6.
- Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo, Ley 26.168 de 2006: art. 4
- Ley de Acuicultura, Ley 27.231 de 2015: art. 30.

En estas leyes se verifican cuatro de los 27 indicadores de desarrollo sostenible formulados. Además, seis indicadores pueden considerarse parcialmente verificados, en el sentido que las normas en cuestión no cumplen cabalmente con los criterios establecidos por los autores del marco teórico (pp. 125 ss.), sin embargo, se refieren a temas afines. Entendemos que el legislador ha reconocido la relevancia de estas temáticas y que dichas normas constituyen un paso en la dirección deseada. Motivo por el cual consideramos que merecen una mención. Los indicadores parcialmente verificados corresponden a las dimensiones de análisis: modelo territorial deseado, consumo de suelo, localización de los usos del suelo y actividades.

La Tabla 5 (p. 174) presenta los diez indicadores que se verifican y los 17 que no se verifican.

**Tabla 5. Indicadores de desarrollo sostenible en el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional (Argentina, 2018).**

Indicadores que se verifican	Indicadores que no se verifican
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.</li> <li>2. Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.</li> <li>3. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.</li> <li>4. Mecanismos de participación ciudadana.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.</li> <li>2. Prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.</li> <li>3. Objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.</li> <li>4. Mecanismos de conciliación de los distintos objetivos.</li> <li>5. Mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</li> <li>6. Procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.</li> <li>7. Prescripción de cumplir la legislación ambiental.</li> <li>8. Prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.</li> <li>9. prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.</li> <li>10. Prescripciones relativas a la calidad ambiental en los asentamientos humanos.</li> <li>11. Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.</li> <li>12. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.</li> <li>13. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.</li> <li>14. Mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.</li> <li>15. Prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.</li> <li>16. Prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.</li> <li>17. Prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>Indicadores que se verifican parcialmente</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</li> <li>6. Delimitación en los marcos jurídicos vigentes del OT de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y prohibición de urbanizarlas.</li> <li>7. Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.</li> <li>8. Mecanismos de coordinación administrativa.</li> <li>9. Normas que regulan el comportamiento de las actividades.</li> <li>10. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</li> </ol>	

**Fuente:** elaboración propia.

La Tabla 5 (p. 174) permite apreciar que son más numerosos los indicadores que no se cumplen en relación a los que se cumplen. Ambos se encuentran en diversas dimensiones de análisis y no se reconocen tendencias.



La Tabla 6 (p. 175) muestra de qué manera las dimensiones de análisis están contempladas.

**Tabla 6. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional (Argentina, 2018).**

<b>Dimensiones de análisis</b>	<b>Resultado</b>
1. Carácter del ordenamiento territorial	<b>Integralmente contempladas</b>
2. Diagnóstico territorial 10. Participación ciudadana	<b>Parcialmente contempladas</b>
3. Modelo territorial deseado 4. Consumo de suelo 5. Localización de los usos del suelo 8. Actividades a realizar en el territorio	<b>Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)</b>
6. Asentamientos humanos 7. Provisión de viviendas 9. Evaluación de los planes de ordenamiento	<b>No contempladas</b>

**Fuente:** elaboración propia.

La Tabla 6 (p. 175) muestra que una sola dimensión, carácter del ordenamiento territorial, está integralmente contemplada en el marco jurídico argentino. Dos dimensiones, diagnóstico territorial y participación ciudadana, están parcialmente contempladas: se verifican uno o varios indicadores de la dimensión, quedando uno o varios sin verificar. Pareciera que el legislador nacional ha reconocido la relevancia de estos temas para el ordenamiento territorial, sin tratarlos con la amplitud necesaria para lograr un desarrollo sostenible, de acuerdo con los desarrollos teóricos e internacionales sobre la temática. En cuatro dimensiones, se verifica parcialmente un indicador: se puede interpretar que el legislador reconoce la existencia de estos temas, sin otorgarle mayor importancia. Finalmente, tres dimensiones no están contempladas por ninguna norma: asentamientos humanos, provisión de viviendas y evaluación. Este silencio del legislador nacional podría indicar que no los considera temas relevantes para el ordenamiento territorial, sin perjuicio de que puedan estar regulados por otro tipo de legislación (de otro nivel de gobierno y/u con otro objeto). En relación a estos temas, el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional no contiene normas que propicien un desarrollo sostenible.

En el próximo apartado, profundizaremos en cada dimensión de análisis, presentado las normas que las receptan y propician un desarrollo sostenible.

### **3.2.1 Normas que propician un desarrollo sostenible**

En este apartado presentamos, en relación a cada dimensión de análisis, las normas que propician un desarrollo sostenible.

#### **3.2.1.1 *Carácter del ordenamiento territorial***

Existen prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional: el ordenamiento ambiental del territorio: “El ordenamiento territorial desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación” (Ley 25.675 de 2002, art. 9). Cabe señalar que no se trata de una política pública autónoma, establecida por una ley propia, adecuada a su naturaleza: se trata de un instrumento de otra política, la ambiental. Además, este instrumento está regulado en términos escuetos; para ser efectivo requeriría mayor desarrollo. Sin embargo, se puede decir que esta dimensión de análisis está contemplada en el marco jurídico argentino del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

#### **3.2.1.2 *Diagnóstico territorial***

Con relación al diagnóstico territorial, el ordenamiento ambiental del territorio establece prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluye variables ambientales, sociales y económicas: “El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, deberá asegurar (...)” (Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo).

Seguidamente, esta disposición prescribe que, en la localización de las actividades y desarrollo de los asentamientos humanos, se tengan en cuenta “las alteraciones existentes en los biomas”, ya sea “por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales” (Ley 25.675, art. 10,

segundo párrafo, inc. d). Si bien esta norma parece implicar algún tipo de evaluación ambiental, no puede considerarse una prescripción relativa a la realización de una evaluación ambiental del territorio. Tal evaluación no se limita a valorar las modificaciones de los biomas. Se trata de una herramienta que permite analizar la interacción entre la ocupación del territorio y el ambiente, conocer el estado de los distintos componentes ambientales (aire, aguas, suelo, biodiversidad y medio construido) y cómo la ocupación del territorio los está afectando. Desde un punto de vista metodológico, se realiza a través de la aplicación de una matriz presión-estado-impacto-respuesta (Rodríguez y Reyes, 2008). La norma en cuestión no responde a este concepto de evaluación ambiental, ni cumple una función equivalente, por lo que el correspondiente indicador no puede considerarse verificado.

La dimensión diagnóstico territorial debe considerarse parcialmente contemplada.

### **3.2.1.3 Modelo territorial deseado**

El marco jurídico no prevé mecanismos o metodologías para la construcción de modelos territoriales. Los objetivos estratégicos no están, tampoco, formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.

En cuanto a lineamientos para los objetivos operativos, la LGA prescribe que el ordenamiento ambiental del territorio asegure el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilite la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantice la mínima degradación y desaprovechamiento, y promueva la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sostenible (Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo). Es decir que dichos lineamientos incluyen principalmente consideraciones ambientales y como único aspecto social se menciona la participación ciudadana. En esta enumeración no están contemplados aspectos económicos, aunque la formulación de la norma deja vislumbrar una finalidad más utilitarista que conservacionista.

Tampoco se prevén mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.

En función de estos resultados, se puede decir que la dimensión modelo territorial deseado está poco contemplada, ya que lo es en una norma que verifica de manera parcial un solo indicador.

#### **3.2.1.4 Consumo de suelo**

El ordenamiento ambiental del territorio (Ley 25.675 de 2002) no contiene normas referidas al consumo de suelo. Son la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007) y la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) las que delimitan zonas de protección (bosques nativos y glaciares, respectivamente) que no se pueden urbanizar. La primera prohíbe la transformación de los bosques nativos de muy alto valor de conservación (Ley 26.331 de 2007, art. 9) y la segunda las actividades que puedan afectar los glaciares (Ley 26.639 de 2010, art. 3 y 6). Ninguna ley delimita zonas de cultivo y de riesgo, por ende, tampoco se prohíbe su urbanización.

Tampoco existen normas que regulen el crecimiento urbano o establezcan límites cuantitativos al consumo de suelo. La clasificación como urbanizables de nuevos terrenos no está regulada a nivel nacional<sup>41</sup>, por lo que tampoco se prevé un procedimiento para la ponderación de los intereses presentes.

Esta dimensión está parcialmente verificada por normas que verifican parcialmente un solo indicador.

---

<sup>41</sup> La clasificación como urbanizables de nuevos terrenos puede ser regulada a nivel municipal.

### **3.2.1.5 Localización de los usos del suelo**

El ordenamiento ambiental del territorio (Ley 25.675 de 2002) no prescribe específicamente que la planificación territorial se elabore en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio. Sin embargo, se puede observar un requisito similar: la localización de las actividades y el desarrollo de los asentamientos humanos en función de aspectos de la realidad territorial, tales como vocación regional, distribución de la población, características y alteraciones ambientales, así como la conservación y protección de ecosistemas importantes (art. 10).

El ordenamiento ambiental del territorio no incluye la prescripción de cumplir la legislación ambiental ya que forma parte de esta.

Si bien no se prevén mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad, debe considerarse la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública (Ley 25.675 de 2002, art. 9). La ley no establece de qué manera se deba llevar a cabo tal concertación.

El ordenamiento ambiental del territorio establece mecanismos de coordinación administrativa entre las provincias y la Nación por medio del Consejo Federal de Medio Ambiente (Ley 25.675 de 2002, art. 9). Sin embargo, no establece mecanismos de coordinación intersectorial, ni tampoco entre los municipios y las provincias. Además, cabe señalar que este Consejo fue creado “para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros” (Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente, 1990, art. 1). Es decir, un nivel de coordinación más general que la localización de usos del suelo.

Se puede decir que la dimensión localización de los usos del suelo se encuentra parcialmente contemplada en normas que verifican integralmente un indicador y de manera parcial otro.

### **3.2.1.6 Actividades a realizar en el territorio**

El ordenamiento ambiental del territorio no prevé la selección de las actividades a realizar en el territorio, la coordinación de estas, ni la puesta a disposición de terrenos con acceso a infraestructura. Tampoco regula el comportamiento de las actividades. Tal norma se encuentra en la Ley de Acuicultura:

La actividad de la acuicultura se llevará a cabo mediante el uso de prácticas que se encuentren enmarcadas dentro de los criterios de sustentabilidad de los recursos naturales empleados en su desarrollo y dentro de los parámetros de respeto por el medio ambiente. La autoridad de aplicación (...) podrá imponer requisitos a cumplir (Ley 27.231, 2016, art. 30).

Cabe señalar que el alcance de esta norma se limita a las actividades de producción acuícola y a las zonas en las que estas actividades se desarrollan.

La dimensión actividades a realizar en el territorio se encuentra parcialmente contemplada en una norma que verifica de manera parcial un solo indicador.

### **3.2.1.7 Participación ciudadana**

El ordenamiento ambiental del territorio establece la obligatoriedad de la participación ciudadana (Ley 25.675 de 2002, art. 21) en las etapas de planificación y evaluación de resultados. La ley no menciona la etapa del diagnóstico. Además, no especifica mecanismos. Cabe señalar que los procedimientos de consultas o audiencias públicas previstos en el art. 20 de la Ley 25.675 de 2002 solo son obligatorios para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

Un ejemplo de mecanismo de participación ciudadana se encuentra en la ley que establece la autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo: la Comisión de Participación Social, que es integrada por representantes de las organizaciones que tiene intereses en el área (Ley 26.168 de 2006, art. 4). Cabe señalar que esta comisión solo tiene funciones consultivas.

Se puede decir que la dimensión participación ciudadana se encuentra parcialmente contemplada en normas que verifican integralmente un indicador y de manera parcial el otro.

En síntesis, el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Argentina contiene normas que contemplan, a primera vista, siete de las diez dimensiones de análisis. Sin embargo, estas normas verifican integralmente indicadores correspondientes a cuatro dimensiones; en tres dimensiones los indicadores se verifican solo parcialmente, en el sentido que su alcance es limitado a una sola actividad o área, o que su formulación incorpora parcialmente los criterios desarrollados por los autores del marco teórico:

- Los lineamientos para los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyen principalmente aspectos ambientales, un solo aspecto social y ningún aspecto económico.
- Se delimitan solamente zonas de protección, obviándose las zonas de cultivo y de riesgo.
- Se regula solamente el comportamiento de las actividades de producción acuícola.
- Se prevé un mecanismo de participación ciudadana limitado al ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo.
- Se prevén mecanismos de coordinación administrativa solos entre las provincias y la Nación.

Hasta aquí, el análisis realizado permite apreciar que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Argentina incorpora las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

1. Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.
2. Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluye variables ambientales, sociales y económicas.
3. Lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales y sociales.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

4. Delimitación de zonas de protección (bosques nativos y glaciares), que no se deben urbanizar.
5. Prescripción de localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos.
6. Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.
7. Mecanismos de coordinación administrativa entre las provincias y la Nación.
8. Normas que regulan el comportamiento de un tipo de actividad: la producción acuícola.
9. Mecanismo de participación ciudadana en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo.
10. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.

Estas prescripciones provienen en su mayoría de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002) y, en menor medida, de las Leyes de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010), Cuenca Matanza Riachuelo (Ley 26.168 de 2006) y Acuicultura (Ley 27.231 de 2015).

Se evidencia, así, la importancia para el desarrollo sostenible del ordenamiento ambiental del territorio que establece la Ley General del Ambiente y la necesidad de desarrollar sus lineamientos. En este sentido, se deberían elaborar normas vinculadas:

- A las tres dimensiones que no están contempladas en la actualidad: asentamientos humanos, provisión de viviendas y evaluación.
- A las dimensiones que están contempladas parcialmente: diagnóstico territorial, modelo territorial deseado, consumo de suelo, localización de los usos del suelo, actividades y participación ciudadana.



### **3.2.2 ¿In/adecuación? del marco jurídico vigente para un desarrollo sostenible**

Teniendo en cuenta que el marco jurídico vigente a nivel nacional contempla integralmente una dimensión de análisis, parcialmente tres y otras tres con normas que verifican parcialmente un solo indicador, y no contempla tres, es posible decir que no propicia un desarrollo sostenible. En dicho sentido, no constituye un instrumento idóneo para este, sino que requiere ser completado en relación a los aspectos que corresponden a los 23 indicadores que no se verifican o solo de manera parcial. Para completar este marco jurídico sería deseable sancionar una ley específica que dé respuestas integrales a los problemas que plantea el ordenamiento del territorio (Pastorino, 2009).

Esta necesidad no ha pasado desapercibida, sino que se registran numerosos intentos de sancionar una ley de ordenamiento territorial: entre 2007 y 2018, doce proyectos, con diferente alcance y visión, fueron presentados en el Congreso de la Nación (Tabla 7, p. 184). Esta multiplicidad de proyectos revela la preocupación de la clase política, de los profesionales y del sector académico-científico por la temática, pero también la dificultad de aunar criterios y llegar a los consensos que requiere la sanción de una ley de esta envergadura (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011).

**Tabla 7. Proyectos de ley de ordenamiento territorial presentados en el Congreso de la Nación en el período 2007-2018.**

Denominación	Expediente	Firmantes	Estado
Presupuestos Mínimos para la Ordenación Territorial	S-3313/07	Marino, Juan Carlos	Caducado
Régimen de Desarrollo Urbano Territorial Nacional	2563-D-2009	Belous, Nélide y otros	Caducado
Régimen de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial Urbanístico	1764-D-2009	Augsburger, Silvia y otros	Caducado
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial	6048-D-2009	Martín, María Elena y otros	Caducado
Ley de Ordenamiento Territorial Nacional	S-2826/11	Díaz, María R. y otros	Caducado
Disponer la Planificación y el Ordenamiento Territorial Nacional	S-2843/13	Díaz, Lopez, Filmus	Caducado
Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial	S-1229/14	Rozas, Angel	Caducado
Del desarrollo y ordenamiento territorial de la República Argentina por cuencas hidrográficas	2939-D-2015	Asseff, Alberto Emilio	Caducado
Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Reproducción del Expediente 1229-S-14).	0039-S-2016	Rozas, Angel	Caducado
Planificación y ordenamiento territorial. Régimen. Derogación de la Ley 16964 de Sistema Nacional De Planeamiento y Acción Para El Desarrollo.	8786-D-2016	Carmona, Guillermo Ramón y otros	Caducado
Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Reproducción del Expediente 0039-S-16).	1094-S-2018	Rozas, Angel	En discusión (presentado el 13/04/2018)
Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964.	2338-D-2018	Carmona, Guillermo Ramón y otros	En discusión (publicado el 24/04/2018)

**Fuente:** Elaboración propia en base a Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011; Senado de la Nación Argentina, 2014; Senado de la Nación Argentina, 2016 y la Base de Proyectos del Congreso de la Nación<sup>42</sup>.

Llama la atención en las propuestas relevadas en la Tabla 7 (p. 184) que ninguna tenga por objeto el ordenamiento ambiental del territorio, el primer instrumento de política ambiental que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002). El

<sup>42</sup> <http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/buscador2016-99.html>

ordenamiento ambiental del territorio constituye además una prioridad explícita del Consejo Federal de Medio Ambiente (2006a, 2006b). Sin embargo, la única resolución<sup>43</sup> que este organismo ha expedido hasta la fecha es la creación en 2016 de la Comisión de Ordenamiento Ambiental del Territorio (Resolución N° 340 de 2016)<sup>44</sup>. Ninguna trata de un proyecto de ley en la materia. La única propuesta legislativa conocida al respecto no es de la autoría del Consejo Federal de Medio Ambiente, sino de la Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, en la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante SAYDS).

Por otra parte, de los doce proyectos presentados en el Congreso de la Nación, diez caducaron. Los dos que tienen aún estado parlamentario y podrían convertirse en ley, en caso de reunir votos, fueron presentados en abril de 2018:

- Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), presentado por el Senador radical<sup>45</sup> Ángel Rozas y
- Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018), presentado por Diputados del Frente para la Victoria<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Las resoluciones del Consejo Federal de Medio Ambiente están disponibles en <http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=Normativaytiponorma=4yidseccion=32yidpais=10yprovincia=0yformulario=grupo>.

<sup>44</sup> Consejo Federal de Medio Ambiente, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2016). Resolución Nro. 340/2016 Crear la Comisión de Ordenamiento Ambiental del Territorio. Disponible en <http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativayldNorma=1593yldSeccion=32>.

<sup>45</sup> La Unión Cívica Radical es un partido político argentino, fundado en 1891 por Leandro Alem. En la actualidad, este partido integra Cambiemos, la coalición política del actual presidente, Mauricio Macri (<http://ucr.org.ar/lo-que-somos>).

<sup>46</sup> El Frente para la Victoria fue la coalición política autora del proyecto. La misma gobernó Argentina desde mayo de 2003 hasta diciembre de 2015 (presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández). Está integrado por el Partido Justicialista, que integra la corriente política fundada por Juan Domingo Perón en los años cuarenta del siglo xx (<https://pj.org.ar>). Los firmantes del proyecto son: Guillermo Ramon Carmona (Mendoza), Luis Eugenio Bastera (Formosa), Carlos Daniel Castagneto (Buenos Aires), Daniel Filmus (Ciudad de Buenos Aires), Jose Alberto Ciampini (Neuquén), Jorge Antonio Romero (Corrientes), Silvina Patricia Frana (Santa Fe), Maria Emilia Soria (Río Negro), Mirta Alicia Soraire (Tucumán), Julio Rodolfo Solanas (Entre Ríos), Laura Russo (Buenos Aires) y Pablo Carro (Córdoba).

Estas tres propuestas –el anteproyecto de la SAyDS y los dos proyectos legislativos con estado parlamentario– fueron elaboradas por equipos técnicos en respuesta a las carencias identificadas en el marco jurídico vigente. Dan cuenta del interés político existente de avanzar en el tema e incorporan los antecedentes técnicos y normativos más recientes. Con enfoques diferentes, constituyen las propuestas más actuales y acabadas con miras a organizar mejor el uso de los recursos territoriales para fomentar el desarrollo del país (Proyecto de Ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012; Proyecto de Ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018); Proyecto de Ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018)), regulando diversos aspectos del ordenamiento territorial que la legislación vigente no contempla. Constituyen, en tal sentido, avances notables en relación al marco jurídico vigente; queda verificar si lo son, asimismo, en relación a nuestro tema, la consecución del desarrollo sostenible.

Se presentarán entonces las tres propuestas y se detallarán las mejoras en materia de desarrollo sostenible que ofrece cada una en relación al *status quo*.

### **3.2.3 Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (2012)**

El anteproyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio se concibió como propuesta alternativa, frente a otro, elaborado por el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, orientado al desarrollo de la infraestructura (Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, com. pers. 2014). Estuvo disponible en la página web de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable hasta diciembre de 2015, fecha en la que asumió el Presidente Mauricio Macri. Con la nueva gestión, la página del organismo sufrió un rediseño completo y actualmente el anteproyecto no está más en línea, lo cual indica que tiene bajas perspectivas de convertirse en un proyecto

legislativo. Sin embargo, se lo presenta brevemente por ser la única propuesta de ley de presupuestos mínimos para el ordenamiento ambiental del territorio<sup>47</sup>.

Como se aclara en los fundamentos, este anteproyecto regula el derecho al ambiente sano (Constitución de 1994, art. 41), consagrado en la reforma constitucional de 1994, y desarrolla el Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) en cuanto presupuesto mínimo de protección ambiental de carácter instrumental, establecido por la Ley General del Ambiente (art. 9 y 10). Busca hacer operativo el mandato de esta ley mediante la implementación de los mecanismos necesarios para ordenar ambientalmente el territorio argentino.

El anteproyecto define al ordenamiento ambiental del territorio como “la expresión territorial de un proceso organizado institucionalmente de diálogo interinstitucional, político, social, multicultural, técnico, económico, productivo y administrativo sobre el uso y manejo sustentable de los bienes naturales” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012, art. 2), entendiéndose por tales los beneficios que brindan a la población los ecosistemas (art. 2)<sup>48</sup>.

En cuanto al desarrollo sostenible, el anteproyecto utiliza la expresión desarrollo sustentable y lo define como “desarrollo con justicia social, con distribución de la riqueza, con preservación del patrimonio natural y cultural, con igualdad de género, con protección de la salud, con democracia participativa, con respeto por la diversidad, con justicia entre poblaciones y entre generaciones” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012, art. 2). Es una definición enfocada en las

---

<sup>47</sup> El texto del anteproyecto está disponible en el Anexo 7.2.2.1, pp. 460 ss.

<sup>48</sup> Esta formulación puede sorprender, ya que parece sustituir los servicios ecosistémicos al territorio como objeto del ordenamiento. Si bien el ordenamiento ambiental del territorio reconoce la centralidad de la información ambiental para la toma de decisión en materia territorial (Pastorino, 2009), su objeto no deja de ser el territorio: la regulación de su uso, ocupación y transformación. El ambiente es un componente del territorio, junto con la población, las actividades productivas y el gobierno (Massiris, 2012). El ordenamiento ambiental del territorio no contempla solo los ecosistemas, sino que concibe al ambiente, las comunidades y las actividades productivas como un todo integral (Psathakis, 2010). La referencia del anteproyecto a los ecosistemas sorprende, además, porque la definición que propone del ambiente es amplia, inclusiva tanto de los subsistemas físicos y biológicos, como de los sociales, económicos y políticos (art. 2).

dimensiones social y política del desarrollo, que no contempla la económica: a diferencia de las definiciones del informe Brundtland y del art. 41 de la Constitución de 1994, no menciona las necesidades humanas ni las actividades productivas. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, sería deseable que las leyes utilicen las mismas definiciones que la Constitución Nacional.

La finalidad del anteproyecto es:

formalizar un proceso multisectorial, multijurisdiccional y multidisciplinar de gestión pública integral orientada al logro de objetivos y resultados socioambientales centrados en el bien común, la preservación y protección de la diversidad biológica y el uso y manejo sustentable de cada uno de los componentes de los ecosistemas (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012, p. 2).

En esta propuesta se verifican cinco indicadores de desarrollo sostenible, pertenecientes a cinco dimensiones de análisis<sup>49</sup>; además, otros tres indicadores se verifican parcialmente. Las dimensiones que no están contempladas son: carácter del ordenamiento territorial, localización de los usos del suelo, asentamientos humanos, provisión de viviendas y actividades.

Los componentes clave de este anteproyecto, que contribuyen a propiciar un desarrollo sostenible, son:

- el relevamiento de la situación ambiental nacional, en particular las situaciones críticas socioambientales existentes (art. 2), las cuales “resultan de las actividades humanas desarrolladas de manera no sustentable y que alteran y ponen en riesgo ambiental la sustentabilidad de los ecosistemas, afectan la salud y el desarrollo humano” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012, art. 2);

---

<sup>49</sup> Ver Tabla 37. Disposiciones del anteproyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS, 2012) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible, en el Anexo 7.2.2.1, pp. 460 ss.

- la elaboración del Plan Nacional Estratégico del Ordenamiento Ambiental del Territorio (art. 5 y 6);
- la obligatoriedad de la evaluación ambiental estratégica de dicho plan (art. 6, inc. f), la cual “permite mejorar la evaluación de efectos, directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos derivados de políticas, planes y programas sectoriales y provinciales relacionados con el uso de los diversos ambientes en el territorio nacional” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012, art. 2);
- la creación de un Sistema Nacional de Información Ciudadana del Ordenamiento Ambiental del Territorio (art. 9); y
- el establecimiento de un Observatorio del Ordenamiento Ambiental del Territorio, que reunirá dicha información y la pondrá gratuitamente a disposición de la ciudadanía (art. 10).

El anteproyecto busca “asegurar en toda actividad antrópica la preservación (...) y manejo sustentable de los bienes naturales y culturales” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, 2012, art. 1) y sus objetivos (art. 3) apuntan principalmente a la protección ambiental. Otros objetivos estratégicos del ordenamiento territorial –como la minimización del consumo de suelo y la urbanización en el medio construido– no tienen cabida. Un solo lineamiento es de índole socioeconómica: el fortalecimiento de la diversidad cultural y las economías regionales, y este también se plantea en función de la sostenibilidad de los ecosistemas. El valor de la propuesta radica en el intento de concretar el ordenamiento ambiental del territorio establecido por la Ley General del Ambiente, pero su formulación es sucinta (está conformado por 12 artículos) y su sanción constituiría un avance modesto en relación a las normas vigentes.

### **3.2.4 Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)**

El proyecto de ley denominado Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial fue presentado en el Senado de la Nación Argentina, una de las dos Cámaras que componen

el Congreso de la Nación (Constitución de 1994, art. 44), en abril de 2018. Lleva la firma del Senador Ángel Rozas, uno de los doce Senadores miembros de la Unión Cívica Radical (Senado Argentina, s. f.-a), partido que integra Cambiemos, la coalición política del Presidente Mauricio Macri, que domina asimismo el Senado<sup>50</sup>. El proyecto pasó por las Comisiones de Asuntos Constitucionales; de Infraestructura, Vivienda y Transporte; y de Presupuesto y Hacienda (Senado Argentina, s. f.-b). A la fecha, no se encuentra más información al respecto.

Este proyecto busca regular la tutela y el uso del territorio nacional, es decir, tiene carácter integral. Reproduce otro (Expediente 0039-S-2016), que caducó, y tiene como antecedente una propuesta ideada por la Senadora Alicia Mastandrea, también representante de la UCR, en 2007<sup>51</sup>. En su elaboración se tuvieron en cuenta los antecedentes existentes, se involucró a profesionales de la planificación territorial y se incorporaron los aportes de distintos sectores (Proyecto de Ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)).

El proyecto explicita la vinculación entre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en los siguientes términos: “Aspirar a un desarrollo sostenible requiere necesariamente ordenar las actividades humanas para preservar los ecosistemas y los recursos naturales, ambientales y culturales en el territorio” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), p. 45). En coherencia con esta aspiración, el proyecto define el ordenamiento territorial como “un proceso planificado (...), cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, especialmente armónico y socialmente justo” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial, 2018, p. 43). Sin embargo, no define el desarrollo sostenible, solo ofrece menciones implícitas, por ejemplo, la referencia a los tres ejes de competitividad económica, sustentabilidad ambiental y cohesión social (art. 2, inc. 6). De modo similar,

---

<sup>50</sup> El Senado está compuesto por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires (Constitución de 1994, art. 54), siendo sus miembros 72 en la actualidad (<https://www.senado.gov.ar/senadores/listados/agrupados-por-bloques>)

<sup>51</sup> Exp. 3313-S-2007.



plantea la necesidad de “asegurar que los procesos de transformación sean compatibles con los principios de sustentabilidad del medio físico, socioeconómico y cultural” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial, 2018, art. 3, inc. 1b), sin definir dichos principios.

Cruzando las disposiciones del proyecto con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>52</sup>, encontramos que se verifican un total de seis indicadores, de los cuales cinco no están verificados en el marco jurídico vigente, constituyendo aportes del proyecto. Estos son:

- Lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.
- Mecanismos de coordinación administrativa.
- Prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.
- Prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.
- Mecanismos de participación ciudadana.

De este modo, el proyecto realiza aportes a las dimensiones de análisis: modelo territorial deseado, localización de los usos del suelo, actividades y participación ciudadana. La dimensión provisión de viviendas no está contemplada y las restantes dimensiones están contempladas por normas que verifican parcialmente los indicadores. A continuación, mencionamos los principales aportes del proyecto en las distintas dimensiones de análisis.

---

<sup>52</sup> Ver la Tabla 39. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Exp. 1094-S-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible, disponible en el Anexo 7.2.2.2, pp. 472 ss.).

#### **3.2.4.1 Diagnóstico territorial**

Se prevé la elaboración de un Plan Territorial de Coordinación Nacional, que definirá el cuadro de recursos y de sistemas ambientales, incluido su grado de vulnerabilidad (art. 2, inc. 4), e identificará los ámbitos territoriales caracterizados por riesgos naturales.

#### **3.2.4.2 Modelo territorial deseado**

La Carta única del territorio (art. 18) debe delimitar y definir los usos del suelo; incluir áreas especiales, entre otras reservas de comunidades originarias, parques nacionales, cuencas hidrológicas y áreas de riegos naturales; y prever la elaboración de un documento para la conformación de regiones y áreas metropolitanas (art 18, inc. e). El Plan Territorial Nacional permite definir objetivos ambientales, sociales y económicos (art. 19, inc. 1) y será elaborado en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo del territorio (art. 19, inc. 2). Se asignan a la planificación territorial (art. 3), tanto urbana como rural, objetivos de índole ambiental, social y económica.

#### **3.2.4.3 Consumo de suelo**

La planificación territorial rural tiene como objetivo preservar los suelos de uso agrícola, motivo por el cual su consumo está permitido “solo en ausencia de alternativas de localización técnica y económica válidas” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), art. 3, inc. 2, inc. b). Además, el proyecto prevé regímenes de protección especiales (art. A-16) para las áreas de valor natural y ambiental; los ámbitos agrícolas, pecuarios y de silvicultura de relieve paisajístico; y los ámbitos de alta vocación productiva agrícola, pecuaria y silvicultura. Por otra parte, está prevista la definición de estándares de calidad ecológico-ambiental (art. A-6, tercer párrafo) para reducir la presión urbana sobre el ambiente natural.

#### **3.2.4.4 Localización de los usos del suelo**

Las previsiones de planificación referidas a usos y transformaciones del territorio deben orientarse a los “criterios de sustentabilidad ambiental y territorial” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), art. A-1, primer párrafo) de diversas disposiciones, entre otras el artículo 41 de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002), pero esta enumeración no menciona importantes leyes ambientales como la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007) y la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010).

Diversos mecanismos de coordinación administrativa están previstos como parte de los instrumentos de planificación (art. 10): los planes generales definen orientaciones que deberán ser observadas por la planificación subordinada y es condición de aprobación de los planes sectoriales que tengan en cuenta los planes de orden superior, los objetivos estratégicos y las selecciones del plan general del mismo nivel de planificación. El proyecto establece además diversas formas de cooperación y concertación en la planificación mediante tratados y acuerdos de planificación, acuerdos territoriales y la coordinación e integración de la información (art. 12 al 15) y la obligación de colaborar en la elaboración y actualización de los planes (art. 16). En el marco del Plan Territorial Nacional (art. 19) se prevén asimismo mecanismos de coordinación administrativa.

#### **3.2.4.5 Asentamientos humanos**

El proyecto prevé la planificación de los ámbitos afectados por riesgos naturales (art. A-2) y de medidas para la seguridad del territorio (art. A-3). Contiene disposiciones referidas a estándares de calidad urbana, industrial y ecológico-ambiental (art. A-6); ámbitos a recalificar (art. A-11); ámbitos para los nuevos asentamientos (art. A-12); áreas ecológicamente equipadas (art. A-14); y dotaciones ecológicas y ambientales (art. A-17). Las áreas ecológicamente equipadas son ámbitos para actividades productivas, dotados de infraestructura, servicios y sistemas que permitan garantizar la protección de la salud, la seguridad y el ambiente. Las dotaciones ecológicas y ambientales son “espacios, obras e intervenciones que concurren (...) para mejorar la calidad del ambiente urbano” (art. A-

17, inc. 1). La planificación territorial y urbanística debe determinar los requisitos de tales dotaciones e identificar las áreas más aptas para su localización.

#### **3.2.4.6 Actividades a realizar en el territorio**

En la Carta única del territorio (art. 18) deben preverse áreas reservadas para actividades productivas de interés nacional. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben definir los estándares de calidad industrial, agropecuaria y minera a conseguir en el propio territorio (art. A-6, cuarto párrafo). Las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben, de acuerdo con los municipios, identificar las áreas económicas, comerciales y productivas que requieran ser ampliadas, así como los ámbitos más aptos para la localización de nuevas áreas, cuando sus impactos involucren a más de un municipio. Asimismo, establecerán su ordenamiento infraestructural, y características urbanísticas y funcionales (art. A-13). Identificarán polos funcionales (clústeres) existentes para consolidar, ampliar y recalificar; y proyectarán nuevos polos funcionales en ámbitos aptos para su localización (art. A-15). Teniendo en cuenta los objetivos estratégicos de desarrollo del sistema territorial nacional y regional, identificarán las obras de infraestructura a realizar.

#### **3.2.4.7 Evaluación de los planes de ordenamiento**

Una norma prevé la evaluación de impacto ambiental y territorial de los planes en todos los niveles (art. 6)<sup>53</sup>. Según esta disposición, se deberán identificar los potenciales impactos

---

<sup>53</sup> Al respecto cabe señalar que la referencia a una evaluación de impacto ambiental no es la más apropiada. La Ley General del Ambiente (Ley 25.675 del 2002) somete a tal evaluación los proyectos de obras y actividades (art. 13 y 11). Los planes incluyen potencialmente a un número alto de proyectos y abarcan territorios amplios, lo cual dificulta la evaluación de los impactos, de modo que deben someterse a otro tipo de evaluación, la evaluación ambiental estratégica (Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2011).

negativos de las selecciones realizadas, así como las medidas más aptas para prevenir su ocurrencia, reducirlos o compensarlos. Los resultados de la evaluación formarán parte de los planes aprobados.

#### **3.2.4.8 Participación ciudadana**

Se prevén diversos mecanismos de participación, tales como: la concertación con las asociaciones económicas y sociales en relación a la definición de los objetivos estratégicos y de desarrollo a perseguir; y formas de publicidad y consulta (art. 8, primer párrafo, inc. b) en relación a los contenidos de los instrumentos de planificación, teniendo derecho a ser consultados tanto los ciudadanos como las asociaciones constituidas para la tutela de los intereses difusos.

Otro mecanismo es la información y participación de los interesados cuando la planificación impacta en situaciones jurídicas subjetivas, en particular cuando la realización de obras de infraestructura y de equipamientos requiere expropiar inmuebles (art. 8, tercer párrafo).

Asimismo, puede mencionarse la concertación institucional (art. 12), que incluye una concertación pública-privada (art. 12, cuarto párrafo) con diversos sectores de la sociedad civil y el sector empresarial local. Además, las asociaciones económicas y sociales están llamadas a contribuir en la definición de objetivos y de selecciones estratégicas en el marco de los tratados y acuerdos de planificación (art. 13, inc. 4). Los resultados de ambos tipos de concertación deberán ser publicados (art. 13, quinto párrafo).

Por otra parte, el proyecto prevé, en el marco del procedimiento de aprobación del Plan Territorial Nacional (art. 21), la realización de una Conferencia de Planificación en la que se convoquen “a las comunidades locales económicas y sociales organizadas y otros entes locales del propio territorio” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), art. 21, tercer párrafo).

### **3.2.4.9 Aportes del proyecto para un desarrollo sostenible**

El análisis realizado muestra que este proyecto recepta varios requisitos del desarrollo sostenible y constituye un avance en relación al marco jurídico vigente, en particular en relación a instrumentos para la elaboración del modelo territorial deseado, el cumplimiento de la legislación ambiental, la planificación de los asentamientos humanos, medidas para asegurar la calidad ambiental de estos, la promoción de las actividades productivas, así como la definición de mecanismos de coordinación administrativa y de participación ciudadana.

Sin embargo, diversas normas son formuladas de manera genérica y con carácter declarativo<sup>54</sup>, lo que deja un margen importante a la interpretación y no permite anticipar el impacto que tendría su implementación.

Además, cabe señalar diversas deficiencias en relación a la técnica legislativa, que se aprecian en disposiciones repetidas, expresiones ambiguas, enunciados de difícil comprensión, omisiones, así como contrasentidos jurídicos. Ejemplos incluyen:

- La utilización alternada de los términos sostenible y sustentable, sin aclarar el significado de cada uno.
- La mención de la Ley General del Ambiente (Nº 25.675 de 2002), sin referencia al ordenamiento ambiental del territorio.
- Un anexo extenso, cuyas disposiciones replican otras de la parte principal y desarrollan aspectos que podrían reglamentarse.
- La omisión de importantes leyes ambientales sancionadas en los últimos años, lo cual pareciera indicar que el proyecto no fue actualizado desde su formulación en 2007. Es probable que tampoco contempla otros avances normativos recientes,

---

<sup>54</sup> Ver la Tabla 39. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Exp. 1094-S-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible, disponible en el Anexo 7.2.2.2, pp. 472 ss.).

como la sanción de la Ley mendocina de Ordenamiento Territorial (Ley 8051 de 2009).

- La expresión “salv guarda del valor natural, ambiental y paisajístico del territorio y [a la] mejora del estado del ambiente, como condición para el desarrollo de los sistemas de asentamientos urbanos y no rurales y socioeconómicos” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), art. A-1, inc. 1). Tal formulación genera varios interrogantes. Parece establecer como condición para el desarrollo de los asentamientos humanos el cuidado del ambiente y los paisajes, lo cual implicaría la prohibición de toda expansión urbana que pusiera estos en peligro. El alcance real de esta norma no se puede apreciar. Tampoco está explicitado lo que se entiende por asentamientos no rurales y socioeconómicos, ni en qué se distinguen de los urbanos. Por otra parte, salvaguarda es un término ambiguo para expresar el cuidado ambiental. La Ley General del Ambiente (Ley 25.675) usa los términos preservación, conservación y protección (art. 1 y 2), y no se entiende por qué el proyecto se aparta de estos. De manera similar, en lugar de referirse a los recursos naturales o a la biodiversidad, como lo hace la Ley General del Ambiente, el proyecto habla de valor natural, ambiental y paisajístico del territorio (art. A-1, inc. 1). Para explicar el alcance de esta expresión, el proyecto remite a la Ley 12.665 de 1940, que crea la Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos, ley que no contiene referencias a la protección del ambiente.
- El objetivo de conciliar actividades productivas y conservación del capital natural, sin establecer mecanismos concretos para lograrlo.
- La denominación presupuestos mínimos junto con el concepto de adhesión de las provincias (art. 33). Si una ley establece presupuestos mínimos de protección ambiental, estos rigen, por definición, en todo el territorio nacional y una adhesión queda excluida<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Los “presupuestos mínimos de protección ambiental” constituyen una categoría competencial nueva, establecida por el art. 41 de la Constitución de 1994 con la reforma constitucional de 1994. La Ley General del Ambiente los define como “toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” (Ley N° 25.675, 2002, art. 6). En su contenido, estas normas deben “prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo

En síntesis, el proyecto realiza aportes al marco jurídico vigente, sin embargo, contiene demasiados descuidos como para constituir una propuesta pertinente.

### **3.2.5 Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018)**

Este proyecto fue presentado en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina<sup>56</sup>, la segunda Cámara que compone el Congreso de la Nación, en abril de 2018. Lleva la firma de Diputados del Frente para la Victoria, la coalición política que gobernó Argentina de 2003 a 2015 y forma parte en la actualidad (2019) de la oposición. Los integrantes del bloque Frente para la Victoria son 65 de un total de 257 Diputados. El proyecto pasó por las Comisiones de Población y Desarrollo Humano, Legislación General, y Presupuesto y Hacienda (Diputados Argentina, s. f.). A la fecha, no se encuentra más información al respecto.

Esta propuesta se inspira de un anteproyecto<sup>57</sup> que se elaboró en el seno del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial<sup>58</sup>, en el marco de la Política Nacional

---

sustentable” (Ley N° 25.675, 2002, art. 6). En consecuencia, solo son presupuestos mínimos las normas protectoras del ambiente. Cabría analizar cada disposición del proyecto para identificar cuáles otorgan una tutela ambiental y son de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.

<sup>56</sup> La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires (Constitución de 1994, art. 45).

<sup>57</sup> Este anteproyecto se encuentra disponible en la página web del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, en la sección Institucional (<https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan/institucional>)

<sup>58</sup> El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial es “el ámbito de encuentro que las Provincias, la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional han creado para participar en la planificación, articulación y armonización de las políticas de planificación y ordenamiento territorial” (Argentina.gob.ar, s.f.-a). Este Consejo fue creado en 2008 por gobernadores y autoridades



de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que implementaron los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (Frente para la Victoria) entre 2004 y 2015<sup>59</sup>. Advirtiendo la vinculación existente entre desarrollo regional y equipamiento disponible (Proyecto de Ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018)<sup>60</sup>), esta política se caracterizó por la implementación de un extenso plan de obras de infraestructura, cuyos fundamentos se detallan en el Plan Estratégico Territorial Nacional (Subsecretaría de Planificación Territorial, 2015).

El proyecto de ley que analizamos a continuación concibe al ordenamiento territorial como:

una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964, 2018, art. 4).

El proyecto expresa con claridad que se trata de un ordenamiento integral: se busca regular el uso del suelo y la localización de las actividades antrópicas (art. 1) en todo el territorio nacional (art. 3). Se trata de una ley específica que procura regular cabalmente la materia y se orienta explícitamente al desarrollo sostenible. Se concibe como “norma marco para garantizar condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas y el manejo sustentable del uso del suelo, sea éste urbano o rural” (art. 3, segundo párrafo). Tiene por objeto establecer “los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la

---

nacionales, con el objetivo de “velar por la implementación efectiva de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio de la Nación” (Argentina.gob.ar, s.f.-b).

<sup>59</sup> Decreto 1824 de 2004 Modifícase el Decreto 27 de 2003, incorporando la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública al Organigrama de Aplicación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

<sup>60</sup> La Ley 16.964 de 1966 crea el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, que tiene por finalidad determinar las políticas y estrategias directamente vinculadas con el desarrollo nacional y formular planes nacionales, regionales y sectoriales (art. 2).

regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964, 2018, art. 1).

El proyecto reconoce al suelo el carácter de recurso natural no renovable y escaso. En consecuencia, “las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del [suelo], tienen como fin su utilización conforme al principio de prevalencia del interés general sobre el particular” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964, 2018, art. 6, inc. vi) y a los “principios del desarrollo sustentable” (art. 7), principios que el proyecto no define.

El proyecto contiene numerosas referencias al desarrollo sostenible, aunque no lo defina. En su lugar define al principio de sustentabilidad como “realización del desarrollo económico y social y el uso de los recursos naturales y del ecosistema para actividades productivas, a través de un manejo apropiado que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964, 2018, art. 6, principios generales, inc. ii). Para que el ordenamiento territorial contribuya al desarrollo sostenible, el proyecto establece una extensa lista de principios rectores (art. 6). Sin embargo, a diferencia de los objetivos, que establecen obligaciones de resultado, los principios rectores establecen lineamientos flexibles. Su aplicación a las diversas situaciones concretas que se presenten requiere su interpretación por parte de los jueces, cuyos resultados serán variables.

Este proyecto parece plantearse como ley sectorial de presupuestos mínimos de ordenamiento ambiental del territorio:

- Utiliza la expresión presupuestos mínimos.
- Pretende regular “las facultades concurrentes del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, armónico, equilibrado y responsable en todo el Territorio de la República Argentina” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964, 2018, art. 3).

- Establece como autoridad de aplicación el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, organismo que debe coordinar la gestión del ordenamiento ambiental del territorio (art. 16, primer párrafo).
- Cita los artículos pertinentes de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002) en los fundamentos.

Sin embargo, el proyecto no se denomina “Ordenamiento Ambiental del Territorio” y el articulado no desarrolla los lineamientos que fija al respecto la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002). Además, desarrolla contenidos que no son de protección ambiental, tal como la valorización de los inmuebles por acciones del Estado (Título IV)<sup>61</sup>. En los fundamentos se mencionan tanto el art. 75, inc. 19 de la Constitución de 1994<sup>62</sup>, como el derecho al ambiente sano, que establece el art. 41. En función de estas características, es posible afirmar que no se trata de una ley sectorial de presupuestos mínimos de ordenamiento ambiental del territorio, sino se incluyen algunos presupuestos mínimos de protección ambiental en una ley de otra índole. En todo caso, sería deseable que los fundamentos se expliquen respecto de la compatibilidad del proyecto con la Ley 25.675 de 2002 y que el articulado contenga normas que aseguren la articulación entre ambas leyes.

Cruzando las disposiciones del proyecto con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>63</sup>, obtenemos como resultado que se verifican diez de los 27 indicadores y otros seis se verifican de manera parcial. Tres dimensiones de análisis se verifican cabalmente: carácter del ordenamiento territorial, modelo territorial deseado y participación ciudadana.

---

<sup>61</sup> Cabe señalar que estos contenidos no constituyen presupuestos mínimos de protección ambiental, ya que, al no ser normas tuitivas del ambiente, no responden a la definición establecida por el art. 6 de la Ley General del Ambiente (Nº 25.675 de 2002). De acuerdo con esta definición, en su contenido, un presupuesto mínimo de protección ambiental “debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable” (Ley Nº 25.675, 2002, art. 6, *in fine*).

<sup>62</sup> “Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 75, inc. 19, segundo párrafo).

<sup>63</sup> Ver la Tabla 41. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Exp. 2338-D-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible, disponible en el Anexo 7.2.2.3, pp. 482 ss.

Dos dimensiones, consumo de suelo y evaluación, no se verifican: el proyecto no prevé ninguna medida para controlar la expansión urbana y frenar el consumo de suelo, ni tampoco la evaluación estratégica ambiental de los planes de ordenamiento territorial. Las restantes dimensiones se verifican parcialmente. A continuación, mencionamos los principales aportes en las distintas dimensiones de análisis.

### **3.2.5.1 Diagnóstico territorial**

El proyecto prevé como contenidos mínimos de todos los planes de ordenamiento territorial un diagnóstico de las dinámicas territoriales, que incluya un análisis de riesgo, objetivos, estrategias y escenarios estructurales de largo plazo y defina áreas críticas (art. 12, inc. i); y la previsión de mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial (art. 12 inc. xii).

### **3.2.5.2 Modelo territorial deseado**

En relación a la construcción del modelo territorial deseado, el proyecto establece como principio rector la planificación estratégica e incorpora el Plan Estratégico Territorial Nacional mencionado en la introducción de este apartado. Los lineamientos contenidos en este plan representan el modelo territorial deseado y expresan las relaciones entre medio biofísico, población, actividades económicas y flujos de bienes y personas entre las distintas regiones del país (art. 14)<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Los distintos avances de este plan, correspondientes a la gestión anterior, se pueden consultar en la página web de la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública perteneciente al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda: <https://www.argentina.gob.ar/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/planes-nacionales>. El avance más reciente, Plan Estratégico Territorial 2018, está disponible en <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/plan-estrategico-territorial>.

Asimismo, existen objetivos estratégicos orientados al desarrollo sostenible:

- El proyecto tiene por objeto contribuir a un desarrollo sostenible, territorialmente equilibrado y socialmente justo (art. 1), y busca fomentar la compatibilidad entre la realización de las actividades antrópicas y un manejo sostenible del recurso suelo (art. 3).
- Reconoce como fin del ordenamiento territorial la mejora de la calidad de vida de la población por medio de un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y culturales (art. 4).
- Las políticas públicas relativas al uso, a la ocupación y a la transformación del territorio deben conciliar diversos requisitos, entre otros la cohesión social, la igualdad de género, la seguridad de las personas y la protección del ambiente (art. 7). Se procura en particular:
  - a) Un medio rural en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística.
  - b) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente; que cuente con las infraestructuras y los servicios que le son propios; que prevea espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes y en el que los usos se combinen de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos (art. 7, segundo párrafo).

Existen, asimismo, lineamientos tridimensionales para la formulación de los objetivos operativos del ordenamiento territorial: las políticas públicas relativas al uso, a la ocupación y a la transformación del territorio deben tener como fin la utilización del recurso suelo conforme a los principios del desarrollo sostenible, conciliando requerimientos económicos, sociales y ambientales (art. 7). Como mecanismos de conciliación de los distintos objetivos, el proyecto prevé que los planes de ordenamiento territorial incluyan la articulación con las políticas ambientales, fiscales de vivienda y catastrales (art. 12, inc. iii).

### **3.2.5.3 Localización de los usos del suelo**

En relación a la localización de los usos del suelo, resultan valiosos las siguientes normas:

- El diagnóstico territorial forma parte de los contenidos mínimos de los planes de ordenamiento territorial (art. 12, inc. i), los cuales deben incluir instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural (art. 12, inc. viii). Sin embargo, el proyecto no prescribe que se planifique el territorio en función del diagnóstico realizado.
- En el medio rural, la ocupación y explotación del suelo deben ser acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales, así como su vocación productiva y paisajística (art. 7).
- Están previstos diversos tipos de mecanismos de coordinación administrativa: la articulación institucional, entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio, y regional de las instituciones locales; la interjurisdiccionalidad, que implica la acción concertada con el Estado Nacional; y la coherencia de los procesos de planificación, entendida como articulación y armonización de los planes de los distintos niveles (art. 6).

### **3.2.5.4 Asentamientos humanos**

Los planes de ordenamiento territorial deben contener instrumentos de gestión integral del riesgo (art. 12, inc. ix). Además, dos principios rectores del ordenamiento territorial –el principio de conciliación del desarrollo social, ambiental y económico, así como el principio de coherencia de los procesos de planificación– se refieren a la gestión del riesgo (art. 6).

El principio rector equidad del desarrollo territorial reconoce el derecho a una calidad de vida digna, debiendo garantizarse la accesibilidad a equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales (art. 6).

Los planes de ordenamiento territorial deben contener “estrategias de movilidad sustentable que consideren necesidades sociales y variedad de alternativas modales articulados con las clasificaciones de uso del suelo y con la localización de equipamientos

y servicios urbanos” (art. 12, inc. vi). Además, la accesibilidad y movilidad universal constituye un principio rector del ordenamiento territorial (art. 6).

### **3.2.5.5 *Provisión de viviendas***

El proyecto establece que se prevea en el medio urbano espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes (art. 7) y que los planes de ordenamiento territorial se articulen con las políticas de vivienda (art. 12, inc. iii).

### **3.2.5.6 *Actividades a realizar en el territorio***

El proyecto establece, aunque escuetamente, que en el medio urbano “los usos se combinen de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos” (Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964, 2018, art. 7, inc. b). Establece asimismo una serie de obligaciones –a cargo de los titulares de dominio, poseedores y tenedores– con relación al uso del suelo (art. 9), entre otras realizar un uso sostenible del recurso suelo y utilizar el suelo no urbano de modo de evitar su degradación. En este aspecto el proyecto requeriría ser reglamentado para definir lo que constituye un uso sostenible, cuándo hay degradación, cómo se garantiza el cumplimiento de tales obligaciones y sanciones por incumplimiento.

### **3.2.5.7 *Participación ciudadana***

La participación ciudadana está prevista en todas las fases del ordenamiento territorial: tanto en la formulación, como en la modificación, evaluación y control de los planes y programas de ordenamiento territorial (art. 13). El principio de participación ciudadana prevé, asimismo, que esta sea garantizada en todos los procesos del ordenamiento territorial (art. 6).

Además, tres disposiciones del proyecto contienen prescripciones al respecto:

- Se otorgan a los titulares de dominio, poseedores y tenedores derechos de consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo, y de iniciar acción expedita administrativa y/o judicial en el caso de incumplimiento por parte de la Administración (art. 8).
- Los planes de ordenamiento territorial deben contener provisiones que fomenten la participación: estrategias de comunicación que establezcan mecanismos de acceso a la información y de participación ciudadana (art. 12, inc. v); mecanismos de implementación de la Ley Nacional de Comunidades Indígenas, N° 26.160 (art. 12, inc. x); así como publicidad de los actos y contratos administrativos (art. 12, inc. xii).
- Cada jurisdicción debe establecer el modo y los procedimientos que permitan la participación de los distintos sectores, debiendo tener participación los organismos públicos de los tres niveles del Estado, las organizaciones sociales y el ámbito de la ciencia y la tecnología (art. 13). Al respecto se puede observar que el proyecto no establece mecanismos específicos, sino que delega esta responsabilidad a las jurisdicciones, de modo que no se puede anticipar la efectividad que tendrá la participación en cada caso.

Por otra parte, el proyecto prevé la concertación entre los sectores público, privado y social (art. 6, inc. xii), como parte del principio de articulación institucional.

### **3.2.5.8 Aportes del proyecto para un desarrollo sostenible**

El análisis realizado muestra que el proyecto realiza diversos aportes al desarrollo sostenible, en particular en la dimensión modelo territorial deseado. Es la propuesta que más requisitos del desarrollo sostenible recepta (se verifican diez indicadores) y constituye un avance notable en relación al marco jurídico vigente. Además, constituye una fortaleza del proyecto la inclusión del Plan Estratégico Territorial, el cual incorpora la experiencia realizada a lo largo de doce años (2004-2015) de Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.



Sin embargo, parte de las normas son formuladas como principios rectores, es decir que establecen una meta a alcanzar, sin prescribir un comportamiento determinado (Piña, 2007); y otras son delegadas a las provincias. Estas características no permiten anticipar el impacto real que tendría la implementación de las normas en cuestión.

### **3.3 Perspectivas en Argentina**

En este capítulo se describió y caracterizó el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial en Argentina en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible. En función del criterio utilizado –normas que inciden en la organización territorial–, se encontró que este marco jurídico está conformado por un gran número de leyes: 31 en total. Sin embargo, ninguna es una ley específica. Esta dispersión normativa y la carencia de una norma articuladora nos permiten afirmar que estas leyes no propician el ordenamiento del territorio ni tampoco un desarrollo sostenible.

La principal ley que regula nuestra materia es la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002), que establece el ordenamiento ambiental del territorio (art. 9 y 10). Esta ley contiene normas que responden, aunque parcialmente, a cinco dimensiones de análisis. Las dimensiones que están contempladas son: carácter del ordenamiento territorial, diagnóstico territorial, modelo territorial deseado, localización de los usos del suelo y participación ciudadana. Dos dimensiones adicionales, consumo de suelo y actividades a realizar en el territorio, están parcialmente contempladas en otras leyes, de carácter sectorial: la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) y la Ley de Acuicultura (Ley 27.231 de 2015). Tres dimensiones, asentamientos humanos, provisión de viviendas y evaluación, no están contempladas en ninguna ley.

El análisis realizado arroja como resultado que, si bien se encontraron normas que propician un desarrollo sostenible, estas no resultan suficientes, de acuerdo con los desarrollos teóricos e internacionales sobre la temática, para que el marco jurídico vigente pueda considerarse un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible. De modo que se puede considerar como verificado el primer supuesto de investigación: el marco jurídico del

ordenamiento territorial vigente en Argentina carece de las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.

Sumado a lo cual, este análisis pone de relieve tanto la importancia para el desarrollo sostenible del ordenamiento ambiental del territorio, como la necesidad de desarrollar sus lineamientos. Se deberían elaborar, por un lado, normas vinculadas a las tres dimensiones que no están contempladas en la actualidad y, por otro, normas adicionales en las dimensiones parcialmente contempladas.

En función de la carencia identificada, se estudió el derecho en ciernes en búsqueda de normas que propicien un desarrollo sostenible. Se relevaron, por un lado, doce proyectos de Ley de Ordenamiento Territorial, presentados en el Congreso de la Nación entre 2007 y 2018. Dos de ellos tienen estado parlamentario, aunque parecen estar frenados en las comisiones.

Por otro, se relevó un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Ambiental del Territorio, la única propuesta conocida que busca concretar los correspondientes lineamientos que establece la Ley General del Ambiente. Por este motivo se la analizó, aunque no tenga perspectivas de convertirse en ley.

Las propuestas examinadas son:

- Anteproyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, elaborado en 2012 por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018), elaborado originalmente en 2007 y reproducido por un senador del oficialismo en 2018.
- Proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018), producto de la política desarrollada desde 2004 por la anterior gestión, presentado por diputados de la oposición en 2018.

Es posible comparar la cantidad de indicadores del desarrollo sostenible que se verifican en el marco jurídico vigente y en las propuestas legislativas (Tabla 8, p. 209).

**Tabla 8. Indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en el marco jurídico vigente del ordenamiento territorial y tres propuestas legislativas (Argentina, 2018)**

Dimensiones de análisis	Indicadores	MNV <sup>65</sup>	PL 1 <sup>66</sup>	PL 2 <sup>67</sup>	PL 3 <sup>68</sup>	Total
1. Carácter del ordenamiento territorial	a.	x	--	x	x	3
2. Diagnóstico territorial	b.	x	--	(x)	(x)	1
	c.	--	x	--	--	1
3. Modelo territorial deseado	d.	--	--	--	<b>x</b>	1
	e.	--	x	--	x	2
	f.	(x)	(x)	x	x	2
	g.	--	--	--	<b>x</b>	1
4. Consumo de suelo	h.	(x)	x	(x)	--	1
	i.	--	--	--	--	0
	j.	--	--	--	--	0
5. Localización de los usos del suelo	k.	x	--	--	(x)	1
	l.	--	--	--	--	0
	m.	(x)	--	--	--	0
	n.	(x)	(x)	x	(x)	1
6. Asentamientos humanos	o.	--	--	--	--	0
	p.	--	--	(x)	x	1
	q.	--	--	x	x	2
	r.	--	--	--	(x)	0
7. Provisión de viviendas	s.	--	--	--	--	0
	t.	--	--	--	(x)	0
8. Actividades a realizar en el territorio	u.	--	--	--	--	0
	v.	--	--	--	x	1
	w.	--	--	x	--	1
	x.	(x)	--	--	(x)	0
9. Evaluación de los planes de ordenamiento	y.	--	x	(x)	--	1
10. Participación ciudadana	z.	(x)	(x)	x	x	2
	aa.	x	x	--	x	3
<b>Indicadores que se verifican integralmente</b>		<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	
<b>Indicadores que se verifican parcialmente</b>		<b>6</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	

x: el indicador se verifica (x): el indicador se verifica parcialmente

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>65</sup> Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional

<sup>66</sup> Proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental de Territorio (2012).

<sup>67</sup> Proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Exp.1094-S-2018).

<sup>68</sup> Proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Exp.2338-D-2018).

En la Tabla 8 (p. 209) se puede apreciar que la propuesta que más propicia el desarrollo sostenible en cuanto a cantidad de indicadores que verifica es el proyecto de Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018). Sin embargo, no se vislumbran tendencias claras: ningún indicador se verifica en los cuatro casos examinados, 19 se verifican en algunos casos. Ocho indicadores no se verifican ni en el marco jurídico vigente, ni en las propuestas legislativas examinadas:

- Mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.
- Procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.
- Prescripción de cumplir la legislación ambiental.
- Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.
- Prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.
- Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.
- Prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.
- Prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.
- Mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.
- Normas que regulen el comportamiento de las actividades.

Estos indicadores señalan temas que la clase política aparentemente no considera importantes. Por un lado, se trata de los indicadores referidos a provisión de viviendas. Por otro, indicadores que se relacionan con el crecimiento urbano y con las actividades a realizar en el territorio. Este resultado puede interpretarse como resistencia, por parte de los legisladores, de regular la actividad económica; resistencia que tiene consecuencias perjudiciales para la conservación de los espacios naturales (y, por ende, la sostenibilidad ambiental), la calidad del ambiente y la calidad de vida de la población.

Las dimensiones de análisis más contempladas son: carácter del ordenamiento territorial, modelo territorial deseado y participación ciudadana, lo que puede indicar cierto consenso en cuanto a su relevancia.

Comparando las tres propuestas legislativas, vemos como principales diferencias que:

- El proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental de Territorio (2012) prevé una evaluación ambiental del territorio, así como la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.
- El proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Exp.1094-S-2018) prescribe destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.
- El proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Exp.2338-D-2018) contiene prescripciones referidas a la utilización de metodologías para la construcción de modelos territoriales, mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio y la prescripción de coordinar las actividades.

Los aportes concretos de cada propuesta legislativa se pueden apreciar en la Tabla 9 (pp. 212 ss.).

**Tabla 9. Principales aportes de tres propuestas legislativas (Argentina, 2018).**

<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento ambiental del Territorio</b>	<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)</b>	<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018)</b>
Zonificación ambiental del territorio nacional.	Plan Territorial de Coordinación Nacional: define el cuadro de recursos y sistemas ambientales, e identifica los ámbitos caracterizados por riesgos naturales.	Son contenidos mínimos de todos los planes de ordenamiento territorial el diagnóstico de las dinámicas territoriales y mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial.
Elaboración del Plan Nacional Estratégico del Ordenamiento Ambiental del Territorio.	Carta única del territorio: define los usos del suelo. Debe incluir áreas especiales y prever áreas reservadas para actividades productivas de interés nacional.	Incorporación del Plan Estratégico Territorial Nacional existente.
Creación de un Sistema Nacional de Información Ciudadana del Ordenamiento Ambiental del Territorio.	Plan Territorial Nacional: permite definir objetivos ambientales, sociales y económicos, y será elaborado en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo del territorio.	Objetivos estratégicos propios de un ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible.
Creación de un Observatorio del Ordenamiento Ambiental del Territorio, que permitiría el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la ley, así como mejorar la información pública ambiental.	Se asignan a la planificación territorial objetivos de índole ambiental, social y económica. La planificación territorial rural tiene como objetivo preservar los suelos de uso agrícola, estando su consumo permitido solo en ausencia de alternativas válidas de localización.	Las políticas de uso, ocupación y transformación del territorio deben tener como fin la utilización del recurso suelo conforme a los principios del desarrollo sostenible, conciliando requerimientos económicos, sociales y ambientales.
Obligatoriedad de la evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial.	Regímenes de protección especiales para determinados ámbitos.	Los planes de ordenamiento territorial deben incluir la articulación con las políticas ambientales, fiscales de vivienda y catastrales.
	Definición de estándares de calidad ecológico-ambiental para reducir la presión urbana sobre el ambiente natural	El diagnóstico territorial forma parte de los planes de ordenamiento territorial.
	Las previsiones de planificación referidas a usos y transformaciones del territorio deben orientarse a la legislación ambiental vigente..	Los planes de ordenamiento territorial deben incluir instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento ambiental del Territorio</b>	<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)</b>	<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018)</b>
	Diversos mecanismos de coordinación administrativa.	En el medio rural, la ocupación y explotación del suelo deben ser acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y su vocación productiva y paisajística (art. 7).
	Áreas ecológicamente equipadas.	Diversos tipos de mecanismos de coordinación administrativa: articulación institucional y regional, interjurisdiccionalidad, coherencia de los procesos de planificación.
	Dotaciones ecológicas y ambientales.	Los planes de ordenamiento territorial deben contener instrumentos de gestión integral del riesgo.
	Planificación de los ámbitos afectados por riesgos naturales y de medidas para la seguridad del territorio.	El principio rector Equidad del desarrollo territorial reconoce el derecho a una calidad de vida digna, debiendo garantizarse la accesibilidad a equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales.
	Disposiciones referidas a: estándares de calidad urbana, industrial y ecológico-ambiental; ámbitos a recalificar; y ámbitos para los nuevos asentamientos.	Los planes de ordenamiento territorial deben contener estrategias de movilidad sostenible La Accesibilidad y movilidad universal constituye un principio rector del ordenamiento territorial.
	Obligación de definir estándares de calidad industrial, agropecuaria y minera.	Se debe prever en el medio urbano espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes. Los planes de ordenamiento territorial deben articularse con las políticas de vivienda.
	Obligación de identificar las áreas económicas, comerciales y productivas que se requiera ampliar y los ámbitos más aptos para la localización de nuevas áreas.	En el medio urbano los usos se deben combinar de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos.
	Obligación de identificar los polos funcionales existentes para consolidar, ampliar y recalificar; y de proyectar nuevos polos funcionales en ámbitos aptos.	Obligación de realizar un uso sostenible del recurso suelo y utilizar el suelo no urbano de modo de evitar su degradación.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento ambiental del Territorio</b>	<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)</b>	<b>Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018)</b>
	Obligación de identificar las obras de infraestructura a realizar en función de los objetivos estratégicos de desarrollo del sistema territorial nacional y regional.	La participación ciudadana está prevista en todas las fases del ordenamiento territorial.
	Evaluación de impacto ambiental y territorial de los planes en todos los niveles.	Diversos mecanismos de participación.
	Diversos mecanismos de participación ciudadana. Entre otros, realización de una Conferencia de Planificación en la que se convoquen a las comunidades locales.	Concertación entre los sectores público, privado y social.

**Fuente:** Elaboración propia.



La Tabla 9 (pp. 212 ss.) pone de relieve que cada propuesta hace aportes muy diferentes. Tal vez lo más conveniente sería integrarlos en un solo proyecto de ley, previa evaluación de su compatibilidad mutua. Asimismo, puede apreciarse que la primera propuesta es demasiado concisa y hace pocos aportes; como vimos, contempla pocas dimensiones de análisis y evidencia un fuerte sesgo ambiental. En cuanto a la segunda propuesta, si bien realiza mayor cantidad de aportes, aparece desactualizada y adolece de diversas falencias en su formulación. De modo que la tercera propuesta parece ser la más acabada, ya que hace varios aportes y es producto de un proceso de elaboración con participación de las provincias. Cabe señalar, sin embargo, que evidencia cierto sesgo infraestructural y una débil articulación con el ordenamiento ambiental del territorio. Además, hace un uso extenso de los principios rectores, posiblemente en detrimento de reglas claras. A pesar de estos señalamientos, es importante afirmar que su sanción e implementación representarían un avance en relación al marco jurídico vigente.

En definitiva, si bien se encontraron en cada propuesta normas que propician un desarrollo sostenible, en su conjunto estas propuestas solo cumplen parcialmente con los requisitos del desarrollo sostenible. Como el marco jurídico vigente, el marco jurídico en ciernes carece de las normas necesarias para propiciar eficazmente un desarrollo sostenible, siendo deseable la elaboración de un proyecto de ley más completo en este aspecto. Con el objeto de enriquecer el proceso legislativo en curso, resulta entonces indicado buscar normas que propician un desarrollo sostenible en la legislación vigente en países vecinos. Con este fin, se analizarán en el próximo capítulo los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes en los países de América del Sur.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

## 4 Marcos jurídicos en América del Sur

---

En el capítulo anterior se llegó a la conclusión que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Argentina carece de las normas que propician un desarrollo sostenible y que las propuestas legislativas existentes realizan aportes valiosos, aunque insuficientes. Para identificar tales normas, se propone examinar las soluciones que ofrece la legislación en países vecinos. En el presente capítulo procuraremos así alcanzar nuestro segundo objetivo específico: identificar y describir las normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes en los países de América del Sur.

Antes de presentar los resultados por país, aclararemos brevemente cómo procedimos para identificar las normas que luego describiremos.

### 4.1 Procedimiento

Para determinar cuáles son los países de la región que cuentan con marcos jurídicos del ordenamiento territorial, partimos de los relevamientos realizados por Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina (2014). Según estos autores, nueve países de América del Sur regulan jurídicamente esta materia: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. A continuación, en la Tabla 10 (p. 218), se detallan las leyes que los autores citados relevaron en cada país.

**Tabla 10. Normativa del ordenamiento territorial vigente en América del Sur (2013-2014).**

<b>País</b>	<b>Leyes</b>
<b>Bolivia</b>	Constitución Política de 2009. Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2102).
<b>Brasil</b>	Ley de zonificación ecológica económica (1981). Ley 10.257 de 2001 (Estatuto de la Ciudad). Constitución Política de 1988 (art. 30).
<b>Chile</b>	Ley General de Urbanismo y Construcciones.
<b>Colombia</b>	Ley 388 de 1997. Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial).
<b>Ecuador</b>	Constitución Política (2008). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
<b>Paraguay</b>	Ley Orgánica Municipal (Ley 3966 de 2010).
<b>Perú</b>	Reglamento de ZEE (2004). Ley General Ambiental (2005).
<b>Uruguay</b>	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (2008).
<b>Venezuela</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1983). Constitución Política de 1999 (art. 128).

**Fuente:** elaboración propia a partir de Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina (2014).

En la Tabla 10 (p. 218) se puede apreciar la gran diversidad de instrumentos que los autores consultados identificaron como vinculados al ordenamiento territorial. Diversidad, por un lado, en cuanto a naturaleza y jerarquía: algunas son constituciones políticas, otras leyes orgánicas, otras leyes comunes, y algunos son códigos y reglamentos. Diversidad, por otro, en cuanto al objeto: algunas son leyes específicas de ordenamiento territorial, otras, leyes de ambiente, y las restantes tienen objetos diversos.

A fin de identificar qué leyes conforman los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en cada país, se verificó si el relevamiento realizado por los autores consultados era completo o si resultaba pertinente incluir otras leyes. Con este objeto se realizó una búsqueda de legislación vinculada al ordenamiento territorial. Operando los buscadores disponibles en las páginas web de organismos oficiales de cada país<sup>69</sup>, se consultó la legislación nacional

---

<sup>69</sup> Ver la Tabla 36. Fuentes legislativas consultadas (América del Sur, 2018), disponible en el Anexo 7.1, pp. 430 ss.

vigente, utilizando las palabras clave ordenamiento territorial, ordenación del territorio, planificación territorial, ordenamiento ambiental del territorio y usos del suelo. Como resultado de esta búsqueda, se encontraron constituciones políticas, leyes de ordenamiento territorial (leyes específicas) y leyes diversas que contienen normas de ordenamiento territorial.

Examinando estos instrumentos, se procedió a relevar en cada uno las disposiciones que contienen referencias explícitas al ordenamiento territorial y/o regulan el uso, la ocupación y/o la transformación del territorio. De este modo, se determinó el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en cada país. Luego se aplicaron los indicadores elaborados a partir de los aportes de los autores consultados en el marco teórico (capítulo 2, p. 125 s.). Cruzando estos indicadores con las disposiciones relevadas –del mismo modo que lo hicimos para el caso argentino en el capítulo anterior– se identificaron las normas que propician un desarrollo sostenible<sup>70</sup>.

En las próximas secciones, se presentan por cada país:

- el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional y
- las normas de este que propician un desarrollo sostenible.

## 4.2 Bolivia

De acuerdo con su Constitución Política (Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009, en adelante, Constitución de 2009), Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que se funda en la pluralidad y el pluralismo, tanto político, como económico, jurídico, cultural y lingüístico (art. 1). El Estado reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, su dominio ancestral sobre sus territorios y su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su

---

<sup>70</sup> Las disposiciones que contienen estas normas se encuentran en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss., como Tablas 45 a 54.

cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales (art. 2).

Veamos entonces las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

#### **4.2.1 Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional**

En Bolivia el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional está conformado por normas vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en disposiciones constitucionales y legales:

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley 031 de 2010)
- Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012)
- Ley de Medio Ambiente (Ley 1333 de 1992).

Veamos a continuación el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Constitución de 2009.** La Constitución reformada utiliza conceptos propios de las culturas andinas tradicionales, tales como el respeto a la sagrada Madre Tierra (Preámbulo) y el principio del vivir bien (art. 8), conceptos que son utilizados en las leyes sancionadas en consecuencia de esta Constitución. En relación al ordenamiento territorial, establece competencias explícitas para los distintos niveles del Estado, especificando que estas se deben ejercer de manera coordinada (art. 298, inc. II, num. 33; art. 297, inc. I, num. 2; art.

300, inc. I, num. 5; art. 304, inc. I, num. 4)<sup>71</sup>. Establece, asimismo, derechos y competencias en materias afines, tales como hábitat y vivienda (art. 19), ambiente (art. 33) y transporte (art. 76). Además, consagra dos tipos de derecho de propiedad de la tierra, individual y comunitaria o colectiva (art. 393), y ambos se ejercen en el marco de una función social<sup>72</sup> (art. 397, inc. II) o económica social (art. 397, inc. III) de la propiedad. Por otra parte, el Estado debe fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales (art. 402).

### **Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley 031 de 2010).**

Esta ley define el alcance de las competencias que otorga la Constitución Política a los distintos niveles del Estado, entre otras en materia de ordenamiento territorial (art. 94), hábitat y vivienda (art. 82), biodiversidad y ambiente (art. 88), desarrollo productivo (art. 92), transporte (art. 96) y gestión de riesgos (art. 100).

### **Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012).**

Esta Ley tiene por objeto “establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida” (Ley 300 de 2012, art. 1)<sup>73</sup>. Establece los objetivos del desarrollo integral (art. 3, inc. 2) y tiene por fin orientar las leyes, políticas y planes (art. 3, inc. 3) que se aprueben al respecto. Parece cumplir la

---

<sup>71</sup> Estas competencias son reglamentadas en el art. 94 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Nº 031 de 2010).

<sup>72</sup> La función social de la propiedad funda restricciones al ejercicio del derecho de propiedad en pos del interés público (Peretti, 2014), restricciones que pueden resultar necesarias a los fines del ordenamiento territorial. Gómez Orea y Gómez Villarino (2013) consideran así a la función social de la propiedad un principio sin el cual pierde sentido el ordenamiento territorial.

<sup>73</sup> A raíz de la reforma constitucional de 2009 y de la sanción de la Ley 300 de 2012, coexisten en el marco jurídico de Bolivia dos enfoques de desarrollo: el desarrollo sostenible (Ley de Medio Ambiente, 1333 de 1992, art. 1 y 2) y el desarrollo integral para vivir bien (Ley 300 de 2012, art. 5). Este es “el proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas, que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra” (Ley 300, 2012, art. 5, inc. 3 y 2).

función de ley marco. En este contexto, se prescribe que el ordenamiento territorial incorpore la gestión integral de los sistemas de vida, respetando la cosmovisión de los distintos pueblos y comunidades que conforman el Estado Plurinacional de Bolivia (art. 28, num. 1). Asimismo, se prevé la elaboración de un ordenamiento de zonas y sistemas de vida, el cuál debe constituirse en el fundamento de la planificación del desarrollo integral (art. 48). Además, se establecen normas que procuran lograr un uso adecuado del suelo, por ejemplo, mediante el manejo integral de los bosques (art. 54, inc. I, num. 1).

**Ley de Medio Ambiente (Ley 1333 de 1992).** Esta ley es anterior a la Ley marco de la Madre Tierra, sin embargo, sigue vigente. Tiene por objeto la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sostenible (art. 1), en una concepción (art. 2) inspirada del Informe Brundtland, ajena a los conceptos utilizados en la Ley marco de Madre Tierra<sup>74</sup>. El ordenamiento territorial se establece como un instrumento básico de la planificación ambiental (art. 12, inc. b), que la política nacional de población debe tener en cuenta (art. 75).

Así, en Bolivia, el marco jurídico del ordenamiento territorial está conformado por disposiciones constitucionales y legales, estas últimas contenidas en una ley de competencias y dos leyes ambientales. Dichas leyes se articulan y el ordenamiento territorial tiene un sesgo ambiental.

En el próximo apartado, veremos las normas que propician un desarrollo sostenible.

---

<sup>74</sup> Sería interesante examinar cómo ambas leyes se articulan en la práctica.



## 4.2.2 Normas que propician un desarrollo sostenible

Cruzando las disposiciones del marco jurídico definido en el apartado anterior con los indicadores de desarrollo sostenible<sup>75</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cuatro de los 27 indicadores y cinco indicadores más se verifican parcialmente. Estos cinco indicadores pueden considerarse parcialmente verificados en el sentido que las normas en cuestión no cumplen con los criterios establecidos por los autores consultados en el marco teórico, sin embargo, merecen una mención por constituir un paso en la dirección deseada.

Profundizaremos cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** En relación al ordenamiento territorial, la Constitución Política otorga al nivel central del Estado la competencia de: “Diseñar la política nacional de planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio de acuerdo con los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo” (Ley 031, 2010, art. 94, inc. I, num. 1; Constitución, 2009, art. 298, inc. II num. 33). Se deben establecer las directrices para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo de los restantes niveles de gobierno, así como las reglas que faciliten la coordinación entre niveles de gobierno.

Además, el ordenamiento territorial basado en “la capacidad de utilización de los ecosistemas, la localización de asentamientos humanos y las necesidades de la conservación del ambiente” (Ley 1333, 1992, art. 12, inc. b) constituye un instrumento básico de la planificación ambiental. Asimismo, para asegurar el sostenimiento de las capacidades de regeneración de la Madre Tierra, el Estado debe planificar y regular la ocupación territorial en función de las vocaciones ecológicas y productivas de las distintas zonas de vida (Ley 300 de 2012, art. 16, inc. 2).

**2. Diagnóstico territorial.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

---

<sup>75</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.

**3. Modelo territorial deseado.** Como objetivo estratégico, la política nacional ambiental debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, entre otros, mediante el ordenamiento territorial basado en la zonificación ecológica, económica, social y cultural (Ley 1333 de 1992, art. 5, inc. 8). El ordenamiento tiene por fin compatibilizar el uso del espacio físico con los objetivos del desarrollo sostenible (Ley 1333 de 1992, art. 44). Lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos son: la elaboración de un ordenamiento de zonas y sistemas de vida como base para la planificación del desarrollo (Ley 300 de 2012, art. 48); la planificación de la ocupación territorial de acuerdo con las vocaciones ecológicas y productivas de las zonas de vida, el cambio climático y los deseos de la población (Ley 300 de 2012, art. 16, num. 2); y el aprovechamiento sostenible de los territorios mediante la consideración de criterios sociales, económicos, productivos, ecológicos y espirituales en las funciones social y económico-social (Ley 300 de 2012, art. 16, num. 3).

**4. Consumo de suelo.** El marco jurídico examinado no prevé delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y la prohibición de urbanizarlas, sin embargo, contiene normas afines, aunque más laxas. Por un lado, la Constitución de 2009 prevé que los suelos se usen y ocupen de acuerdo con su capacidad, teniendo en cuenta sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales (Constitución de 2009, art. 380, inc. II). Por otro, permite la transformación de tierras con cobertura boscosa únicamente en “los espacios legalmente asignados para ello, de acuerdo con las políticas de planificación” (Constitución, 2009, art. 389). Al respecto, la ley prohíbe dicha transformación en zonas de aptitud forestal, exceptuando, sin embargo, los proyectos de interés nacional y utilidad pública (Ley 300, art. 25, num. 4).

**5. Localización de usos del suelo.** Diversas normas procuran fomentar la coordinación administrativa, sin embargo, no establecen mecanismos concretos:

- La política nacional de planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, que formula el nivel central del Estado, deben establecer las directrices para la elaboración de planes subnacionales (Ley 031 de 2010, art. 94, num. I, inc. 1). Como consecuencia de ello, los niveles subnacionales deben elaborar sus respectivos planes de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional y en coordinación con los otros niveles (Ley 031 de 2010, art. 94, num. II, inc. 1, III, inc. 1, y IV).

- El ordenamiento de zonas y sistemas de vida constituye un insumo esencial para la planificación del desarrollo integral y debe ser elaborado de manera coordinada por la autoridad nacional competente y las instancias sectoriales (Ley 300 de 2012, art. 48).
- El Consejo Plurinacional para Vivir Bien, en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra coordina y articula el actuar de otros consejos sectoriales (Ley 300 de 2012, art. 52, num. I y III).
- La Secretaría Nacional del Medio Ambiente debe impulsar el ordenamiento territorial en coordinación con las entidades públicas y privadas, sectoriales y departamentales (Ley 1333 de 1992, art. 7, inc. 7).

**6. Asentamientos humanos.** El marco jurídico examinado no contiene prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, sin embargo, prevé que la planificación de la expansión de las ciudades incorpore la variable ambiental (Ley 1333 de 1992, art. 77). Por otra parte, se debe integrar el análisis de los factores de riesgo de desastre en los sistemas nacionales de ordenamiento territorial (Ley 031 de 2010, art. 100, inc. I, num. 6) y los gobiernos municipales deben aplicar dichos factores en la planificación de su desarrollo (Ley 031 de 2010, art. 100, inc. III, num. 10).

**7. Provisión de viviendas.** La Constitución Política reconoce el derecho a la vivienda y el deber del Estado, en todos sus niveles, de impulsar planes de vivienda de interés social, destinados con prioridad a familias de escasos recursos, grupos menos favorecidos y zonas rurales (Constitución de 2009, art. 19, inc. 1; Ley 031 de 2010, art. 82). Sin embargo, el marco jurídico del ordenamiento territorial no contiene prescripciones relativas a la provisión de viviendas. Los gobiernos municipales deben fomentar el acceso de la población a zonas urbanizables, otorgando la prioridad a los sectores de bajos ingresos (Ley 031 de 2010, art. 76).

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**10. Participación ciudadana.** El marco jurídico examinado no prevé la obligatoriedad de la participación en todas las etapas del ordenamiento territorial y tampoco establece

mecanismos concretos. Sin embargo, establece el Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra como instancia de seguimiento, consulta y participación en la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos. Este Consejo debe observar el Sistema Político de Democracia Participativa y Ejercicio Plural, definido en la Constitución Política y elaborar su Reglamento de funcionamiento (Ley 300 de 2012, art. 52, num. I y III). Por otra parte, los gobiernos locales –indígenas originarios campesinos autónomos– deben planificar la ocupación territorial en su jurisdicción de acuerdo con a sus prácticas culturales (Ley 031 de 2010, art. 94, num. IV). En relación con estos territorios, se consagra el derecho a la consulta previa e informada (Constitución de 2009, art. 403, inc. I).

### **4.2.3 Síntesis**

La Tabla 11 (p. 227) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 11. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Bolivia (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 6. Asentamientos humanos	Parcialmente contempladas <sup>76</sup>
4. Consumo de suelo 5. Localización de los usos del suelo 7. Provisión de viviendas 10. Participación ciudadana	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es) <sup>77</sup>
2. Diagnóstico territorial 8. Actividades a realizar en el territorio 9. Evaluación de los planes de ordenamiento	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como vemos en la Tabla 11 (p. 227), en este marco jurídico, una sola dimensión de análisis está contemplada integralmente y tres dimensiones no están contempladas.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Bolivia contiene pocas normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes corresponden a la dimensión modelo territorial deseado y son las prescripciones que el ordenamiento territorial se base en la zonificación ecológica, económica, social y cultural; y que se planifique la ocupación territorial de acuerdo con las vocaciones ecológicas y productivas de las zonas de vida, el

<sup>76</sup> Se verifican algunos de los respectivos indicadores.

<sup>77</sup> Hemos considerado como parcialmente cumplidos indicadores cuando existen normas que tratan del tema en cuestión (o de temas afines), sin cumplir con los criterios formulados por los autores consultados en el capítulo 2. En este sentido hemos relevado normas formuladas en términos genéricos, de modo que no propician efectivamente un desarrollo sostenible. Por ejemplo, se prevé el “establecimiento de instrumentos institucionales, técnicos y jurídicos para verificar que el uso de la tierra y territorios respete las características de las zonas y sistemas de vida, tales como la vocación de uso, condiciones para la continuidad de los ciclos de vida y necesidades de restauración” (Ley marco de Madre Tierra, 300, 2012, art. 28, num. 4). En este ejemplo, la ley no especifica criterios para la elaboración de los mencionados instrumentos. Esta vaguedad se puede deber a que la Ley 300 de 2012 es una ley marco, que se limita a establecer lineamientos políticos generales. Para propiciar efectivamente un desarrollo sostenible, requeriría que sus normas fueran desarrolladas mediante leyes específicas.

cambio climático y los deseos de la población. Asimismo, nos parece pertinente la prescripción que todos los niveles de gobierno establezcan planes de ordenamiento territorial, debiendo los niveles subnacionales elaborar sus respectivos planes de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional y en coordinación con los otros niveles. Formulada en tales términos genéricos, esta prescripción tiene, sin embargo, un alcance limitado y requeriría ser desarrollada de modo de prever los mecanismos que garanticen la coordinación prevista. Estas normas están contenidas en la Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012), lo cual explica su sesgo ambiental y su formulación genérica.

En síntesis, en Bolivia, el ordenamiento territorial tiene rango constitucional, pero no cuenta con una ley específica, sino que disposiciones sueltas están contenidas en leyes marco de carácter ambiental. Debido a que las normas están formuladas de manera genérica, solo un número reducido verifica los indicadores de desarrollo sostenible. Al respecto, es importante señalar que tres de los instrumentos examinados no responden al concepto de desarrollo sostenible, sino al de desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien<sup>78</sup>. Esta orientación puede explicar, asimismo, el número reducido de normas que verifican nuestros indicadores. Este marco jurídico contiene, además, normas que no satisfacen los criterios establecidos por los autores consultados en el capítulo 2 (pp. 125 ss.), sin embargo, tienen propósitos afines<sup>79</sup> y merecerían ser examinadas a la luz del concepto que las inspira.

---

<sup>78</sup> Este marco conceptual tiene puntos en común con el desarrollo sostenible, como la búsqueda de un desarrollo compatible con la preservación de los ecosistemas. Sería interesante comparar ambos, aunque supera el alcance del presente trabajo, motivo por el cual se obvia.

<sup>79</sup> Ejemplos de tales normas incluyen la prohibición de la obtención de renta fundaría generada por el uso especulativo de la tierra (Constitución de 2009, art. 395, inc. III) y la facultad de los gobiernos indígenas de aplicar normas propias y definir su desarrollo de acuerdo con sus criterios culturales (Constitución de 2009, art. 403, inc. I).

## 4.3 Brasil

Brasil es una República Federal formada por Estados, el Distrito Federal y Municipios, los cuales son autónomos (Constitución Federal de 1988, art. 1 y 18). Siendo el idioma oficial del país el portugués (Constitución Federal de 1988, art. 13), idioma que no dominamos, recurrimos a las traducciones existentes de la Constitución Federal<sup>80</sup> y del Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001)<sup>81</sup>.

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

### 4.3.1 Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional

En Brasil, el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional está conformado por normas vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988  
(Constitución Federal de 1988)

---

<sup>80</sup> Disponibles en la página web de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (<https://wipolex.wipo.int/es/legislation/details/8755>) y del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown (<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>).

<sup>81</sup> Traducción realizada por el Instituto Pólis y patrocinada por El Programa de las Naciones Unidas de Asentamientos (Humanos UN-Habitat), disponible en la página web de FLACSO Ecuador ([https://flacso.edu.ec/cite/instituto-polis\\_2002\\_el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil/](https://flacso.edu.ec/cite/instituto-polis_2002_el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil/)). Otra traducción fue publicada por el Ministerio de las Ciudades de Brasil y la Alianza de las Ciudades ([http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/083AB4C6F645C2A305257C380079410F/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_Estatuto\\_de\\_la\\_Ciudad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/083AB4C6F645C2A305257C380079410F/$FILE/1_pdfsam_Estatuto_de_la_Ciudad.pdf)).

- Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Estatuto de la Ciudad – Ley 10.257 de 2001)
- Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente 6.938, de 31.08.1981 (Ley que establece la Política Ambiental Nacional, 6.938 de 1981) y su Decreto reglamentario, 4.297, de 10 de Julho de 2002 Critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (Criterios para la Zonificación Ecológico-Económica de Brasil - Decreto 4.297 de 2002).

Veamos a continuación el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constitución Federal de 1988, en adelante CF).** Esta Constitución atribuye la competencia de ordenamiento territorial a la Unión y a los Municipios: la Unión elabora y ejecuta planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social (art. 21, inc. 9), mientras que los Municipios planifican el uso y la ocupación del suelo urbano (art. 30, inc. 8). Se establece, asimismo, una política urbana nacional (art. 182 y 183), que debe ser ejecutada por los municipios y reglamentada por medio de directrices generales fijadas por ley nacional. Su instrumento básico es el plan director, que se debe cumplir para que se considere cumplida la función social de la propiedad urbana. Se establecen, además, diversos instrumentos de la política urbanística (art. 182), así como la usucapión especial de inmueble urbano (art. 183) como instrumento que concreta el derecho social a la vivienda digna. Estas dos disposiciones buscan garantizar el derecho a la ciudad (Rolnik, 2002).

Por otra parte, la Constitución consagra el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado (art. 225). Para asegurar la efectividad de este derecho, las autoridades deben preservar los procesos ecológicos esenciales y definir espacios territoriales que deban ser protegidos (art. 225, inc. 1).

En consecuencia, de estos mandatos constitucionales, se sancionaron dos leyes nacionales: el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001) y la Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Ley 6.938 de 1981).



**Estatuto da Cidade - Lei 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Estatuto de la Ciudad – Ley 10.257 de 2001).** El Estatuto de la Ciudad reglamenta los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, estableciendo las directrices generales de la política urbana. Sus normas regulan el uso de la propiedad urbana a favor del bien colectivo, la seguridad y bienestar ciudadanos, y el equilibrio ambiental, y son de orden público (art. 1). Como lo explica Fernandes (2010), esta ley es producto de un proceso participativo de diez años, que involucró al Gobierno Federal, los Gobiernos Municipales y diversos sectores de la sociedad civil. Responde a los problemas de segregación socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientales y acceso informal a la tierra urbana y a la vivienda que padecen muchas ciudades brasileñas. Por esta razón, intenta reunir en un mismo texto legislativo consideraciones de gestión democrática, justicia urbana y equilibrio ambiental. Esta ley consagra el derecho a la ciudad sostenible (art. 2, inc. I), y establece directrices generales de la política urbana y un conjunto de instrumentos (art. 4).

Si bien esta ley no contempla como tal el ordenamiento de las áreas rurales (Fernandes, 2010), es importante señalar que diversas normas las tienen en cuenta:

- El plan director debe abarcar el conjunto del territorio municipal (art. 40, § 2), lo cual incluye las zonas rurales, los bosques y las áreas de preservación ambiental, en opinión de Furbino, Santos y Todtmann (2010).
- En relación al desarrollo urbano y la distribución de la población y las actividades, se prescribe planificar tanto el municipio, como su zona de influencia (art. 2, inc. IV).
- Entre los instrumentos de la política urbana se incluyen planes de ordenamiento territorial en distintas escalas (art. 4, inc. I y II).

En función de estas normas consideramos que el Estatuto de la Ciudad forma parte del marco jurídico del ordenamiento territorial.

**Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Ley 6.938 de 1981) y Critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (Decreto 4.297 de 2002).** Esta ley reglamenta el derecho al ambiente ecológicamente equilibrado (CF de 1988, art. 225) y fija la política ambiental nacional, estableciendo como instrumento la zonificación (Ley 6.938 de 1981, art. 9, inc. II). La Zonificación Ecológica-Económica (en adelante ZEE) está reglamentada por medio del Decreto 4.297 de 2002 Critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil.

En síntesis, el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Brasil tiene dos fuentes distintas y complementarias: el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001) y la Zonificación Ecológica-Económica (Decreto 4.297 de 2002), que reglamenta la Ley que establece la Política Ambiental Nacional (Ley 6.938 de 1981).

Veamos las normas de este marco jurídico que propician un desarrollo sostenible.

### **4.3.2 Normas que propician un desarrollo sostenible**

Cruzando las disposiciones del marco jurídico definido en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>82</sup>, obtenemos como resultado que se verifican diez de 27 indicadores y diez indicadores más se verifican parcialmente.

Profundizaremos cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** La ZEE es a la vez un instrumento de la política ambiental nacional (Ley 6.938 de 1981, art. 9, inc. II; Decreto 4.297 de 2002, art. 1) y un instrumento para la organización del territorio, de carácter obligatorio (Decreto 4.297 de 2002, art. 2). Tiene por objetivo organizar las decisiones de los agentes públicos y privados referidas a planes, programas, proyectos y actividades que utilicen recursos naturales (Decreto 4.297 de 2002, art. 3). Se prevé una ZEE nacional y ZEE regionales (Decreto 4.297 de 2002, art. 6). Es competencia de la Nación formular e implementar planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social (Ley 10.257 de 2001, art. 3). Se prevén planes de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social en distintas escalas (art. 4, inc. I), así como la planificación de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones (art. 4, inc. II).

---

<sup>82</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.

**2. Diagnóstico territorial.** Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial integral y una evaluación ambiental se encuentran en la reglamentación sobre ZEE<sup>83</sup>. Se prevé un triple diagnóstico: de los recursos naturales, la situación socio-económica y el marco jurídico-institucional (Decreto 4.297 de 2002, art. 12, inc. I). Los aspectos a tener en cuenta son: la integración entre los componentes de la naturaleza; el potencial natural (los servicios ecosistémicos disponibles); la fragilidad natural potencial (pérdida de biodiversidad y suelo, riesgos para la salud, cantidad y calidad de los recursos hídricos); tendencias de ocupación y articulación regional (flujos económicos y poblacionales, localización de las infraestructuras y circulación de la información); condiciones de vida de la población (salud, educación, trabajo y saneamiento básico); áreas protegidas; y tierras indígenas (Decreto 4.297 de 2002, art. 13). La definición de las zonas debe basarse, además, en las informaciones contenidas en el Sistema de Información Geográfica y escenarios tendenciales y alternativos (Decreto 4.297 de 2002, art. 12, inc. II).

**3. Modelo territorial deseado.** La política urbana tiene por objeto desarrollar las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de la población urbana (art. 182 CF; Ley 10.257 de 2001, art. 2). El Estatuto de la Ciudad tiene como objetivos el bien colectivo, la seguridad y bienestar de los ciudadanos, y el equilibrio ambiental (Ley 10.257 de 2001, art. 1, inc. único). La ZEE procura asegurar la calidad del ambiente, los recursos hídricos y el suelo, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Decreto 4.297 de 2002, art. 2). En su elaboración e implementación, debe orientarse a la sostenibilidad ecológica, económica y social, procurando compatibilizar el crecimiento económico y la protección de los recursos naturales, reconociendo el valor intrínseco de la biodiversidad (Decreto 4.297 de 2002, art. 4, inc. I). Debe, en particular, promover el desarrollo ecológica y económicamente sostenible del sector rural (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. V).

**4. Consumo de suelo.** Si bien no se delimiten zonas de protección, de cultivo y de riesgo, que no deben ser urbanizadas, en la ZEE deben definirse áreas de conservación,

---

<sup>83</sup> La ausencia de tales prescripciones en el Estatuto de la Ciudad se debe probablemente a su enfoque urbano y puede considerarse como una debilidad de esta ley.

protección integral y uso sostenible (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. III). Aunque no se establecen mecanismos de control del crecimiento urbano, se prescribe la adopción de patrones sostenible de expansión urbana (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. VIII), sin especificar lineamientos para su elaboración.

**5. Localización de los usos del suelo.** Si bien no se prescribe elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio, en la ZEE, la definición de las zonas debe tener en cuenta las actividades apropiadas para cada zona, en función de su fragilidad ecológica, capacidad y potencialidades. Asimismo, debe considerar las necesidades de protección ambiental y conservación de agua, suelo, subsuelo, fauna y flora y otros recursos naturales renovables y no renovables (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. I y II). Si bien no se prescribe localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos, deben tenerse en cuenta criterios ecológicos en la distribución espacial de las actividades económicas (Decreto 4.297 de 2002, art. 3, inc. único).

Diversas normas prescriben el cumplimiento de la legislación ambiental: la elaboración de la ZEE debe orientarse a las disposiciones constitucionales y legales en materia de ambiente (Decreto 4.297 de 2002, art. 5); una modificación de la ZEE no puede reducir las áreas protegidas legalmente (art. 19, § 3°); los criterios, estándares y obligaciones establecidos en la ZEE deben ser respetados sin perjuicio de los previstos en la legislación ambiental (art. 20); las ZEE estatales existentes debieron ser adecuadas a la legislación ambiental federal (art. 21); los instrumentos de la política urbana –incluida la ZEE– se rigen por la legislación que les compete (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. III c y § 1°).

Finalmente, diversas normas contienen mecanismos de coordinación administrativa: la Unión puede reconocer las ZEE estatales, regionales y locales, elaboradas anteriormente a la sanción del Decreto, con el fin de compatibilizarlas con las políticas federales (Decreto 4.297 de 2002, art. 6°-B); se debe asegurar la inserción de la ZEE en el programa de gestión territorial mediante la creación de una comisión de coordinación estatal y crear una base de informaciones compartidas entre los diversos órganos de la administración pública

(Decreto 4.297 de 2002, art. 9); las instituciones integrantes del Consorcio ZEE-Brasil<sup>84</sup> deben constituir una red integrada de informaciones con el objeto de almacenar, actualizar y garantizar la utilización compartida de los productos generados por la ZEE en las diferentes instancias gobierno (Decreto 4.297 de 2002, art. 16).

**6. Asentamientos humanos.** Constituyen directrices generales de la política urbana: la planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del Municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo de evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el ambiente (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. IV); la oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales (art. 2, inc. V); y la regularización fundiaria y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos (art. 2, inc. XIV). Además, las ciudades de más de quinientos mil habitantes deben elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan director o incluido en él (art. 41, § 2°).

**7. Provisión de viviendas.** Concretando el derecho consagrado por el art. 183 CF, dos instrumentos facilitan el acceso a un inmueble: la usucapión especial de inmueble urbano y la concesión de uso especial con fines de vivienda. La usuacapión establece que el que posea como suya durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, un área o edificación urbana de hasta 250 m<sup>2</sup>, utilizándola para vivienda, adquirirá el dominio, en tanto no sea propietario de otro inmueble urbano o rural (Ley 10.257 de 2001, art. 9). La concesión de uso especial con fines de vivienda (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. V h), es un instrumento similar, referido a la posesión de un inmueble público<sup>85</sup>. Estas normas fomentan el acceso a la vivienda, sin garantizar la provisión de viviendas.

---

<sup>84</sup> El Consórcio ZEE Brasil fue creado por Decreto (sin número del 28 de diciembre de 2001) como Grupo de Trabajo Permanente para la Ejecución de la ZEE, la instancia técnica superior del Programa ZEE Brasil. Está conformado por 15 instituciones de los sectores público, académico-científico y privado. Tiene como funciones realizar trabajos de ZEE a cargo del Gobierno Federal, asesorar a la Comisión Coordinadora de la ZEE del Territorio Nacional y elaborar lineamientos metodológicos, entre otras (<http://www.mma.gov.br/biomas/pampa/item/7530>).

<sup>85</sup> Las normas del Estatuto de la Ciudad que regulaban la concesión de uso especial con fines de vivienda (Ley 10.257 de 2001, art. 15 al 20) fueron vetadas y sustituidas por lo establecida en la Medida Provisoria 2.220, del 4 de septiembre de 2001.

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Aunque no se establecen mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio, en la ZEE deben indicarse las actividades adecuadas para cada zona, de acuerdo con su fragilidad ecológica, capacidad de soporte ambiental y potencial (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. I). Esta norma permite disponer de una información pertinente para dicha selección, aunque no tiene carácter vinculante. Tampoco existen normas que regulen el comportamiento de las actividades, sin embargo, deben formularse criterios para orientar las actividades productivas, de urbanización, de industrialización y otros tipos de uso de los recursos ambientales (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. IV). Esta norma responde a la necesidad de regular el comportamiento de las actividades, sin ofrecer lineamientos concretos.

En el marco de la ZEE deben definirse medidas de control y de ajuste de planes de zonificación de actividades económicas y sociales resultantes de la iniciativa de los municipios, con el fin de compatibilizar, en interés de la protección ambiental, usos conflictivos en espacios municipales contiguos (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. VI). De modo similar, aunque formulado de manera más laxa, el Estatuto de la Ciudad prevé el ordenamiento y control del uso del suelo con el objeto de evitar la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos; la proximidad de usos incompatibles o inapropiados; el parcelamiento del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados en relación a la infraestructura urbana; y la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. VI).

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**10. Participación ciudadana.** El Estatuto de la Ciudad prevé, en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, la participación de la población, así como de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. II). La participación de la población y las asociaciones es asimismo obligatoria en las actividades de los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos (Ley 10.257 de 2001, art. 45). Se establecen diversos mecanismos de participación:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Gestión presupuestaria participativa (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. III f), que incluye la realización obligatoria de debates, audiencias y consultas públicas (Ley 10.257 de 2001, art. 44);
- Referéndum popular y plebiscito (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. V s);
- Control social, con la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil, de los instrumentos de la política urbana que impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal (Ley 10.257 de 2001, art. 4, § 3º);
- Audiencias públicas y debates participativos en la elaboración del plan maestro y en el control de su implementación, la publicidad de los documentos e informaciones producidos y el acceso a estos (Ley 10.257 de 2001, art. 40 § 4º).
- Instrumentos para una gestión democrática de la ciudad: órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal; debates, audiencias y consultas públicas; conferencias sobre asuntos de interés urbano; e iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (Ley 10.257 de 2001, art. 43).
- Mecanismos de acceso a la información pública generada en los distintos niveles de gobierno en el marco de la ZEE: esta información debe reunir, sistematizar y ponerse a disposición del público (Decreto 4.297 de 2002, art. 6, § 2º); la base de datos y los resultados de la ZEE deben difundirse (Decreto 4.297 de 2002, art. 9); los productos de la ZEE deben ponerse a disponibilidad del público general (Decreto 4.297 de 2002, art. 15, inc. único); el contenido de la ZEE y de su implementación se debe divulgar, en lenguaje y formato accesibles (Decreto 4.297 de 2002, art. 17).
- La comisión de coordinación estatal de la ZEE tiene carácter participativo (Decreto 4.297 de 2002, art. 9) y se requiere una consulta pública en caso de modificaciones en los productos de la ZEE, cambios en los límites de las zonas y formulación de nuevas directrices (Decreto 4.297 de 2002, art. 19, § 1º).

Como se puede apreciar, tanto el Estatuto de la Ciudad como la ZEE prevén diversos mecanismos de participación ciudadana.

### 4.3.3 Síntesis

La Tabla 12 (p. 238) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 12. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Brasil (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial 2. Diagnóstico territorial 10. Participación ciudadana	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 5. Localización de los usos del suelo 8. Actividades a realizar en el territorio	Parcialmente contempladas
4. Consumo de suelo 6. Asentamientos humanos 7. Provisión de viviendas	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)
9. Evaluación de los planes de ordenamiento	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como vemos en la Tabla 12 (p. 238), en este marco jurídico, tres dimensiones de análisis están contempladas integralmente y una sola no está contemplada.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Brasil contiene varias normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes corresponden a las dimensiones diagnóstico territorial, modelo territorial deseado y participación ciudadana. Son las prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial integral y una evaluación ambiental, que se encuentran en la reglamentación sobre ZEE, zonificación que está orientada a lograr la calidad del ambiente, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y la calidad de vida. Sus normas buscan lograr la triple sostenibilidad, ecológica, económica y social, entre otros, del sector rural. Por otra parte, nos parecen ser pertinentes las directrices generales de la política urbana, contenidas en el Estatuto de la Ciudad, aunque requerirían ser desarrolladas para garantizar su eficacia. Asimismo, cabe señalar la existencia de diversos mecanismos de participación ciudadana.



Las normas que propician un desarrollo sostenible se encuentran en disposiciones del Estatuto de la Ciudad y del Decreto que reglamenta la ZEE. El primero responde a preocupaciones sociales y ambientales, y la segunda a consideraciones ecológicas y económicas. Esta constituye un valioso insumo para el diagnóstico territorial, sin embargo, cabe señalar que no se encontraron normas de articulación entre ambos instrumentos. Sería interesar saber cómo se articulan en la práctica y evaluar los efectos de su aplicación conjunta.

Dado el carácter de ley de política urbana del Estatuto de la Ciudad, puede sorprender que no contenga normas referidas a la localización de los asentamientos en zonas seguras y el número reducido de normas que regulan su calidad ambiental. En parte se debe a que las normas más importantes del Estatuto se encuentran formuladas como directrices generales (Ley 10.257 de 2001, art. 2), cuyo incumplimiento no da lugar a una sanción y alcance real no queda claro. Estas directrices requerirían ser reglamentadas (a nivel federal) y/o desarrolladas por la legislación estatal para garantizar su eficacia.

Por otra parte, completar la oferta de equipamientos y servicios y urbanizar las áreas ocupadas por población de bajos ingresos constituyen probablemente objetivos prioritarios de la política urbana brasileña. No obstante, a casi veinte años de sancionada la ley, aspectos como la seguridad y la calidad ambiental deberían ser considerados, máxime teniendo en cuenta que la seguridad y el bienestar de los ciudadanos constituyen fines explícitos del Estatuto de la Ciudad Ley 10.257 de 2001, art. 1, inc. único).

## 4.4 Chile

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Chile de 1980 (en adelante Constitución de 1980), Chile es un Estado unitario con una administración funcional y territorialmente descentralizada. El Estado promueve la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional (art. 3). Existen gobiernos regionales (art. 111 ss.), provinciales (art. 116 s.) y comunales (art. 118 ss.).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

#### **4.4.1 Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional**

Chile no cuenta con una ley específica de ordenamiento territorial (Massiris, 2013). En Chile, el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional está conformado por normas vinculadas a este, que se encuentran en disposiciones constitucionales y legales:

- Constitución de 1980 (texto ordenado mediante el Decreto Supremo 100 de 2005).
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Decreto con Fuerza de Ley, en adelante DFL, 19.175 de 2005)
- Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile (DFL 458 de 1975)
- Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300 de 1994).

Veamos a continuación el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Constitución Política de la República de Chile de 1980.** Debido al carácter unitario de esta República, la competencia en materia de ordenamiento territorial pertenece al Estado, aunque puede ser transferida a los gobiernos regionales (art. 114) y lo fue por medio de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley 19.175 de 1992). Se aplica el principio rector del desarrollo territorial armónico y equitativo (art. 115). Por otra parte, esta Constitución consagra el derecho a vivir en un ambiente libre de

contaminación<sup>86</sup>, pudiendo establecerse restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para protegerlo (art. 19, inc. 8). La Constitución reconoce una función social de la propiedad (art. 19, inc. 24, segundo párrafo), vinculada a la conservación del ambiente. Debido a que fue sancionada antes de la publicación del Informe Brundtland, esta Constitución no contempla el desarrollo sostenible.

**Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Decreto con Fuerza de Ley 19.175 de 2005)<sup>87</sup>.** Esta ley establece las competencias de los Gobiernos Regionales, entre otras, en materia de ordenamiento territorial (DFL 19.175 de 2005, art.

17), con funciones que incluyen:

- Elaborar el plan regional de ordenamiento territorial en coherencia con la estrategia regional de desarrollo y la política nacional de ordenamiento territorial<sup>88</sup>.
- Establecer políticas para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región (art. 17, inc. b).
- Velar por la protección y conservación del ambiente (art. 17, inc.c).

**Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto N° 458 de 1975).** La Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto con fuerza de Ley 458 de 1975<sup>89</sup>) tiene por objeto la planificación urbana, urbanización y construcción (art. 1). Resulta pertinente para nuestro análisis debido a que la planificación urbana incluye la planificación intermunicipal y

---

<sup>86</sup> Esta formulación no sigue el modelo del “derecho a vivir en un ambiente sano”, consagrado en el art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”) de 1988.

<sup>87</sup> Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado en 2005, mediante el Decreto con fuerza de ley 1-19175. Incluye las modificaciones introducidas por la Ley 21.074 de 2018 Fortalecimiento de la Regionalización del País.

<sup>88</sup> Si bien el art. 114 de la Constitución de 1980 prevé una transferencia de competencias a los gobiernos regionales, el, el art. 17, inc. a, de la Ley 19.175 de 2005 aclara que el gobierno regional debe elaborar el plan de ordenamiento territorial en coherencia con la política nacional al respecto. De modo que la competencia es concurrente.

<sup>89</sup> Esta ley ha sufrido numerosas modificaciones. Sus modificatorias más recientes son la Ley de Fortalecimiento de la Regionalización del País (Ley 21.074 de 2018) y la Ley Sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano (Ley 21.078 de 2018).

metropolitana (art. 37)<sup>90</sup>. La planificación urbana orienta y regula el desarrollo de los centros urbanos en función de la política nacional, regional y municipal de desarrollo socioeconómico, cuyos objetivos debe incorporar (art. 27). Su objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general (art. 28 decies). Sus instrumentos son los Planes Reguladores Metropolitano, Intermunicipal y Comunal, entre otros. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto Supremo 47 de 1992.

**Bases generales del medio ambiente (Ley 19.300 de 1994).** Esta ley regula el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, la protección del ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental (art. 1). Contiene normas sobre acceso a la información ambiental y participación ciudadana (art. 4) y establece los instrumentos de la gestión ambiental (art. 6 ss), los cuales no incluyen el ordenamiento ambiental del territorio. Sin embargo, su pertinencia radica en que somete a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, en particular los planes regionales de ordenamiento territorial y los planes reguladores intercomunales y comunales (Párrafo 1º bis del Título II<sup>91</sup>). La evaluación ambiental estratégica es el procedimiento que permite incorporar las consideraciones ambientales<sup>92</sup> a la elaboración de las políticas y planes que afecten ambiente o la sostenibilidad<sup>93</sup> (art. 2, inc. i bis). Está vigente un Reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica (Decreto 32 de 2015).

En síntesis, la ley chilena prevé la formulación de una política nacional de ordenamiento territorial, la cual orienta la elaboración de los planes regionales de ordenamiento territorial

---

<sup>90</sup> La Planificación Urbana Intermunicipal (art. 34 ss) regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversos municipios que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepasa los 500.000 habitantes, se la considera área metropolitana a los efectos de su planificación.

<sup>91</sup> Este párrafo fue introducido por la modificatoria Ley 20.417 del 2010.

<sup>92</sup> “Consideraciones Ambientales del Desarrollo Sustentable: El conjunto de objetivos ambientales, efectos ambientales, criterios de desarrollo sustentable que una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial, incorpora en su proceso de elaboración o modificación sustancial, al ser sometido a Evaluación Ambiental Estratégica” (Decreto 32, 2015, art. 4, inc. b).

<sup>93</sup> El desarrollo sostenible está definido como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras” (Ley 19.300, 1994, art. 2, inc. g).

(DFL 19.175, art. 17, inc. a). A nivel subregional, el ordenamiento del territorio se realiza mediante la planificación urbana metropolitana e intermunicipal (DFL 458 de 1975). Los correspondientes instrumentos de planificación son objeto de la evaluación ambiental estratégica (Ley 19.300 de 1994).

Veamos las normas de este marco jurídico, que propician un desarrollo sostenible.

#### **4.4.2 Normas que propician un desarrollo sostenible**

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>94</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cabalmente seis de 27 indicadores. Además, seis indicadores se verifican parcialmente.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** En Chile el ordenamiento territorial es objeto de una política nacional<sup>95</sup> y el plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a). Asimismo, la planificación urbana, cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo (DFL 458 de 1975, art. 28 decies), rige en todo el territorio nacional (DFL 458 de 1975, art. 19).

**2. Diagnóstico territorial.** La elaboración del plan regional de ordenamiento territorial se inicia con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional (DFL 19175 de 1993, art. 17, inc. a, quinto párrafo). En cuanto a la

---

<sup>94</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.

<sup>95</sup> El DFL 19.175 de 2005 estipula los contenidos de la política nacional de ordenamiento territorial –principios, objetivos, estrategias, directrices sobre la materia y reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional–, sin establecer lineamientos específicos.

planificación urbana, esta debe orientarse a los estudios técnicos pertinentes, relativos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos, y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, los cuales, a su vez, deben ser congruentes con las respectivas políticas sectoriales (DFL 458 de 1975, art. 28 decies, inc. e).

**3. Modelo territorial deseado.** El marco jurídico examinado no contiene objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido. Solo establece, en términos genéricos, que el plan regional de ordenamiento territorial orienta la utilización del territorio de la región con el objetivo de lograr su desarrollo sostenible (DFL 19.175 de 1993, art. 17, inc. a, segundo párrafo) y que la planificación urbana se rige por los principios de sostenibilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, y debe lograr una ocupación eficiente del suelo (DFL 458 de 1975, art. 28 decies).

**4. Consumo de suelo.** El marco jurídico examinado no prevé mecanismos de control del crecimiento urbano, sin embargo, la planificación urbana debe procurar que el suelo se ocupe de manera eficiente (DFL 458 de 1975, art. 28 decies). El efecto que pueda tener esta norma sobre el consumo de suelo depende de cómo se defina “eficiente” y cómo se implemente en la práctica. La clasificación del suelo que establece la ley considera dos situaciones: las zonas incluidas en el límite urbano (áreas urbanas y de extensión urbana) y los terrenos rurales (DFL 458 de 1975, art. 52). En principio está prohibido abrir calles, lotear y edificar fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores (art. 55). Sin embargo, la ley prevé diversas excepciones<sup>96</sup> y no se establecen criterios para regular la ampliación de los límites urbanos (art. 54).

---

<sup>96</sup> Así están permitidas las construcciones requeridas para la explotación agrícola del inmueble, como vivienda del propietario y sus trabajadores, o para la edificación de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, cuando cuenten con los requisitos para ser subsidiadas (DFL 458 de 1975, art. 55). Para Jiménez, Hidalgo, Campesino y Alvarado, 2018, se evidencia una concepción de los terrenos rurales como espacios de reserva urbana y se fomenta una ciudad de baja densidad edificatoria y demográfica, con mayores costos de servicios públicos, es decir, una ciudad menos sostenible. Esta ley facilita la implantación residencial en gran parte del ámbito territorial.

**5. Localización de los usos del suelo.** El marco jurídico no prescribe localizar los usos del suelo en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio. Solo se prescribe que la planificación urbana considere “información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible” (DFL 458, 1975, art. 28 decies, inc. b), sin embargo, no se especifica qué información debe considerarse, ni lo que se entiende por suficiente.

Por otra parte, diversos mecanismos garantizan la coordinación administrativa de la planificación territorial:

- La política nacional de ordenamiento territorial debe ser definida por una Comisión Interministerial (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, sexto párrafo). Los planes regionales de ordenamiento territorial, elaborados por los gobiernos regionales, deben ser formulados en coherencia con dicha política y su aprobación requiere un informe previo favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, primer párrafo). Además, el plan regional de ordenamiento territorial es objeto de un procedimiento de consulta a las municipalidades de la región y a los organismos que integran el gobierno regional, consulta que comprende la imagen objetivo propuesta para la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considera el gobierno regional (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo).
- La planificación urbana debe coordinar los usos del suelo y promover la seguridad, salud, accesibilidad e integración social del entorno urbano (DFL 458 de 1975, art. 28 decies). Con el objeto de asegurar una planificación coordinada de los territorios objetos de planes reguladores intercomunales y metropolitanos, los anteproyectos de planes reguladores (y sus modificaciones) son elaborados por la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo, con consulta a las respectivas municipalidades y a los organismos pertinentes de la administración del Estado (DFL 458 de 1975, art. 36). Este proceso se inicia con la formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento.
- En la etapa de diseño de los planes –tanto los planes regionales de ordenamiento territorial como los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales–, los organismos que los formulan deben integrar a los organismos vinculados a las materias objeto del plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, con el

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

fin de asegurar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por el plan (Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis, cuarto párrafo).

**6. Asentamientos humanos.** El marco jurídico no contiene prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, solo indica que es función de los gobiernos regionales establecer políticas y objetivos para el desarrollo “integral y armónico” (DFL 19.174, art. 17, inc. b) del sistema de asentamientos humanos. Sin embargo, la ley no define tal desarrollo y tampoco especifica los criterios a cumplir. Por otra parte, diversas normas velan por el buen funcionamiento de los servicios de transporte (DFL 19.174, art. 17, inc. e; DFL 459 de 1975, art. 168 ss.), sin embargo, no contienen prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.

En cuanto a la calidad ambiental de los asentamientos humanos, esta se logra mediante diversas normas:

- El plan regional de ordenamiento territorial debe establecer condiciones de localización de las instalaciones para la gestión y disposición de los distintos tipos de residuos, así como de las infraestructuras y actividades productivas, en zonas no comprendidas en la planificación urbanística (DFL 19.175 de 1993, art. 17, inc. a).
- Asimismo, deben reubicarse las industrias que ocasionen impactos negativos (DFL 459 de 1975, art. 62, segundo párrafo) y tomarse medidas de saneamiento y rehabilitación para las localidades deterioradas o insalubres (DFL 458 de 1975, art. 79 al 82).
- Existen estándares urbanísticos mínimos relativos a áreas verdes y equipamientos (DFL 458 de 1975, art. 28 quáter), para los cuales deben cederse obligatoriamente superficies de forma gratuita (DFL 458 de 1975, art. 70).

**7. Provisión de viviendas.** La planificación urbana debe prevenir la especulación y atender a las necesidades de vivienda de la población (DFL 459 de 1975, art. 28 decies, inc. d), y un observatorio del mercado del suelo urbano debe informar de la evolución de precios (DFL 459 de 1975, art. 28 undecies, inc. a). Por otra parte, diversas normas fomentan las viviendas sociales y establecen excepciones a favor de las viviendas consideradas económicas (DFL 459 de 1975, art. 162 ss.). Tales normas pueden promover el acceso a la vivienda, sin embargo, no constituyen provisión de viviendas.



**8. Actividades a realizar en el territorio.** Ninguna norma contempla esta dimensión de análisis.

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Se prevé la evaluación ambiental estratégica de los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intermunicipales y planes reguladores comunales (Ley 19.300 de 1994, art 7 bis segundo párrafo)<sup>97</sup>. Como mecanismo de control, la etapa de aprobación del plan culmina con una resolución del ministerio sectorial, en la cual se da cuenta del procedimiento realizado (art. 7 quáter)<sup>98</sup>. La elaboración de los planes regionales de ordenamiento territorial y de los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales debe ajustarse a los requisitos de la evaluación ambiental estratégica (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo; DFL 458 de 1995, art. 36 y 43, respectivamente).

**10. Participación ciudadana.** Diversos mecanismos promueven la participación ciudadana en los distintos niveles del ordenamiento territorial:

- Constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para asesorar a la Comisión Interministerial encargada de formular la política nacional de ordenamiento territorial (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, sexto párrafo).
- Consulta pública acerca del plan regional de ordenamiento territorial, procedimiento que comprende la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considera el gobierno regional (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo).

---

<sup>97</sup> Los planes reguladores metropolitanos no figuran en este listado, sin embargo, el art. 36, segundo párrafo, del DFL 458 de 1975, prevé que sean sometidos a evaluación ambiental estratégica: “De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto de plan regulador que se elabore [intercomunal o metropolitano] contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones”, siendo el Informe Ambiental el “documento que da cuenta de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica” (Decreto 32, 2015, art. 4, inc. h).

<sup>98</sup> En esta resolución se deben señalar: el proceso de elaboración del plan, la participación de otros organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las consideraciones ambientales y de desarrollo sostenible que debe incorporar el plan, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación del plan (Ley 19.300, 1994, art. 7 quáter).

- En la planificación urbana, fomento del acceso a la información mediante la publicación de los documentos pertinentes<sup>99</sup> en la página web del respectivo organismo (DFL 458 de 1975, art. 28 septies).
- Realización de audiencias públicas de presentación de la imagen objetivo del desarrollo urbano previsto<sup>100</sup> en la elaboración, aprobación y modificación<sup>101</sup> de los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales (DFL 458 de 1975, art. 28 octies) y del anteproyecto de plan regulador con su informe ambiental (DFL 458 de 1975, art. 36). Los interesados pueden formular observaciones, a las cuales el organismo competente debe responder (DFL 458 de 1975, art. 28 octies, inc. 5). La elaboración y modificación de los planes reguladores comunales prevén un número mayor de audiencias públicas y una consulta al consejo económico y social municipal (DFL 458 de 1975, art. 43).
- Los particulares pueden sugerir nuevos instrumentos de planificación territorial o modificaciones de los existentes, ejerciendo el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política (DFL 458 de 1975, art. 28 nonies).

Con respecto a la participación en las distintas fases del ordenamiento territorial, esta se limita a una consulta pública en dos momentos: previamente a la elaboración del anteproyecto de plan, en la formulación de la imagen objetivo del desarrollo deseado (DFL 459 de 1975, art. 28 decies, inc. d); y respecto del anteproyecto elaborado, junto con su

---

<sup>99</sup> La información a publicar incluye los actos administrativos que promulgan la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial, memoria explicativa, planos, ordenanza correspondiente, informe ambiental, resumen ejecutivo del instrumento de planificación con su descripción y los principales efectos esperados y otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple (DFL 458, 1975, art. 28 septies). La publicación debe realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del artículo primero de la Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

<sup>100</sup> Conformada por el diagnóstico y sus fundamentos técnicos, los objetivos generales, los principales elementos del instrumento a elaborar, las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar y los cambios que provocarían respecto de la situación existente, incluidas posibles modificaciones del límite urbano (DFL 458, 1975, art. 28 octies, inc. 1).

<sup>101</sup> Al respecto se puede observar que esta ley no prevé la participación ciudadana en la etapa de diagnóstico territorial (DFL 458, 1975, art. 28 octies, inc. 1).

informe ambiental (Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis; DFL 459 de 1975, art. 36, segundo párrafo, y 43).

#### 4.4.3 Síntesis

La Tabla 13 (p. 249) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 13. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Brasil (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial 9. Evaluación de los planes de ordenamiento	Integralmente contempladas
2. Diagnóstico territorial 5. Localización de los usos del suelo 6. Asentamientos humanos 10. Participación ciudadana	Parcialmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 4. Consumo de suelo 7. Provisión de viviendas	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)
8. Actividades a realizar en el territorio	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como vemos en la Tabla 13 (p. 249), en este marco jurídico, dos dimensiones de análisis están contempladas integralmente y una sola no está contemplada.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Chile contiene pocas normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes nos parecen ser: la prescripción de iniciar la elaboración del plan regional de ordenamiento territorial con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional; los diversos mecanismos de coordinación administrativa de la planificación territorial; las prescripciones referidas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos; y las normas sobre evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenamiento

territorial. Las posibilidades de participación ciudadana son limitadas, sin embargo, nos parecen pertinentes las normas referidas a acceso a la información pública.

Las normas examinadas provienen de las tres leyes que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial: la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (DFL 19.175 de 2005, art. 17), la Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile (DFL N° 458 de 1975, diversas disposiciones) y la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis ss.). Ninguna es una ley específica. La Ley General de Urbanismo y Construcciones fue sancionada en 1975, más de un decenio antes del surgimiento del desarrollo sostenible. Es decir que no fue concebida en esta clave, sin embargo, modificaciones recientes le sumaron normas orientadas a tal desarrollo.

## **4.5 Colombia**

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria y, a la vez, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (Constitución Política de Colombia de 1991, en adelante, Constitución de 1991, art. 1). Estas son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas (art. 286). En el marco de su autonomía, las entidades territoriales tienen el derecho de ejercer las competencias (art. 287) que les asigne la ley orgánica de ordenamiento territorial (art. 288).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

### **4.5.1 Marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional**

Colombia cuenta con una ley específica de ordenamiento territorial (Massiris, 2013). El marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional está conformado por

esta ley y normas vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en disposiciones constitucionales y legales:

- Constitución de 1991
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011)
- Ordenamiento del Territorio del Municipio (Ley 388 de 1997)
- Régimen de las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013)
- Promoción de la oferta de suelo urbanizable y del acceso a la vivienda (Ley 1469 de 2011).
- Ley de Ambiente (Ley 99 de 1993).

En los próximos apartados, veremos el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

#### **4.5.1.1 La Constitución Política de 1991**

La Constitución Política de 1991 contiene normas referidas a ordenamiento territorial y uso del suelo: las entidades públicas deben regular la utilización del suelo urbano en pos del interés común (art. 82, segundo párrafo); el municipio tiene la competencia de ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311) y reglamentar los usos del suelo (art. 313, inc. 7); y los territorios indígenas velan por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios (art. 330, inc. 1).

Por lo demás, las normas constitucionales referidas al ordenamiento territorial tienen por objeto la organización político-administrativa del país: en Colombia, ambas políticas están estrechamente vinculadas (Gómez López, Salas de La Vega y Suárez, 2007). La cuestión de la distribución del poder público entre las distintas entidades que conforman dicha organización –la política de descentralización– se cruza con el ordenamiento territorial (Massiris, 2016). Al respecto, la Constitución prevé que una ley orgánica de ordenamiento territorial establezca la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288).

Por otra parte, esta Constitución consagra el derecho al ambiente sano y prevé la participación de la comunidad en la decisión que puedan afectarlo (art. 79, primer párrafo). Asimismo, consagra el derecho a la vivienda y ordena que se implementen planes de vivienda de interés social (art. 51).

Otras normas pertinentes para el ordenamiento territorial son el reconocimiento de la función social y ecológica de la propiedad (art. 58) y la posibilidad de limitar la libertad económica en pos de intereses sociales, ambientales o culturales (art. 333). Así, para racionalizar la economía con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes, el Estado interviene en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo (art. 334).

#### **4.5.1.2 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)**

La Ley 1454 de 2011 se sancionó en consecuencia del art. 288 de la Constitución Política para establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Tiene por objeto tanto dictar normas para la organización político-administrativa del territorio, como establecer los principios rectores del ordenamiento, definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, repartir competencias en materia de ordenamiento territorial y establecer las normas generales para la organización territorial (art. 1). Define al ordenamiento territorial como un instrumento para el desarrollo territorial:

“instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país (...), tendiente a lograr una adecuada organización político-administrativa del Estado en el territorio, para facilitar (...) el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia” (Ley 1454, 2011, art. 2, primer párrafo).

El ordenamiento territorial debe fomentar el traslado de competencias de la Nación al nivel territorial pertinente y propiciar la concertación de las políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales (art 2). Se establece el reparto competencial en materia de ordenamiento del territorio entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios (art. 29).

#### **4.5.1.3 Ordenamiento del Territorio del Municipio (Ley 388 de 1997)**

La Ley 388 de 1997 responde a la necesidad de prevenir y corregir los impactos negativos del crecimiento urbano descontrolado, producto de una inadecuada planificación urbana y rural (Exposición de motivos, 1997). Tiene como objetivo establecer los mecanismos que permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio (art. 1, inc. 2) con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible (art. 5). Establece tres principios rectores del ordenamiento territorial: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (art. 2).

Esta ley se articula con la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) al disponer que los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial se establezcan de manera armónica (art. 21). Además, una abundante reglamentación ha sido sancionada para complementarla<sup>102</sup>.

#### **4.5.1.4 Régimen de las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013)**

La Ley 1625 de 2013 articula con las mencionadas Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 (art. 1). Establece el régimen político, administrativo y fiscal de las áreas metropolitanas (art. 1, primer párrafo), concebidas como entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios que requieren una administración coordinada para la programación y coordinación de su desarrollo y su ordenamiento territorial (art. 2). Tienen competencia para establecer directrices para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de fomentar la armonización de sus planes (art. 6, inc. d).

---

<sup>102</sup> Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; y 1160 de 2010.

Se prevé la formulación de dos instrumentos: el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (art. 7, inc. b) y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (art. 7, inc. c). El primero debe concordar con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales; el segundo constituye un determinante para los planes de ordenamiento territorial en lo referido a hechos metropolitanos (Ley 1625 de 2013, art. 12, y Ley 388 de 1997, art. 10, inc. 4).

#### **4.5.1.5 Ley 1469 de 2011 – Promoción de la oferta de suelo urbanizable y del acceso a la vivienda**

La Ley 1469 de 2011 se sancionó para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, fomentando la oferta de suelo urbanizable y el acceso a la vivienda. Regula las operaciones urbanas integrales, que se realizan por medio de Macroproyectos de Interés Social Nacional y tienen por objeto agilizar la habilitación de suelo urbanizable e incrementar la producción de vivienda (art. 1). Dichos macroproyectos deben promover el uso racional del suelo, compatibilizando las necesidades de vivienda con los requisitos de suelo para fines productivos, la protección del ambiente y la prevención de riesgos en los asentamientos humanos (art. 3). Deben establecer mecanismos para asegurar que los hogares de menores ingresos y la población vulnerable puedan acceder a las soluciones habitacionales que produzcan (art. 2). Pueden modificar los planes vigentes de ordenamiento territorial (art. 4 y 7, párrafo). Esta ley regula el uso de los suelos rurales y suelos de expansión urbana (art. 21), y contiene normas de acceso a la vivienda y de fomento a las viviendas de interés social.



#### **4.5.1.6 Ley de Ambiente (Ley 99 de 1993)**

La Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente<sup>103</sup> y le otorga la competencia de formular la política ambiental nacional, así como establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del territorio y preparar los correspondientes planes, programas y proyectos (art. 5, inc. 1 y 3). Por ordenamiento ambiental del territorio se entiende el “proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible” (Ley de Ambiente, 99, 1983, art. 7).

Este Ministerio formula, asimismo, conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana (art. 5, inc. 7). Expide normas de zonificación del territorio y regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, y fija pautas para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (inc. 12).

En síntesis, en Colombia, el marco jurídico del ordenamiento territorial está conformado por dos leyes específicas (Ley 1454 de 2011 y 388 de 1997), a las que se suman disposiciones especiales para las áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013), una ley de promoción del suelo urbanizable y el acceso a la vivienda (Ley 1469 de 2011) y normas de ordenamiento ambiental del territorio (Ley 99 de 1993).

Veamos las normas de este marco jurídico, que propician un desarrollo sostenible.

---

<sup>103</sup> Actualmente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ver <http://www.minambiente.gov.co>

## 4.5.2 Normas que propician un desarrollo sostenible

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>104</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cabalmente 11 de 27 indicadores. Además, siete indicadores se verifican parcialmente.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** El ordenamiento territorial abarca a todo el territorio nacional, orientando su desarrollo (Constitución de 1991, art. 311; Ley 1454 de 2011, art. 1 y 2; Ley 388 de 1997, art. 5) y regulando su uso (Constitución de 1991, art. 82, 313 y 330; Ley 388 de 1997, art. 5, inc. 1 y 12). A nivel municipal y distrital, el ordenamiento debe tener en cuenta las estrategias de desarrollo socioeconómico, ser compatible con el ambiente y respetar las tradiciones históricas y culturales (Ley 388 de 1997, art. 5).

**2. Diagnóstico territorial.** El diagnóstico debe basarse en un sistema de información urbano (Ley 388 de 1997, art. 112), sin que se especifiquen las variables a tener en cuenta, por lo que no se puede garantizar que sea integral. Por otra parte, se creó el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales con el objeto de gestionar la información científica y técnica sobre los ecosistemas del país y definir las bases técnicas para la clasificación y zonificación del territorio nacional a los fines del ordenamiento territorial (Ley 99 de 1993, art. 17). Dichas bases pueden considerarse un diagnóstico territorial de carácter ambiental, sin embargo, no se establece explícitamente su carácter integral.

**3. Modelo territorial deseado.** En relación a la construcción de modelos territoriales, se prevé la definición de escenarios de uso y ocupación del espacio departamental y conurbano acordes con “los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos,

---

<sup>104</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.

económicos y culturales” (Ley 388, 1997, art. 7, inc. 2). Son objetivos del ordenamiento del territorio municipal: un uso del suelo equitativo, racional y compatible con la función social de la propiedad; la preservación del patrimonio ecológico y cultural; la prevención de desastres; la ejecución de acciones urbanísticas eficientes e integrales; la efectividad de los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios; la creación y preservación del espacio público; la protección del ambiente; la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales, administrativas y de planificación; la mejora de la calidad de vida de los habitantes (Ley 388 de 1997, art. 1). Asimismo, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto

“complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante (...) [l]a definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales” (Ley 388, 1997, art. 6, inc. 1).

Además, es objeto de la Ley 388 de 1997 armonizar las disposiciones de diversas leyes, entre otras la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental (Ley 388 de 1997, art. 1, inc. 1). Por otra parte, se establecen los principios de sostenibilidad, entendido como conciliación del crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental y fiscal (Ley 1454 de 2011, art. 3, inc. 6); y de equidad social y equilibrio territorial (Ley 1454 de 2011, art. 3, inc. 15).

#### **4. Consumo de suelo.**

- Los planes de ordenamiento deben clasificar el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana, pudiendo establecerse, asimismo, las categorías de suburbano y de protección (Ley 388 de 1997, art. 16, inc. 1.5, y 30). Sin embargo, no se prevén mecanismos de control del crecimiento urbano: el suelo de expansión urbana es simplemente la porción de territorio municipal que se habilite para el uso urbano en función de las previsiones de crecimiento de la ciudad. El único límite al crecimiento urbano lo establece la posibilidad de dotación con infraestructura y equipamiento colectivo; no se tienen en cuenta otras consideraciones, tal como la sostenibilidad ambiental (Ley 388 de 1997, art. 32).

- La urbanización de los suelos rural, suburbano y de protección es restringida sin estar prohibida (Ley 388 de 1997, art. 12, inc. 2.2 y 2.3; 33, 34 y 35). Se prescribe delimitar áreas de protección –tales como las áreas de conservación de los recursos naturales, paisajísticos, urbanos, históricos y culturales, y las que están expuestas a riesgos naturales– (Ley 388 de 1997, art.13, inc. 3; 14, inc. 3; 15, inc. 1.5; y 17), sin embargo, no se especifican criterios que permitan determinar las zonas están alcanzadas por la norma. Además, los planes de ordenamiento territorial deben especificar los límites y las condiciones del uso de los suelos rurales que deban ser preservados por estar destinados a usos productivos (Ley 388 de 1997, art.; 14, inc. 2; Ley 1469 de 2011, art. 21), sin embargo, se debe asimismo contemplar la necesidad del crecimiento urbano (Ley 1469 de 2011, art. 21).
- La ley establece como uno de los fines del ordenamiento territorial la atención a los procesos de cambio en el uso del suelo y su compatibilización con el interés común, la función social y ecológica de la propiedad y el desarrollo sostenible (Ley 388 de 1997, art. 3, inc. 2). Sin embargo, no se prevén procedimientos para la ponderación de los diversos intereses vinculados a la clasificación de nuevos terrenos como urbanizables.

**5. Localización de los usos del suelo.** El ordenamiento territorial departamental debe elaborarse en función de las “potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales” (Ley 388, 1997, art. 7, inc. 2). Asimismo, la formulación de los planes de ordenamiento debe fundarse en el diagnóstico de la situación urbana y rural actual, incluyendo la evaluación del plan vigente (Ley 388 de 1997, art. 23, tercer párrafo). Además, los usos del suelo deben localizarse en función de la capacidad productiva de la tierra (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 1) y la infraestructura física-social, de modo de permitir el aprovechamiento de las ventajas competitivas regionales y el fomento de la equidad en el desarrollo municipal (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 2).

Diversas disposiciones prescriben cumplir la legislación ambiental en la elaboración de los planes (Ley 388 de 1997, art. 10, inc. 1; 12, inc. 2.2; 13, inc. 3, 14, inc. 7). Así, las normas relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales constituyen determinantes de los planes municipales y distritales de ordenamiento territorial. Estos deben señalar las áreas protegidas y tener en cuenta la legislación ambiental en relación a la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre.

En su accionar urbanístico, las administraciones deben promover la concertación entre los distintos intereses –sociales, económicos y urbanísticos– con el objeto de asegurar que las políticas públicas respondan a las necesidades y aspiraciones de los distintos sectores económicos y sociales del municipio. Esta concertación debe garantizar la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y el medio para lograrlo es la participación ciudadana (Ley 388 de 1997, art. 4). La participación es un prerrequisito para la concertación de intereses, sin embargo, para armonizar intereses diversos –y muchas veces opuestos– se requieren mecanismos específicos, que la ley no establece.

Para lograr la articulación entre los distintos niveles de gobierno, se prescribe la compatibilización de las políticas departamentales de asentamientos y centros urbanos con las políticas nacionales (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 2); la elaboración de los planes de desarrollo metropolitano con la participación de los municipios que integran el área metropolitana (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 3); la consideración de las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos en la formulación de los planes municipales y distritales de ordenamiento, los reglamentos de usos del suelo y la coordinación de los planes sectoriales (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 4). Sin embargo, no se establecen mecanismos de coordinación administrativa, solo principios –de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Ley 388 de 1997, art. 7, parágrafo)–. Por otra parte, el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito o de mayor jerarquía restringe la autonomía municipal (Ley 388 de 1997, art. 7, parágrafo)<sup>105</sup>.

**6. Asentamientos humanos.** El componente rural del plan de ordenamiento territorial tiene por fin asegurar “la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores

---

<sup>105</sup> La Constitución Política estableció la autonomía municipal y otorga al municipio competencias en materia de ordenamiento territorial. Sin embargo, esta autonomía se ve reducida por diversas normas de rango legal: el ordenamiento municipal se realiza desde otros niveles de la gestión pública (áreas metropolitanas y territorios indígenas y afrocolombianos) y en función de objetivos sectoriales (Ley 388, 1997, art. 10), entre otros, mineros (Código de Minas, Ley 685, 2001, art. 37), como lo señala Massiris (2016).

rurales” (Ley 388, 1997, art. 14). De modo similar, el Plan Básico de Ordenamiento debe localizar las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos de modo de garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales (Ley 388 de 1997, art. 16, inc. 1.4). Sin embargo, la ley no especifica lo que se entiende por “adecuada interacción” y “adecuadas relaciones funcionales”, y tampoco establece criterios al respecto. Asimismo, los municipios y distritos deben impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en las áreas que se encuentren en suelo rural y no estén clasificadas como de expansión urbana. Su incorporación al suelo urbano requiere previamente el establecimiento de la correspondiente infraestructura (Ley 388 de 1997, art. 34). Si bien estas normas buscan regular el crecimiento urbano, no resultan suficientes para prevenir la dispersión y la fragmentación urbana.

Diversas disposiciones prescriben su localización en zonas seguras:

- La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce determinando “las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda” (Ley 388, 1997, art. 8, inc. 5); y localizando “las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres” (Ley 388, 1997, art. 8, inc. 11).
- En la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben tener en cuenta las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de riesgos naturales, la ubicación de las áreas de riesgo para asentamientos humanos y las estrategias de manejo de zonas expuestas (Ley 388 de 1997, art. 10, inc. d). Los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo deben ser reubicados (Ley 388 de 1997, art. 15, inc. 3.2) y se deben tomar medidas para evitar una nueva ocupación de las zonas de riesgo no recuperable (Ley 388 de 1997, art. 121).
- Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deben delimitar los suelos de protección por riesgo donde no se pueden localizar asentamientos humanos (Ley 1469 de 2011, art. 5, inc. 1).

En relación a la calidad ambiental de los asentamientos humanos, existen normas relativas a servicios públicos y mejora del espacio público. Así, el perímetro urbano está determinado por el alcance de los servicios públicos domiciliarios (Ley 388 de 1997, art. 12, parágrafo 2º, y 31, segundo párrafo) y se debe asegurar el suministro de

infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a los pobladores rurales (Ley 388 de 1997, art. 14). En cuanto a las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, los instrumentos utilizados para su desarrollo deben contener directrices referidas mejoras del espacio público, calidad del entorno y alternativas de expansión (Ley 388 de 1997, art. 19, inc. 2).

**7. Provisión de viviendas.** Para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, el Gobierno Nacional debe prever, en cada Plan Nacional de Desarrollo, el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social (Ley 388 de 1997, art. 91). Los planes integrales de desarrollo metropolitano deben definir políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de viviendas de interés social en los diferentes municipios (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 3d y 16, inc. 2.3), debiéndose delimitar terrenos para este fin en suelos urbanos y de expansión urbana (Ley 388 de 1997, art. 13, inc. 5). Las normas de urbanización y construcción de vivienda no deben restringir el desarrollo de dichos programas (Ley 388 de 1997, art. 15, parágrafo). Los municipios y distritos deben determinar los requerimientos en materia de construcción y mejoras de viviendas de interés social y, al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento deben establecer los porcentajes del nuevo suelo destinado a estas (Ley 388 de 1997, art. 92).

Por otra parte, los macroproyectos de interés social nacional (Ley 1469 de 2011), deben destinar suelos a usos residenciales, reservando terrenos para la vivienda de interés social, y promover mecanismos de financiación para que los hogares más vulnerables accedan a viviendas (Ley 1469 de 2011, art. 3, inc 5 y 8). Con el fin de promover el acceso a la vivienda de estas familias, se pueden otorgar exenciones a diversos impuestos (Ley 1469 de 2011, art. 17) y se prevén opciones articuladas de financiamiento, tales como subsidios (Ley 1469 de 2011, art. 18), créditos y contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario (Ley 1469 de 2011, art. 24 y 26). El Fondo Nacional de Vivienda cuenta con facultades que le permitan incentivar la elaboración y ejecución de planes de vivienda de interés social (Ley 1469 de 2011, art. 22). Se debe crear un sistema nacional de información de la oferta de planes y de la demanda de subsidios de vivienda de interés social (Ley 1469 de 2011, art. 29).

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Es función del Ministerio de Medio Ambiente establecer los estándares ambientales mínimos que deben cumplir las actividades mineras, industriales y de transporte, así como toda actividad potencialmente dañina (Ley 99 de

1993, art. 5, inc. 10). Sin embargo, esta prescripción no constituye una norma que regule el comportamiento de las actividades en el marco del ordenamiento territorial.

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**10. Participación ciudadana.** La participación tiene por fin promover la concertación entre los distintos intereses presentes: sociales, económicos y urbanísticos (Ley 388 de 1997, art. 4, primer párrafo) y se ejerce mediante diversas opciones: derecho de petición; audiencias públicas; acción de cumplimiento; intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento (Ley 388 de 1997, art. 4, tercer párrafo). En todas las fases del plan de ordenamiento –diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación– debe garantizarse la participación (Ley 388 de 1997, art. 24, paragrafo). Además, en los municipios de más de 30 mil habitantes, debe conformarse un consejo consultivo como instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial y con función de seguimiento del plan. Está integrado por funcionarios y por representantes de las diversas organizaciones sociales vinculadas con el desarrollo urbano (Ley 388 de 1997, art. 29).

### **4.5.3 Síntesis**

La Tabla 14 (p. 263) sintetiza los resultados obtenidos.



**Tabla 14. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Colombia (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial 10. Participación ciudadana	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 5. Localización de los usos del suelo 6. Asentamientos humanos 7. Provisión de viviendas	Parcialmente contempladas
2. Diagnóstico territorial 4. Consumo de suelo 8. Actividades a realizar en el territorio	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)
9. Evaluación de los planes de ordenamiento	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como vemos en la Tabla 14 (p. 263), en este marco jurídico, dos dimensiones de análisis están contempladas integralmente y una sola no está contemplada.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Colombia contiene varias normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes corresponden a las dimensiones modelo territorial deseado, localización de los usos del suelo, asentamientos humanos y provisión de viviendas. Son las normas que:

- prevén la definición de escenarios de uso y ocupación del espacio en función de los objetivos de desarrollo y las potencialidades y limitantes del territorio; formulan los objetivos estratégicos del ordenamiento territorial en términos de calidad de vida, preservación del patrimonio ecológico y cultural y prevención de desastres; y establecen los lineamientos para los objetivos operativos del ordenamiento territorial;
- prescriben que el ordenamiento territorial se elabore en función de las potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales, el diagnóstico de la situación urbana y rural, la capacidad productiva de la tierra y la infraestructura física-social;
- prescriben elaborar los planes de ordenamiento territorial en función de las directrices y regulaciones sobre prevención de riesgos naturales, delimitar los suelos de protección por riesgo, reubicar los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo y prevenir una nueva ocupación;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- prescriben que los planes de desarrollo metropolitano definan directrices para la localización de programas de viviendas de interés social en los diferentes municipios, los cuales deben reservar suelo para tal fin y determinar los requerimientos en materia de construcción y mejoras de dichas viviendas.

Estas normas provienen tanto de la Constitución Política, como de las tres leyes específicas y la ley ambiental, aunque se encuentran principalmente en la Ley 388 de 1997. Esta ley es amplia, detallada, y se articula con otras leyes. Contiene diversas normas que propician un desarrollo sostenible, sin embargo, ninguna que ponga un freno a la expansión urbana o regule las actividades a realizarse en el territorio. Contiene, asimismo, lineamientos para el desarrollo de normas por los distintos niveles territoriales, de modo que su efecto real dependerá de la formulación de estas normas complementarias.

## 4.6 Ecuador

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, unitario, intercultural y plurinacional, que se gobierna de manera descentralizada (Constitución de la República del Ecuador de 2008, en adelante Constitución de 2008, art. 1, primer párrafo). Se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales (Constitución de 2008, art. 242, primer párrafo). Existen gobiernos autónomos descentralizados en los distintos niveles territoriales: las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales (Constitución Política de 2008, art. 238). En relación con nuestro tema, son deberes primordiales del Estado:

5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. (Constitución Política de 2008, art. 3, inc.5 al 7).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

#### **4.6.1 Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional**

El marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional está conformado por una ley específica y normas vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en disposiciones constitucionales y legales:

- Constitución de 2008
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010 (en adelante COOTAD)
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010 (en adelante COPF)
- Ley de Gestión Ambiental, Codificación<sup>106</sup>, de 2004 (Ley 04-019, Registro Oficial 418, 10-IX-04).

En los próximos apartados, veremos el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

---

<sup>106</sup> Esta ley codifica la Ley 99-37, Registro Oficial 245, 30-VII-99.

#### **4.6.1.1 La Constitución Política de 2008**

La Constitución Política de Ecuador de 2008 utiliza conceptos provenientes de las culturas andinas originarias (Massiris, 2012), como la Pachamama y el el buen vivir (Preámbulo)<sup>107</sup>. Las políticas públicas deben contribuir a hacer efectivo el buen vivir (art. 85, num. 1) y se consagran derechos del buen vivir (art. 12 al 34), que incluyen el derecho al ambiente sano (art. 14), al hábitat y a la vivienda (art. 30)<sup>108</sup>, y a la ciudad (art. 31)<sup>109</sup>. Además, se reconoce el derecho a la propiedad con una función social y ambiental (art. 66, num. 26). Por otra parte, se consagran los derechos de la naturaleza (art. 71 al 74)<sup>110</sup>. El Plan Nacional de Desarrollo se establece como el instrumento central de la actividad pública, al que deben orientarse las políticas, programas y proyectos públicos y en torno al cual se deben coordinar las competencias de los distintos niveles de gobierno (art. 280).

Esta Constitución contiene diversas referencias al ordenamiento territorial, que se mencionarán en el próximo apartado. Además, prevé que la ley que establece el régimen de gobiernos autónomos descentralizados defina políticas para compensar los desequilibrios territoriales (art. 239).

---

<sup>107</sup> La Pachamama (o naturaleza) es donde se reproduce y realiza la vida (Constitución Política de 2008, art. 71, primer párrafo). La Constitución no define el buen vivir. Este puede entenderse como la ética que debe regir la acción del estado y conforme a la que también deben relacionarse las personas entre sí y con la naturaleza. Esta regla de convivencia no niega la utilización de la naturaleza, sino que exige respeto a todo lo humano y no humano y tiene implicancias en el plano político y económico (Zaffaroni, 2012).

<sup>108</sup> Derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las personas (Constitución Política de 2008, art. 30).

<sup>109</sup> El derecho a la ciudad abarca el disfrute de los espacios públicos bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Su ejercicio se basa en la gestión democrática de la ciudad, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Constitución Política de 2008, art. 31).

<sup>110</sup> La naturaleza tiene derecho a que se respete integralmente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (art. 71), así como derecho a la restauración (art. 72). Además, el Estado debe implementar medidas de precaución y restricción para las actividades dañinas (art. 73). Estos derechos constituyen una particularidad de la Constitución ecuatoriana: por primera vez, una Carta Magna moderna otorga derechos subjetivos a un ente no humano (Zaffaroni, 2012).

Por otra parte, esta Constitución otorga importancia a la participación ciudadana: “la soberanía (...) se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución” (Constitución, 2008, art. 1, segundo párrafo). Se consagran derechos de participación –como participar en los asuntos de interés público y ser consultado (art. 61, inc. 2 y 4) –, participación que debe garantizarse en todas las etapas de gestión de las políticas públicas (art. 85 ss.). Se establecen diversas formas de participación (art. 95 ss.), la cual se ejerce por medio de mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (art. 95), en los distintos niveles de gobierno (art. 100).

#### ***4.6.1.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010***

El COOTAD desarrolla la organización territorial que establece la Constitución Política de 2008 (Hernández Enríquez, 2011). Busca contrarrestar los desequilibrios existentes en el desarrollo territorial del país y fomentar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno (Solíz Carrión, 2011).

El Código establece la organización político-administrativa del Estado y el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, y desarrolla un modelo de descentralización (art. 1). Tiene objetivos afines al ordenamiento territorial: promover el desarrollo sostenible del territorio y la equidad entre las circunscripciones territoriales; y definir mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para una adecuada planificación y gestión pública (art. 2). Entre sus principios rectores, figuran la equidad interterritorial, la participación ciudadana y la sostenibilidad del desarrollo (art. 3).

El código incluye la planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial (art. 295 ss.). Asigna a los gobiernos autónomos descentralizados la competencia para la formulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial y establece las directrices nacionales sobre esta materia (Massiris, 2013). El COOTAD conceptualiza al ordenamiento territorial como

instrumento de la planificación para ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo (COOTAD de 2010, art. 43).

Por otra parte, el COOTAD sistematiza la participación ciudadana en los diversos niveles de gobierno, prescribiendo la conformación de sistemas de participación que incluyan, entre otras modalidades, la planificación participativa. Cada gobierno autónomo descentralizado debe regular la participación por normativa propia adecuada a sus características (Hernández Enríquez, 2011).

#### **4.6.1.3 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010**

El COPF tiene por objeto articular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa<sup>111</sup> con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas, y regular su funcionamiento en los distintos niveles de la administración pública. Se sanciona ante la necesidad de precisar los roles de los distintos actores –públicos, sociales y ciudadanos– en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas, y regular la participación ciudadana en los procesos de planificación (COPF, considerandos), procesos que incluyen el ordenamiento territorial.

Sus disposiciones regulan el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados (art. 1)<sup>112</sup>. Los

---

<sup>111</sup> “Planificación participativa. - El gobierno central establecerá los mecanismos de participación ciudadana que se requieran para la formulación de planes y políticas, de conformidad con las leyes y el reglamento de este código. El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa acogerá los mecanismos definidos por el sistema de participación ciudadana de los gobiernos autónomos descentralizados, regulados por acto normativo del correspondiente nivel de gobierno, y propiciará la garantía de participación y democratización definida en la Constitución de la República y la Ley. Se aprovechará las capacidades y conocimientos ancestrales para definir mecanismos de participación” (COPF, 2010, art. 13).

<sup>112</sup> Ambos tipos de planes están estrechamente vinculados: “la planificación del desarrollo (...) garantiza el ordenamiento territorial” (COPF, 2010, art. 9). Además, son obligatorios: “Hasta el 31 de diciembre de 2011, los gobiernos autónomos descentralizados, deberán formular los planes de

lineamientos que establece incluyen la promoción de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas; del equilibrio territorial, con reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad; y de la convivencia armónica con la naturaleza (art. 2, inc. 2, 4 y 7). Tiene como objetivo articular y coordinar la planificación entre los distintos niveles de gobierno (art. 3, inc. 2); sus normas se aplican a la coordinación de los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno, así como a las demás funciones del Estado para propiciar su articulación con los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (art. 4, tercer párrafo, inc. 2 y 4). Respecto de esta planificación, establece que es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios y se ejerce en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno (COPF de 2010, art. 12). Rigen, entre otros, los principios de coordinación<sup>113</sup> y participación ciudadana<sup>114</sup> (art. 5, inc. 3 y 5).

#### **4.6.1.4 Ley de Gestión Ambiental, Codificación, de 2004 (Ley 04-019)**

Esta Ley establece los principios y directrices de política ambiental (art. 1) y contiene referencias escuetas al ordenamiento territorial.

Veamos las normas del marco jurídico descrito anteriormente, que propician un desarrollo sostenible.

---

Desarrollo y de Ordenamiento Territorial conforme las disposiciones constantes en la presente norma, o adecuarán los contenidos de desarrollo y de ordenamiento territorial en los instrumentos vigentes que tengan, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código” (COPF, 2010, Disposiciones transitorias y reformas, cuarta).

<sup>113</sup> “Coordinación. - Las entidades rectoras de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar acciones para el efectivo cumplimiento de sus fines” (COPF, 2010, art. 5, inc. 3).

<sup>114</sup> Participación Ciudadana. - Las entidades a cargo de la planificación del desarrollo y de las finanzas públicas, y todas las entidades que forman parte de los sistemas de planificación y finanzas públicas, tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen la participación en el funcionamiento de los sistemas (COPF de 2010, art. 5, inc. 5).

## 4.6.2 Normas que propician un desarrollo sostenible

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>115</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cabalmente 11 de 27 indicadores.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** Los gobiernos autónomos descentralizados deben realizar una planificación que garantice el ordenamiento territorial (Constitución de 2008, art. 241). Cada nivel (regional, provincial, municipal y parroquial rural) planifica su desarrollo y elabora el correspondiente plan de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles (Constitución de 2008, art. 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267; COOTAD de 2010, art. 31, inc. e; 32, inc. a; 41, inc. d; 42, inc. a; 54, inc. c y f; 55, inc. a; 64, inc. d; 65, inc. a). El régimen de desarrollo debe promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las diversas actividades (Constitución de 2008, art. 276, inc. 6). La gestión del patrimonio natural se debe llevar a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial y una zonificación ecológica (Constitución de 2008, art. 404). Para regular el crecimiento urbano, deben implementarse políticas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo (Constitución de 2008, art. 415). El Ministro del Ambiente elabora la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (Ley 04-019, art. 9, inc. a) y, en coordinación con la institución responsable del sistema nacional de planificación, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Ley 04-019, art. 17). Este plan es obligatorio y debe contener una zonificación –económica, social y ecológica– del país, que debe compatibilizarse con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio (Ley 04-019, art. 16).

**2. Diagnóstico territorial.** Los gobiernos autónomos descentralizados deben planificar estratégicamente su desarrollo, teniendo en cuenta las particularidades de su jurisdicción

---

<sup>115</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.



y de modo de poder localizar las acciones públicas en función de las condiciones territoriales. Los planes de desarrollo deben contener un diagnóstico que permita “conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades” (COOTAD, 2010, art. 295, primer párrafo, inc. a). Para la elaboración de los planes deben tener en cuenta, asimismo

las inequidades y desequilibrios socioterritoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual (COPF, 2010, art. 42).

Este diagnóstico es amplio, aunque no se puede calificar de integral debido a que no incorpora variables ambientales. Si bien se refiere a la planificación del desarrollo, puede condicionar asimismo la planificación del ordenamiento territorial, debido a que en la legislación ecuatoriana ambos tipos de planificación están íntimamente vinculados<sup>116</sup>.

**3. Modelo territorial deseado.** En relación a los objetivos estratégicos del ordenamiento territorial, se busca ofrecer a la población un nivel adecuado de bienestar, priorizando la preservación ambiental (COOTAD de 2010, art. 296). Además, es objeto del ordenamiento territorial en todos los niveles

“complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones

---

<sup>116</sup> “Los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo” (COPF, 2010, art. 43, primer párrafo).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y, c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos (COOTAD de 2010, art. 297).

A nivel local, el plan de ordenamiento territorial debe orientar el proceso urbano y territorial

“para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir” (COOTAD, 2010, art. 466, segundo párrafo).

**4. Consumo de suelo.** En relación a la delimitación de zonas que no se pueden urbanizar, el COOTAD prevé la conservación “de ciudades o zonas de ciudad de valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola y evaluación del riesgo de desastre” (COOTAD, 2010, art. 466, tercer párrafo). Asimismo, con miras a la soberanía alimentaria, no se puede urbanizar “el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras” (COOTAD, 2010, art. 466, tercer párrafo, *in fine*). Además, queda prohibido “fraccionar bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles (...) o que posean una clara vocación agrícola” (COOTAD, 2010, art. 471, primer párrafo).

**5. Localización de los usos del suelo.** Se prescribe la articulación entre políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, y, en la formulación de este, entre los distintos niveles de gobierno:

- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de “coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales” (COOTAD, 2010, art. 299, primer párrafo). Las disposiciones que garanticen dicha coordinación interinstitucional deben establecerse por ley.
- Los planes de ordenamiento territorial deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio (COPF, art. 43, segundo párrafo).
- Cada nivel de gobierno debe formular su plan de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles (Constitución de 2008, art. 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267; COOTAD, art. 31, inc. e; 32, inc. a; 37, inc. f; 41, inc. d; 42,

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

inc. a; 50, inc. f; 54, inc. e; 55, inc. a; 60, inc. f; 64, inc. d; 65, inc. a; 84, inc. e; 90, inc. f). Los planes regionales, provinciales y parroquiales deben articularse entre sí y observar lo dispuesto en los planes cantonal y/o distrital (metropolitano) respecto del uso y ocupación del suelo (COPF, art. 43, tercer párrafo). Específicamente,

“los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital” (COPF, 2010, art. 44, inc. a).

- Estos deben definir y regular el uso y ocupación del suelo, localizando todas las actividades que se asienten en el territorio. La regulación del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón es competencia de los gobiernos municipales y metropolitanos, y sus decisiones racionalizan las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. (COOTAD, art. 466, primer párrafo, y COPF, art. 44, inc. b). Asimismo, las definiciones relativas al territorio parroquial rural deben coordinarse con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales (COPF, art. 44, inc. c).
- El COPF no establece mecanismos de coordinación, sino que prevé que una ley defina “los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central” (COPF, 2010, art. 45, primer párrafo).
- Los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados ejercen funciones de coordinación del ordenamiento territorial:

2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo; 3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrienal y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; (...); 5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno (COPF, art. 29, inc. 2, 3 y 5).

- Todos los instrumentos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados deben elaborarse teniendo en cuenta los planes de ordenamiento territorial (COOTAD, art. 467, segundo párrafo), planes de inversión y presupuestos (COPF, art. 49) incluidos. El legislativo del gobierno autónomo descentralizado tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario sea congruente con los objetivos y metas del respectivo plan de ordenamiento territorial (COOTAD, art. 245); el ejecutivo debe hacer lo mismo con la programación de actividades (COOTAD, art. 250).

**6. Asentamientos humanos.** La Constitución reconoce el derecho de todas las personas “a un hábitat seguro y saludable” (Constitución, 2008, art. 30). El Estado en todos los niveles de gobierno tiene el deber de garantizarlo (COOTAD, art. 147, primer párrafo) y “la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos” constituye un fin de los gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, art. 4, inc. f). En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben regular las construcciones, teniendo en cuenta las normas de prevención de riesgos (COOTAD, art. 54, inc. o, y 84, inc. m). Además, los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben sancionar normas para la prevención de riesgos sísmicos (COOTAD, art. 140, segundo párrafo). Si bien estas normas apuntan a la seguridad de los asentamientos humanos, no contemplan la diversidad de riesgos posibles y no están formuladas en términos que la garanticen.

En relación a la calidad ambiental, los gobiernos municipales y metropolitanos deben reservar un porcentaje de las superficies para zonas verdes y áreas comunales (COOTAD, art. 54, inc. c, y 84, inc. c). Asimismo, en toda urbanización y fraccionamiento del suelo debe entregarse a la municipalidad una porción del terreno urbanizado o fraccionado para este fin (COOTAD, art. 424). Por otra parte, los gobiernos autónomos descentralizados deben establecer las normas para la gestión integral del ambiente y de los desechos contaminantes (COOTAD, art. 431). Finalmente, está previsto la creación de un catastro nacional, integrado y georeferenciado, de hábitat y vivienda para el diseño, en todos los niveles de gobierno, de “estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos” (COOTAD, 2010, art. 147, segundo párrafo).

**7. Provisión de viviendas.** La Constitución de 2008 reconoce el derecho de todas las personas “a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (Constitución, 2008, art. 30) y el Estado en todos los niveles de gobierno tiene el deber de garantizarlo (COOTAD, art. 147, primer párrafo). El gobierno central debe formular las políticas nacionales que garanticen el acceso universal a la vivienda (COOTAD, art. 147, segundo párrafo). Además, se deben formular proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de las instituciones de finanzas populares, destinados a las personas de escasos recursos económicos y a las mujeres jefas de hogar (COOTAD, art. 147). La garantía del derecho a la vivienda constituye asimismo un fin de los gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, art. 4, inc. f), quienes deben desarrollar las correspondientes políticas, así como implementar planes y programas de vivienda de interés social (COOTAD, art. 31, inc. g; 41, inc. h; 54, inc. i; 84, inc. i). Para este fin, las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro (Constitución de 2008, art. 376). Para propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, pueden expropiarse bienes (COOTAD, art. 446).

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Los gobiernos autónomos descentralizados deben establecer las normas para la gestión integral del ambiente, incluyendo normas de prevención, control y sanción de actividades que lo afecten (COOTAD, art. 431, primer párrafo).

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**10. Participación ciudadana.** Tanto la Constitución Política como el COOTAD prevén diversos mecanismos de participación. La Constitución establece los lineamientos generales: debe garantizarse la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en todas las etapas de las políticas públicas: formulación, ejecución, evaluación y control (Constitución de 2008, art. 85); para la elaboración de planes y políticas deben conformarse en todos los niveles de gobierno instancias de participación integradas por representantes de la sociedad (Constitución de 2008, art. 100, primer párrafo, inc. 1); los mecanismos de participación son las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios (Constitución de 2008, art. 100, segundo párrafo); los ciudadanos pueden presentar, de manera individual o colectiva, propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno (Constitución de 2008,

art. 102); se establecen instrumentos de democracia directa como la iniciativa popular normativa (Constitución de 2008, art. 103) y la consulta popular (Constitución de 2008, art. 104); y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Constitución de 2008, art. 207 ss.) debe incentivar la participación ciudadana y estimular procesos de deliberación pública (Constitución de 2008, art. 207 s.)

El COOTAD dedica un capítulo a la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados (art. 302 ss.) y prescribe la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial (COOTAD, art. 304, inc. b). En todos los niveles, los planes de ordenamiento territorial deben formularse de manera participativa y con la acción del consejo de planificación (COOTAD, art. 34, inc. j; 37, inc. f; 47, inc. d; 50, inc. f; 57, inc. e; 60, inc. f; 67, inc. b; 70, inc. e; 87, inc. e; 90, inc. f; y COPF, art. 46), el cual participa, asimismo, en su seguimiento y evaluación (COOTAD, art. 300), así como publicar y difundirse (COPF de 2010, art. 48, segundo párrafo). Se deben aplicar los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y el COOTAD (COOTAD art. 295, segundo párrafo). La participación ciudadana está asimismo prevista en la priorización del gasto en función de los lineamientos del plan (COOTAD, art. 238) y se debe incentivar la participación de actores de la economía social y solidaria en la ejecución de proyectos de desarrollo previstos en los planes (COOTAD, art. 294).

### **4.6.3 Síntesis**

La Tabla 15 (p. 277) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 15. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Ecuador (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial 10. Participación ciudadana	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 4. Consumo de suelo 5. Localización de los usos del suelo 6. Asentamientos humanos 7. Provisión de viviendas 8. Actividades a realizar en el territorio	Parcialmente contempladas
2. Diagnóstico territorial	Se verifica(n) parcialmente algún(os) indicador(es)
9. Evaluación de los planes de ordenamiento	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como podemos ver en la Tabla 15 (p. 277), en este marco jurídico integralmente dos dimensiones de análisis están integralmente contempladas y una sola no está contemplada.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Ecuador contiene varias normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes corresponden a las dimensiones carácter del ordenamiento territorial, consumo de suelo, localización de los usos del suelo, provisión de vivienda y participación ciudadana. Son las normas:

- que prescriben que cada nivel de gobierno planifique su desarrollo y elabore el correspondiente plan de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles, y que el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial contenga una zonificación económica, social y ecológica del país;
- que delimitan zonas que no se deben fraccionar ni urbanizar;
- que prescriben la articulación entre políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, y entre los distintos niveles de gobierno en la elaboración del ordenamiento territorial;
- que prescriben la implementación de planes y programas de vivienda de interés social;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- que prescriben la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial y la aplicación de los mecanismos para tal fin, previstos en la Constitución.

Estas normas se encuentran en Constitución Política, una ley ambiental, que menciona el ordenamiento territorial sin proveer lineamientos específicos y dos leyes que contienen disposiciones específicas, principalmente el COOTAD. Si bien el objeto de este código es más amplio que el ordenamiento territorial, debido a la cantidad de normas pertinentes que contiene, se lo puede considerar una ley específica. El COOTAD contiene diversas normas de coordinación administrativa y de fomento de la participación ciudadana, lo que pone de manifiesto la preocupación del legislador ecuatoriano por estos dos temas.

## 4.7 Paraguay

La República del Paraguay es un Estado social de derecho, unitario y descentralizado (Constitución de la República de Paraguay de 1992, art. 1).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

### 4.7.1 Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional

La Constitución de 1992 no contiene referencias al ordenamiento territorial. El marco jurídico vigente a nivel nacional está conformado por diversas disposiciones vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en las siguientes leyes:

- Ley Orgánica Municipal (Nº 3966 de 2010)
- Ley que crea el Sistema Nacional de Ambiente (Ley 1561 de 2000)
- Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Nº 294 de 1993)



Veamos a continuación el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Ley Orgánica Municipal (Nº 3966 de 2010).** Esta ley regula lo atinente a los órganos, funciones e instrumentos de gestión municipales. Otorga a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, funciones en materia planificación, urbanismo y ordenamiento territorial (art. 12, inc. 1). Las municipalidades deben establecer un sistema de planificación basado en dos instrumentos: el plan del desarrollo sustentable del municipio y el plan del ordenamiento urbano y territorial (art. 224).

**Ley que crea el Sistema Nacional de Ambiente (Ley 1561 de 2000).** Esta ley crea y regula el funcionamiento de los organismos responsables de la política y gestión ambiental nacional (art 1). Instauro el Sistema Nacional del Ambiente, integrado por organismos públicos con competencia ambiental en los distintos niveles de gobierno y organizaciones ambientales privadas, para atender conjuntamente los problemas ambientales y los objetivos de la política ambiental (art. 2). La Secretaría del Ambiente cuenta con una Dirección de Ordenamiento Ambiental (art. 26, inc. b).

**Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 294 de 1993).** Esta ley declara la obligatoriedad (art. 1) y regula la evaluación de impacto ambiental. La Autoridad Administrativa (Autoridad de Aplicación) es la Dirección de Ordenamiento Ambiental (art. 6). Entre los proyectos que deben ser sometidos a la evaluación de impacto ambiental figuran “los asentamientos humanos, las colonizaciones y las urbanizaciones, sus planes directores y reguladores” (Ley 294, 1993, art. 7, inc. a).

Veamos las normas del marco jurídico descrito anteriormente, que propician un desarrollo sostenible.

## 4.7.2 Normas que propician un desarrollo sostenible

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>117</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cabalmente dos de 27 indicadores. Además, cinco indicadores se verifican parcialmente.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** El sistema de planificación del municipio, basado en un plan del desarrollo sustentable y un plan de ordenamiento urbano y territorial, es obligatorio para todas las municipalidades del país (Ley 3966 de 2010, art. 224). El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial orienta el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio (Ley 3966 de 2010, art. 226). Se trata de un ordenamiento limitado a la escala local. Por otra parte, la Secretaría del Ambiente debe proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio (Ley 1561 de 2000, art. 12, inc. h), sin embargo, no se explicitan sus objetos y contenidos.

**2. Diagnóstico territorial.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**3. Modelo territorial deseado.** El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial orienta el uso y ocupación del territorio municipal para conciliarlos con su soporte natural (Ley 3966 de 2010, art. 226).

**4. Consumo de suelo.** Como parte de la zonificación del territorio, el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial debe demarcar zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función de su aptitud y significancia ecológica (Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo, inc. b). Sin embargo, no se delimitan zonas concretas de protección y tampoco se prohíbe su urbanización.

---

<sup>117</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.

**5. Localización de los usos del suelo.** En el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable (Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo). Esta norma propicia la coherencia en la planificación, sin establecer mecanismos de coordinación administrativa.

**6. Asentamientos humanos.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**7. Provisión de viviendas.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**8. Actividades a realizar en el territorio.** El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial debe establecer zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos con miras a compatibilizar actividades y optimizar sus interacciones funcionales (Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo, inc. b).

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Se requiere la evaluación de impacto ambiental de los planes directores y reguladores de los asentamientos humanos, colonizaciones y urbanizaciones (Ley 294 de 1993, art. 7, inc. a). Al respecto, cabe señalar que se entiende por evaluación de impacto ambiental el estudio que permita identificar los impactos ambientales de obras y actividades proyectadas o en ejecución (Ley 294 de 1993, art. 1 y 2) y puede sorprender que su aplicación se extienda a planes. Como lo explican Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), tanto la evaluación de impacto ambiental como la evaluación ambiental estratégica son instrumentos de prevención de riesgos, que buscan identificar y prevenir impactos ambientales. Sin embargo, la primera se aplica a proyectos, mientras que la segunda se aplica a políticas, planes y programas.

**10. Participación ciudadana.** La Secretaría del Ambiente debe proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio con participación de los sectores sociales interesados (Ley 1561 de 2000, art. 12, inc. h), sin embargo, no se especifican mecanismos para dicha participación.

### 4.7.3 Síntesis

La Tabla 16 (p. 282) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 16. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Paraguay (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
--	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 8. Actividades a realizar en el territorio	Parcialmente contempladas
1. Carácter del ordenamiento territorial 4. Consumo de suelo 5. Localización de los usos del suelo 9. Evaluación de los planes de ordenamiento 10. Participación ciudadana	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)
2. Diagnóstico territorial 6. Asentamientos humanos 7. Provisión de viviendas	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como podemos apreciar en la Tabla 16 (p. 282), este marco jurídico no contempla ninguna dimensión de análisis integralmente y tres dimensiones no están contempladas.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Paraguay contiene pocas normas que propician un desarrollo sostenible. Las más pertinentes son las normas que prescriben que la planificación del municipio se base en dos planes, uno de desarrollo sostenible y otro de ordenamiento urbano y territorial, el cual debe definir objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el primero y establecer zonas que permitan optimizar las interacciones funcionales de las diversas actividades. Otra norma pertinente es la prescripción de realizar una evaluación de impacto ambiental de los planes directores y reguladores de los asentamientos humanos.

Estas normas se encuentran en la Ley Orgánica Municipal (Nº 3966 de 2010) y la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Nº 294 de 1993). El marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Paraguay está conformado por disposiciones legales dispersas y carece de una ley específica. En función del análisis realizado, pareciera que este marco jurídico es incipiente, con linamientos escuetos y formulados de manera genérica.

## 4.8 Perú

El gobierno de la República del Perú es unitario y descentralizado (Constitución Política del Perú de 1993, art. 43). Es un deber primordial del Estado promover el bienestar general mediante el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (art. 44). La descentralización<sup>118</sup>, política permanente y obligatoria de Estado, tiene como objetivo tal desarrollo (art. 188). El territorio peruano está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos (art. 189) y administrado por gobiernos regionales (art. 191) y locales, conformados por municipalidades provinciales y distritales (art. 194). Los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, lo que incluye la zonificación y el acondicionamiento territorial (art. 195, inc. 6).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

### 4.8.1 Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional

La Constitución de 1993 no menciona el ordenamiento territorial, aparte de la referencia al acondicionamiento territorial municipal (art. 195, inc. 6). Por lo demás, consagra el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (art. 2, numeral 22) y dedica un capítulo al ambiente y los recursos naturales (art. 66 al 69).

El marco jurídico vigente a nivel nacional está conformado por disposiciones contenidas en múltiples instrumentos de jerarquía diversa (Ayala Calero, 2015; Azpur, 2012). Por su parte, Massiris (2013) menciona:

---

<sup>118</sup> El capítulo XIV del Título IV, de la descentralización, fue modificado por la Ley 27.680 de 2002.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- El Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM de 2004, en adelante DS), sancionado en el marco de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley 26.821 de 1997), y
- La Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005).

Referencias al ordenamiento territorial se encuentran, además, en diversas otras leyes, entre otras: la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27.783 de 2001), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27.867 de 2002) y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27.972 de 2003). Cabe señalar que se han aprobado, asimismo, instrumentos infralegales, los cuales no serán examinados en el presente estudio, pero deben ser mencionados por su importancia práctica. Neyra Palomino (2015) señala en particular los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM de 2010), sancionados con el objetivo de articular políticas sectoriales y orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales; y los Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM de 2013).

Veamos a continuación el objeto de las mencionadas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM de 2004).** Este Reglamento tiene por objetivo promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, fomentando a la vez la inversión y el equilibrio entre crecimiento económico, conservación del ambiente y desarrollo integral de las personas (art. 2). En este marco se prevé una Zonificación Ecológica y Económica (en adelante ZEE) del país, como instrumento de apoyo al ordenamiento territorial. La ZEE debe conciliar la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (art. 11). La ZEE es un “proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales” (DS 87, 2004, art. 1). Su finalidad es orientar la toma de decisiones sobre usos del territorio en función de las necesidades de la población y en armonía con el ambiente.

**Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005).** Esta ley define la política nacional del ambiente (art. 8 ss.) y la gestión ambiental (art. 13 ss.). Establece el ordenamiento territorial ambiental como un instrumento de la gestión ambiental (art. 17.2) y de la política de ordenamiento territorial (art. 19.2). Lo define como “proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (Ley 28.611, 2005, art. 19.2). El ordenamiento territorial ambiental tiene por finalidad “complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible” (Ley 28.611, 2005, art. 20). Constituye asimismo un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental, que otorga prioridad a la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial regional y local (art. 22.1).

Además, se establece el Sistema Nacional de Información Ambiental con el objeto de facilitar la gestión de la información ambiental y su intercambio en los procesos de toma de decisiones (art. 35.1). Y se regula extensamente el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana (art. 41 ss.). Esta ley contiene asimismo normas referidas a la planificación de los asentamientos humanos (art. 64 ss.), en particular los planes de acondicionamiento territorial de las municipalidades (art. 68).

**Otras leyes nacionales.** Las siguientes leyes contienen breves referencias al ordenamiento territorial:

- La Ley de Bases de la Descentralización (Nº 27.783 de 2001) establece al ordenamiento territorial y ambiental como un objetivo de la descentralización en materia ambiental (art. 6).
- La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Nº 27.867 de 2002) regula las funciones de los gobiernos regionales (art. 1)<sup>119</sup>, los cuales deben impulsar una distribución territorial de la población acorde a las potencialidades del desarrollo regional y a los planes de ordenamiento territorial (art. 50, inc. c); así como formular e implementar

---

<sup>119</sup> Estas funciones deben desarrollarse en base a las políticas regionales, las cuales deben a su vez concordar con las políticas nacionales sobre la materia (Ley 27.867, 2002, art. 46).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales (art. 53, inc. a).

- La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27.972 de 2003) establece que el rol de las municipalidades provinciales comprende la planificación integral del desarrollo local y del ordenamiento territorial (art. 73, tercer párrafo, inc. a).

Veamos las normas de este marco jurídico, que propician un desarrollo sostenible.

#### **4.8.2 Normas que propician un desarrollo sostenible**

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>120</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cabalmente ocho de 28 indicadores. Cuatro indicadores se verifican de manera parcial.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** La Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005) vincula al ordenamiento territorial ambiental con el ordenamiento territorial y a este con las restantes políticas públicas. Establece que los instrumentos y criterios para el ordenamiento ambiental del territorio forman parte de la planificación sobre uso del territorio (Ley 28.611 de 2005, art. 19.1). El ordenamiento territorial ambiental, entendido como “proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (Ley 28.611, 2005, art. 19.2), se considera un instrumento del ordenamiento territorial. El Poder Ejecutivo define la política nacional en la materia “a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno” (Ley

---

<sup>120</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.



28.611, 2005, art. 22.2). Debe ser tenida en cuenta por las restantes políticas públicas en todos los niveles de gobierno. En cuanto a la ZEE, se considera un proceso que permite identificar alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, en función de sus potencialidades y limitaciones, debiéndose aplicar para la evaluación de estas, criterios biofísicos, socio-económicos y culturales (DS 87 de 2004, art. 1). La ZEE debe ser utilizada como instrumento de planificación y gestión del territorio por todos los sectores y niveles de gobierno con competencia para otorgar autorizaciones de uso del territorio o de recursos naturales (DS 87 de 2004, art. 23).

**2. Diagnóstico territorial.** Se prevé la realización de estudios de ZEE en distintas escalas (DS 87 de 2004, art. 4) con un enfoque integral, sistémico y flexible. Mediante un abordaje interdisciplinario, que incorpore conocimientos científicos tecnológicos y tradicionales, se examinan los sistemas naturales, socioeconómicos y culturales (DS 87 de 2004, art. 6, inc. a, b y c). Luego, integrando espacialmente las variables biofísicas, socio-económicas y culturales, se identifican unidades espaciales con el objeto de definir alternativas de usos sostenibles (DS 87 de 2004, art. 7, inc. a, b y c). La evaluación se basa en criterios de valor productivo (aptitud para diversas actividades productivas), valor bio-ecológico o histórico-cultural (merece una estrategia especial para su conservación), vulnerabilidad (exposición a riesgos naturales), conflictos de uso (existencia de incompatibilidades ambientales o entre actividades) y aptitud urbana e industrial (DS 87 de 2004, art. 8).

Por otra parte, la Infraestructura de Datos Espaciales, que forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental, otorga acceso a la información cartográfica disponible a las instituciones y personas que conducen los procesos de ZEE. El Consejo Nacional del Ambiente es responsable de identificar las instituciones que generan información relevante, fomentar acuerdos y canalizar requerimientos (DS 87 de 2004, art. 25 al 27). En este sentido, las instituciones públicas de investigación científica y tecnológica están obligadas a contribuir a la ZEE (DS 87 de 2004, disposición complementaria tercera).

**3. Modelo territorial deseado.** En relación a su finalidad, el ordenamiento territorial complementa la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su conservación y aprovechamiento sostenible (Ley 28.611 de 2005, art. 20). En cuanto a sus objetivos (Ley 28.611 de 2005, art. 20), el ordenamiento debe orientar las políticas sectoriales y de los distintos niveles de gobierno en materia de gestión ambiental, uso sostenible de los recursos naturales y ocupación ordenada del territorio, teniendo en cuenta las

características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población. Asimismo debe contribuir a fomentar los procesos de concertación entre el Estado y los actores económicos y sociales sobre uso apropiado y ocupación del territorio, y consumo de los recursos naturales, de modo de prevenir conflictos ambientales. Además, debe promover la protección de los ecosistemas frágiles y la restauración de los degradados. En cuanto al ordenamiento territorial ambiental (Ley 28.611 de 2005, art. 22), este se establece como objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental, haciendo prevalecer la dimensión ambiental en los ordenamientos territoriales regionales y locales.

De modo similar, es finalidad de la ZEE apoyar la toma de decisión sobre usos óptimos del territorio, considerando las necesidades de la población y el ambiente (DS 87 de 2004, art. 2). Sus objetivos incluyen conciliar la conservación del patrimonio natural con la utilización de los recursos naturales; orientar las restantes políticas sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en función de las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población; informar los planes de ordenamiento territorial en todos los ámbitos; promover y orientar la inversión pública y privada; y contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre uso apropiado y ocupación del territorio (DS 87 de 2004, art. 3).

**4. Consumo de suelo.** Esta dimensión no está contemplada.

**5. Localización de los usos del suelo.** La asignación de usos y la ocupación del territorio quedan supeditadas a los criterios establecidos por el ordenamiento territorial ambiental (Ley 28.611 de 2005, art. 19.2). Se fundamentan en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, la cual se realiza teniendo en cuenta diversos aspectos, por medio del proceso de ZEE (Ley 28.611 de 2005, art. 21). Los planes de ordenamiento en todos los niveles territoriales se apoyan en los estudios de ZEE (DS 87 de 2004, art. 4); una vez aprobada la ZEE, se incorpora a los planes y programas sectoriales, regionales y locales (DS 87 de 2004, art. 7, inc. c). Las opciones de uso sostenible se identifican en función de la evaluación de las unidades espaciales, a las cuales se asigna la categoría

correspondiente a la aptitud de uso predominante (DS 87 de 2004, art. 9)<sup>121</sup>. En cada zona deben especificarse niveles de calificación para las diferentes categorías de usos – recomendable, recomendable con restricciones o no recomendable–, teniendo en cuenta las características físicas, biológicas, socioeconómicas y legales (DS 87 de 2004, art. 10).

Por otra parte, numerosas normas fomentan la coordinación administrativa en distintos ámbitos. Por un lado, la integración funcional y territorial de la política ambiental, sus normas e instrumentos de gestión, así como la coordinación de las instituciones del Estado y de la sociedad civil en esta materia, están a cargo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Este está conformado por organismos e instituciones estatales con competencias en materia ambiental y de recursos naturales, integra los sistemas sectoriales, regionales y locales de gestión ambiental, y cuenta con la participación del sector privado y la sociedad civil (Ley 28.611 de 2005, art. 14 y 15). Por otro lado, la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental se define de manera coordinada entre el Estado y los niveles descentralizados de gobierno, los cuales coordinan a su vez entre sí y con el gobierno nacional sus políticas de ordenamiento territorial. La política nacional orienta, además, las políticas públicas en todos los niveles de gobierno (Ley 28.611 de 2005, art. 22). En cuanto a los planes de ordenamiento urbano y rural, estos se deben elaborar e implementar de manera compatible con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales (Ley 28.611 de 2005, art. 23.1)

La ZEE, por su parte, se incorpora a los planes y programas sectoriales, regionales y locales (DS 87 de 2004, art. 7, inc. c). La Estrategia Nacional de ZEE y sus planes operativos se elaboran concertadamente en el seno del Consejo Nacional del Ambiente (DS 87 de 2004, art. 12), órgano integrado por representantes del gobierno central, de los gobiernos regionales y locales, y del sector productivo (Ley del Consejo Nacional del Ambiente, 26.410 de 1994, art. 6). Este Consejo resuelve asimismo las inconsistencias

---

<sup>121</sup> Las categorías de uso previstas son: zona productiva; zona de protección y conservación ecológica (incluye las áreas naturales protegidas, laderas, humedales, cabeceras de cuenca, zonas de colina y las áreas adyacentes a los cauces de ríos); zona de tratamiento especial (incluye áreas arqueológicas, histórico-culturales, indígenas con aislamiento voluntario); zona de recuperación (incluye ecosistemas degradados o contaminados); zona urbana o industrial actual y de posible expansión o desarrollo de nuevos asentamientos urbanos o industriales (DS 87, 2004, art. 9).

entre las decisiones sectoriales o de otros niveles de gobierno sobre las categorías de uso (DS 87 de 2004, art. 12, inc. e). En la elaboración e implementación de la Estrategia Nacional de ZEE interviene asimismo el Comité Técnico Consultivo (DS 87 de 2004, art. 15), el cual está conformado por representantes de diversos ministerios, institutos nacionales, los rectores, los gobiernos regionales y locales, organizaciones indígenas, y los sectores privado y no gubernamental de desarrollo (DS 87 de 2004, art. 14). De modo similar se deben constituir comisiones técnicas a nivel regional y local (DS 87 de 2004, art. 16) con el fin de colaborar en la implementación de la ZEE (DS 87 de 2004, art. 17).

**6. Asentamientos humanos.** Si bien el marco jurídico examinado no cuenta con prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, dos disposiciones buscan regular el crecimiento urbano. Por un lado, la Ley General del Ambiente se aplica a la formulación e implementación de las políticas públicas referidas a la creación, desarrollo y reubicación de asentamientos poblacionales, debiendo garantizarse su habitabilidad, la protección de la salud, así como la preservación y explotación sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural vinculados a ellos (Ley 28.611 de 2005, art. 64). Por otro, las políticas ambientales deben contemplar el crecimiento demográfico y la ubicación de la población en el territorio, a la vez que las políticas de desarrollo urbano y rural deben tener en cuenta el impacto que la población tiene sobre la calidad de su entorno (Ley 28.611 de 2005, art. 65).

Por otra parte, los gobiernos regionales y locales deben elaborar, de manera coordinada, estrategias de control del deterioro ambiental y sanitario en las ciudades, y de prevención de la ocupación de zonas de riesgo (Ley 27.867 de 2002, art. 50, inc. f.). Los planes de acondicionamiento territorial de las municipalidades deben tener en cuenta la disponibilidad de fuentes de agua y zonas para la localización de infraestructura sanitaria, así como de amortiguamiento para la minimización de los impactos ambientales negativos, la protección frente a desastres naturales y la prevención de riesgos (Ley 28.611 de 2005, art. 68.1). Los gobiernos locales deben, asimismo, preservar e incrementar las áreas verdes urbanas y periurbanas (Ley 28.611 de 2005, art. 23.2).

**7. Provisión de viviendas.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Se debe evitar la realización dentro de una misma zona o en zonas colindantes de actividades o usos incompatibles por razones

ambientales. Las sustancias químicas peligrosas deben producir, procesar y almacenarse en instalaciones situadas en zonas industriales (Ley 28.611 de 2005, art. 23.2 y 23.3).

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**10. Participación ciudadana.** La ZEE debe realizarse con un enfoque participativo, que fomente la concertación de los diversos actores sociales y tenga en cuenta los diferentes intereses presentes y conocimientos disponibles (DS 87 de 2004, art. 6, inc. d). Consultas y audiencias públicas, con la participación de organizaciones y personas interesadas, forman parte del proceso de formulación de la ZEE (DS 87 de 2004, art. 21, inc. b). Las comisiones técnicas de la ZEE en el ámbito regional y local deben proponer los mecanismos de difusión, consulta y participación ciudadana (DS 87 de 2004, art. 17, inc. b). Cuando la ZEE abarque territorios de pueblos indígenas, las instituciones representativas de estos deben ser implicadas en el proceso (DS 87 de 2004, Disposición complementaria Primera). Las mencionadas normas buscan fomentar la participación, sin establecer mecanismos concretos que garanticen su ejercicio en cada etapa del ordenamiento territorial.

### **4.8.3 Síntesis**

La Tabla 17 (p. 292) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 17. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Perú (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial 2. Diagnóstico territorial	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 5. Localización de los usos del suelo 6. Asentamientos humanos 8. Actividades a realizar en el territorio	Parcialmente contempladas
10. Participación ciudadana	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)
4. Consumo de suelo 7. Provisión de viviendas 9. Evaluación de los planes de ordenamiento	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como se puede apreciar en la Tabla 17 (p. 292), este marco jurídico contempla integralmente dos dimensiones de análisis y tres dimensiones no están contempladas.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Perú contiene varias normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes corresponden a las dimensiones carácter del ordenamiento territorial, diagnóstico territorial, modelo territorial deseado, localización de los usos del suelo y asentamientos humanos. Son las normas que:

- Vinculan al ordenamiento territorial ambiental con el ordenamiento territorial y a este con las restantes políticas públicas, y establecen la obligatoriedad de la ZEE como instrumento de planificación y gestión del territorio;
- Prevén la realización de estudios de ZEE en distintas escalas, que examinen los sistemas naturales, socioeconómicos y culturales con un abordaje interdisciplinario, que incorpore conocimientos científicos tecnológicos y tradicionales;
- Otorgan acceso a la información cartográfica disponible y prescriben que las instituciones públicas de investigación científica y tecnológica contribuyan a la ZEE;
- Prescriben que el ordenamiento tenga en cuenta las características y potencialidades de los ecosistemas y contribuya a fomentar los procesos de concertación entre el Estado y los actores económicos y sociales sobre uso apropiado y ocupación del territorio;

- Establecen al ordenamiento territorial ambiental como un objetivo de la descentralización, haciendo prevalecer la dimensión ambiental en los ordenamientos territoriales regionales y locales;
- Prescriben que la ZEE apoye la toma de decisión y oriente las restantes políticas sobre el uso sostenible del territorio, en particular la inversión pública y privada;
- Prescriben que la asignación de usos y la ocupación del territorio queden supeditadas a los criterios establecidos por el ordenamiento territorial ambiental y que los planes de ordenamiento en todos los niveles se apoyen en los estudios de ZEE, la cual debe incorporarse asimismo a los planes y programas sectoriales;
- Fomentan la coordinación administrativa en distintos ámbitos;
- Prescriben que los gobiernos regionales y locales elaboren coordinadamente estrategias de control del deterioro ambiental y sanitario en las ciudades, y de prevención de la ocupación de zonas de riesgo, y que los planes municipales de ordenamiento tengan en cuenta la disponibilidad de fuentes de agua.

Estas normas se encuentran en disposiciones legales e infralegales (contenidas en decretos y resoluciones ministeriales). Si bien no está vigente en Perú una ley de ordenamiento territorial, tanto la Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005) como el Reglamento de ZEE (DS 87 de 2004) incluyen disposiciones específicas, que otorgan al ordenamiento territorial un sesgo ambiental.

## 4.9 Uruguay

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario (Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967<sup>122</sup>, en adelante Constitución de 1967, art. 4), organizado en departamentos que gozan de autonomía (art. 283). Los gobiernos departamentales

---

<sup>122</sup> Constitución de la República de 1967, que incluye las modificaciones plebiscitadas en 1989, 1994, 1996 y 2004.

coordinan sus políticas en el seno del Congreso de Intendentes (art. 262). El Estado debe impulsar políticas de descentralización (art. 51), para la gestión de las cuales se creó la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, liderada por los Ministros vinculados al desarrollo (art. 230).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

#### **4.9.1 Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional**

La Constitución de 1967 contiene una breve mención del ordenamiento territorial como base de la política nacional de aguas y saneamiento (art. 47). Por lo demás, el marco jurídico vigente a nivel nacional está conformado por dos leyes específicas y disposiciones vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en otras leyes:

- Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley 16.466 de 1994)
- Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley 17.283 de 2000)
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008)
- Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017)

Veamos a continuación el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley 16.466 de 1994).** Esta ley tiene por objeto la protección del ambiente y la prevención del impacto ambiental negativo (art. 1). Somete a la evaluación de impacto ambiental un conjunto de actividades, construcciones y obras, tanto públicas como privadas (art. 6), entre otras, los complejos industriales, agroindustriales y turísticos (inc. J), y los proyectos urbanísticos, ya sean de más de cien hectáreas o localizados en áreas menores, pero consideradas de interés ambiental (inc. K). Para iniciar la ejecución de estas actividades, construcciones u obras, se requiere



obtener la autorización previa del MVOTMA Ministerio de Vivienda (art. 7), presentando los estudios que la ley requiere (art. 9).

**Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley 17.283 de 2000).** Esta ley se dicta en consecuencia del art. 47 CP, que declara de interés general la protección del ambiente. Establece provisiones generales de política y gestión ambiental (art. 5) e incluye al ordenamiento ambiental como uno de los instrumentos (art. 7, inc. F). Este queda a cargo de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (Decreto 255 de 2013), en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA), Dirección que lo debe impulsar y coordinar, en el marco de las decisiones que adopte el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, la Ley 17.283 no lo define, ni lo regula. Posteriormente, se creó el Observatorio Ambiental Nacional, que debe registrar y actualizar la información del estado del ambiente, entre otros el avance del ordenamiento ambiental del territorio (Ley 19.147 de 2013, art. 3).

**Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Nº 18.308 de 2008).** Esta ley establece el marco regulador general para el ordenamiento territorial (art. 1). Establece competencias e instrumentos (art. 1), principios rectores (art. 5), derechos y deberes territoriales (art. 6), así como instrumentos para los ámbitos nacional y regional (art. 8 ss.), y departamental e interdepartamental (art. 14 ss.). Otorga a los gobiernos departamentales la competencia para regular el uso de sus territorios (art. 14) y establece normas sobre sostenibilidad ambiental (art. 47 ss.), vivienda (art. 52 ss.), participación social (art. 72 s.) y coordinación interinstitucional (art. 74 ss.). El ordenamiento territorial se ejerce mediante un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones del Estado (art. 3), siendo el instrumento general las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (art. 8 ss.). Estas establecen las bases, objetivos estratégicos, estructura territorial, actuaciones estratégicas, así como los lineamientos para los restantes instrumentos y las políticas sectoriales con incidencia territorial (art. 9). Fueron desarrolladas por medio de la Ley 19.525 de 2017, que se presenta en el próximo apartado.

Cabe señalar que en el marco de la Ley 18.308 se sancionaron diversos decretos reglamentarios sobre aspectos de esta ley pertinentes para nuestro tema: se reglamentó la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenamiento territorial, prevista en el art. 47 (Decreto Nº 221 de 2009); se creó la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, prevista en el art. 73 (Decreto Nº 400 de 2009); se reglamentaron los procedimientos de elaboración de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial y

Desarrollo Sostenible (Decreto N° 523 de 2009); y se aprobaron las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (previstas en el art. 12) para el Área Metropolitana (Decreto N° 321 de 2011).

**Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017).** Las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible son el instrumento general de planificación, previsto en el art. 8 de la Ley 18.308 de 2008. La Ley 19.525 de 2017 establece los criterios, lineamientos y orientaciones generales aplicables a los instrumentos de ordenamiento territorial, políticas sectoriales y proyectos de inversión pública con incidencia territorial, que establece la Ley 18.308 de 2008 (Ley 19.525 de 2017, art. 13 ss.).

Veamos las normas del marco jurídico descrito anteriormente, que propician un desarrollo sostenible.

#### **4.9.2 Normas que propician un desarrollo sostenible**

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>123</sup>, obtenemos como resultado que se verifican cabalmente 16 de 27 indicadores. Además, cuatro indicadores se verifican parcialmente.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** El ordenamiento territorial es un conjunto de acciones transversales del Estado, orientadas al logro de objetivos de interés nacional (Ley 18.308 de 2008, art. 3 y 1, inc. b). Genera instrumentos de regulación de los procesos de ocupación, transformación y uso del territorio (Ley 18.308 de 2008, art. 3). Entre estos, las

---

<sup>123</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.

Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible definen la estructura territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 9, inc. b) y las Directrices Departamentales planifican “el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación” (Ley 18.308, 2008, art. 16).

**2. Diagnóstico territorial.** Si bien el marco jurídico examinado no prescribe la realización de un diagnóstico territorial como tal, contiene dos prescripciones vinculadas a la generación de conocimientos pertinentes para el ordenamiento. Por un lado, el desarrollo de estudios para la comprensión de los procesos políticos, sociales y económicos que inducen las formas de ocupación del territorio (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. i). Por otro, la creación del Sistema Nacional de Información Territorial, con el fin de disponer de “información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones” (Ley 18.308, 2008, art. 79).

**3. Modelo territorial deseado.** El ordenamiento territorial procura la utilización del territorio conforme a las finalidades de mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, integración social en el territorio, y utilización ambientalmente sostenible y democrática de los recursos naturales y culturales (Ley 18.308 de 2008, art. 3, primer párrafo; Ley 19.525 de 2017, art. 4, inc. A). Por otra parte, los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible deben fomentar la densificación urbana en áreas con adecuada infraestructura, equipamientos sociales y comunitarios (Ley 19.525 de 2017, art. 19, segundo párrafo). Se establecen, además, objetivos estratégicos integrales y sectoriales del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Ley 19.525 de 2017, art. 4 y 6). Si bien no están formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido, constituyen lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.

Por otra parte, las estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio se establecen teniendo en cuenta objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. a). Esta norma está reforzada por dos principios rectores: uno que manda que las decisiones y actuaciones sobre el territorio se implementen mediante la planificación ambientalmente sostenible, con equidad social y cohesión territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. a); y otro que ordena conciliar el desarrollo

económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, “con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes” (Ley 18.308, 2008, art. 5, inc. g). Además, la sostenibilidad ambiental es objeto de un capítulo específico (Ley 18.308 de 2008, art. 47 ss.), cuyas disposiciones orientan los instrumentos de ordenamiento territorial para que estos aseguren la conservación del ambiente y la sostenibilidad (art. 47, primer párrafo). Sus lineamientos son unívocos: “Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad” (Ley 18.308, 2008, art. 47, primer párrafo).

Asimismo, los instrumentos de ordenamiento territorial deben privilegiar los proyectos de inversión que prioricen el desarrollo socio-económico y la sostenibilidad ambiental (Ley 19.525 de 2017, art. 16), así como promover la heterogeneidad residencial y la densificación urbana (Ley 19.525 de 2017, art. 19). En relación al suelo rural, se establecen lineamientos para la promoción de los usos productivos agropecuarios sostenibles y no agropecuarios, y la protección de los cursos y cuerpos de agua (Ley 19.525 de 2017, art. 29 al 31).

**4. Consumo de suelo.** El ordenamiento territorial debe identificar y delimitar áreas que, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación, ameritan un régimen especial de protección (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. c). Los instrumentos departamentales deben delimitar los suelos de uso rural, especialmente en los planes locales de centros urbanos, y tomar las previsiones necesarias para su protección (Ley 19.525 de 2017, art. 33). Los suelos categorizados como rurales –ya sea por su vocación productiva o la necesidad de protegerlos para preservar el medio natural, la biodiversidad o el paisaje– no pueden ser fraccionados con fines residenciales o urbanizados (Ley 18.308 de 2008, art. 31). En estos suelos, quedan prohibidas las edificaciones que puedan ocasionar requerimientos de infraestructuras y servicios urbanos, impliquen la instalación de actividades urbanas o afecten el carácter rural o natural del paisaje. En suelo rural productivo, solo pueden edificarse sin autorización la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento, y las edificaciones directamente referidas a la actividad rural (Ley 18.308 de 2008, art. 39).

Quedan, además, excluidos del proceso de urbanización, los suelos con valores ambientales y paisajísticos, de interés para la producción rural, necesarios para la gestión sostenible de los recursos hídricos, y con riesgos naturales o tecnológicos (Ley 18.308 de 2008, art. 48). Por otra parte, el litoral de determinados ríos, el litoral atlántico y las costas de la Laguna Merim deben ser protegidos (Ley 18.308 de 2008, art. 50). Asimismo, no deben autorizarse las actividades dañinas para las aguas y el suelo, o que son incompatibles con otros tipos de utilización más respetuosa (Ley 18.308 de 2008, art. 49, tercer párrafo).

Las mencionadas restricciones están reforzadas por la obligación que tienen las intendencias municipales, en el marco de su poder de policía territorial, de impedir toda actividad (ocupación, loteo, fraccionamiento, construcción y demás operaciones con fines habitacionales) en relación a los inmuebles del dominio privado, que implique el incumplimiento de la legislación vigente o los instrumentos de ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 69).

**5. Localización de los usos del suelo.** Si bien el marco jurídico examinado no prescribe localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos, menciona que es materia del ordenamiento territorial establecer criterios para la localización de las actividades (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. b).

El cumplimiento de la legislación ambiental está previsto en diversas normas: no se pueden urbanizar los espacios que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley 18.308 de 2008, art. 48, inc. a); la protección otorgada a las zonas costeras y litorales es sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida por el Código de Aguas (Ley 18.308 de 2008, art. 50); proteger el ambiente, la biodiversidad y el patrimonio cultural es un deber, y los propietarios deben cumplir la normativa sobre su protección, absteniéndose además de cualquier actividad dañina (Ley 18.308 de 2008, art. 37, inc. c y d); cuando un emprendimiento que requiere la autorización ambiental previa, de acuerdo con la Ley 16.466 de 1994, proyecte implantarse en una zona para la cual no existan instrumentos vigentes de ordenamiento territorial, el MVOTMA deberá expedir un dictamen técnico de viabilidad territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 27, tercer párrafo). Asimismo, las Directrices Nacionales establecen explícitamente que sus disposiciones no deben entenderse como derogatorias de normas tuitivas del ambiente o interpretarse en contra de éstas. En caso de conflicto entre una y otras, debe resolverse aplicando los principios

de la política ambiental, que establece la Ley de Protección del Medio Ambiente, Ley 17.283 de 2000 (Ley 19.525 de 2017, art. 18).

Si bien no se establecen mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad, se fija como principio rector el fomento de la concertación entre los sectores público, privado y social (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. b) y ordena que las estrategias regionales establezcan lineamientos estratégicos que consideren la acción coordinada del gobierno y los actores privados (Ley 18.308 de 2008, art. 12).

Con respecto a la coordinación administrativa, el ordenamiento territorial se realiza mediante un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado (Ley 18.308 de 2008, art. 3, segundo párrafo; Ley 19.525 de 2017, art. 4, inc. B). La coordinación y cooperación entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial es un principio rector (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. b), que debe respetarse en particular en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento (Ley 18.308 de 2008, art. 8, segundo párrafo). El apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio es uno de los objetos de las Directrices Nacionales, cuya elaboración requiere, además, la participación de las entidades públicas pertinentes y de los gobiernos departamentales (Ley 18.308 de 2008, art. 10, segundo párrafo). Otros instrumentos deben, asimismo, facilitar esta coordinación y cooperación: entre instituciones públicas, en ámbitos territoriales concretos o en sectores específicos, se logra mediante los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008, art. 11); entre dos o más departamentos, que comparten problemas y oportunidades de desarrollo y gestión territorial o requieren de coordinación supradepartamental para su adecuada planificación, mediante las Estrategias Regionales (Ley 18.308 de 2008, art. 12), que establecen lineamientos estratégicos basados en la acción coordinada del Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales (Ley 18.308 de 2008, art. 13); la coordinación y cooperación entre gobierno departamental y autoridades locales se logra por medio de los planes locales (Ley 18.308 de 2008, art. 17, segundo párrafo); para el ordenamiento de microrregiones compartidas, los gobiernos departamentales implicados deben elaborar planes interdepartamentales (Ley 18.308 de 2008, art. 18).

Las restantes disposiciones sobre coordinación interinstitucional están contenidas en un capítulo específico (Ley 18.308 de 2008, art. 74 al 81). Los gobiernos departamentales con la colaboración del MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento

Territorial, deben garantizar la coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental y de estos con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional. Se deben establecer procedimientos de elaboración concertada de los instrumentos sectoriales que tengan relevancia territorial de modo coordinar y compatibilizar tempranamente su definición (Ley 18.308 de 2008, art. 74). Con el fin de coordinar las estrategias nacionales que inciden en el territorio, se crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>124</sup> (Ley 18.308 de 2008, art. 75), el cual contribuye a la formulación y seguimiento de las Directrices y Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y se pronuncia sobre la compatibilidad de los restantes instrumentos de ordenamiento territorial y los grandes proyectos de infraestructura a las Directrices Nacionales (Ley 18.308 de 2008, art. 76). Toda obra pública proyectada debe ajustarse a las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 77). Con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional y compatibilizar políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial, se debe crear el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial para el registro de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos y de los planes, programas y proyectos de relevancia territorial a desarrollarse (Ley 18.308 de 2008, art. 78). El Sistema Nacional de Información Territorial, conformado por una infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, se construye a través de la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad pertinente (Ley 18.308 de 2008, art. 79). En caso de divergencias entre instituciones públicas sobre criterios de ordenamiento, estas pueden requerir la colaboración de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en los procesos de negociación o mediación de conflictos. En caso de resultar infructuosa la conciliación, las divergencias serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Ley 18.308 de 2008, art. 80). En relación a proyectos e inversiones en los departamentos, la Comisión Sectorial de Descentralización debe tener en cuenta las previsiones de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, privilegiando la

---

<sup>124</sup> El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial está integrado por Ministros, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes. Los Ministros que lo integran son: el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quien lo preside; el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; y el Ministro de Economía y Finanzas. El Comité puede requerir la integración temporal de otros Ministros o Intendentes (Ley 18.308, 2008, art. 75).

localización de los que sean compatibles con las finalidades del ordenamiento territorial según el 3º de la Ley 18.308 de 2008 (Ley 19.525 de 2017, art. 43). Asimismo, para lograr una gestión planificada e integrada de las políticas sociales y productivas en el territorio, deben coordinarse los sistemas de descentralización institucionalizados (Ley 19.525 de 2017, art. 45).

**6. Asentamientos humanos.** Si bien no existen prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, algunas normas contribuyen a la regulación del crecimiento urbano. Los instrumentos de ordenamiento territorial aprobados siendo vinculantes para las entidades públicas, estas solo pueden construir viviendas dentro de las previsiones de los instrumentos y previo otorgamiento del respectivo permiso de construcción (Ley 18.308 de 2008, art. 27, segundo párrafo). Por otra parte, las transformaciones de sectores de suelo urbano, suburbano o categorizado como potencialmente transformable se rigen por los programas de actuación integrada, los cuales deben contener las determinaciones estructurantes, una planificación pormenorizada y normas detalladas de regulación y protección (Ley 18.308 de 2008, art. 21). Además, solo pueden incorporarse al suelo urbano o suburbano los terrenos categorizados previamente como potencialmente transformables (Ley 18.308 de 2008, art. 34). Sin embargo, no se especifican los criterios que rigen la categorización de suelo rural como suelo potencialmente transformable. Para que estas normas propicien un desarrollo sostenible, deberían especificar criterios –ambientales, sociales y económicos– restrictivos en función de los cuales un terreno pueda categorizarse como potencialmente transformable.

El ordenamiento territorial debe identificar zonas de riesgo, ya sea por la ocurrencia de fenómenos naturales o la presencia de instalaciones peligrosas para asentamientos (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. d). En la asignación de usos de suelo deben tenerse en cuenta los objetivos de prevención y las restricciones sanitarias establecidas por los organismos competentes. La urbanización de áreas contaminadas o inundables está prohibida (Ley 19.525 de 2017, art. 22) y los desarrollos urbanos deben localizarse en zonas no inundables (Ley 18.308 de 2008, art. 49). Constituye, asimismo, un deber territorial evitar el uso generador de riesgo de un inmueble o la ocupación con fines habitacionales de suelo en zonas de riesgo (Ley 18.308 de 2008, art. 37, inc. c). Aplica el poder de policía territorial de las intendencias municipales (Ley 18.308 de 2008, art. 69).



Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales sobre suelo urbano y suburbano deben contener planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales (Ley 19.525 de 2017, art. 22). En las áreas urbanas, suburbanas o potencialmente transformables, deben establecerse límites de densidad y edificabilidad y reservarse espacios libres y para equipamiento (al menos 10% del ámbito de intervención). La cesión de los correspondientes terrenos a la intendencia municipal es prerequisite a toda actividad de ejecución territorial. Constituye, asimismo, un prerequisite a la autorización definitiva de nuevas urbanizaciones y fraccionamientos, la realización a su cargo de la red vial y la conexión a la red vial general, así como las infraestructuras de servicios (Ley 18.308 de 2008, art. 38).

La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos forma parte del ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. e). Siempre que un instrumento de ordenamiento territorial incremente la edificabilidad o desafecte el suelo de un destino público, deben tomarse medidas compensatorias para mantener la cantidad y calidad de los equipamientos (Ley 18.308 de 2008, art. 29, segundo párrafo). Los instrumentos de ordenamiento territorial deben fomentar la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos en suelo urbano y suburbano de modo de garantizar un acceso universal (Ley 19.525 de 2017, art. 26). Se debe promover la localización de viviendas para la población rural en los centros poblados y ciudades existentes, completar el equipamiento sociocomunitario y dotar de servicios básicos a la población rural (Ley 19.525 de 2017, art. 32).

Asimismo, se deben fomentar un sistema de transporte colectivo y sistemas complementarios de movilidad ciudadana, tales como ciclovías y peatonales procurando establecer sistemas de conectividad ágiles (Ley 19.525 de 2017, art. 23).

**7. Provisión de viviendas.** El ordenamiento territorial debe articular las políticas públicas habitacionales y de suelo y los gobiernos departamentales destinar terrenos, ubicados en zonas urbanas o de expansión urbana, a viviendas de interés social (Ley 18.308 de 2008, art. 52). Cuando se urbanizan con fines residenciales zonas de expansión urbana, deben preverse viviendas de interés social en una proporción del 10 al 30% del número total de viviendas que se autoricen, para atender a las necesidades de viviendas de estas características (Ley 18.308 de 2008, art. 53). Se prevé la prescripción adquisitiva con fines de vivienda de los predios (no públicos ni fiscales) aptos para ser urbanizados, de acuerdo

con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, a favor de poseedores en situación de pobreza (Ley 18.308 de 2008, art. 65).

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deben destinar, en suelo urbano y suburbano, áreas a las actividades y usos industriales, procurando conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la integración social (Ley 19.525 de 2017, art. 24)<sup>125</sup>. En el suelo rural, los instrumentos pueden establecer límites y distancias mínimas entre cultivos agrícolas y forestales, y de estos con otros usos de suelo y actividades (Ley 18308 de 2008, art. 49, cuarto párrafo). Los instrumentos departamentales deben proteger los usos agropecuarios, priorizando, en las áreas de enclave suburbano lindero a las rurales, actividades de bajo impacto; fijar distancias mínimas a los centros poblados para las actividades productivas rurales de impacto significativo; y delimitar zonas de exclusión de actividades incompatibles con las actividades productivas (Ley 19.525 de 2017, art. 33). Se deben delimitar áreas de uso preferente para las distintas actividades productivas y los grandes equipamientos (Ley 19.525 de 2017, art. 12, inc B). Los consejos agropecuarios deben considerar los criterios legales para localizar actividades agropecuarias en áreas de uso preferente, así como fomentar el uso del suelo en función de su aptitud y capacidad (Ley 19.525 de 2017, art. 42). Se pueden otorgar incentivos para la localización de actividades productivas en las áreas de uso preferente definidas en los instrumentos (Ley 19.525 de 2017, art. 39).

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Los instrumentos de ordenamiento territorial deben ser sometidos a una evaluación ambiental estratégica aprobada por el MVOTMA (Ley 18.308 de 2008, art. 47, segundo párrafo). Esta formulación genérica abarca todos los instrumentos que establece la ley (Ley 18.308 de 2008, art. 8 al 22): Directrices y programas nacionales, estrategias regionales, ordenanzas y directrices departamentales, y planes locales. Esta norma está desarrollada por medio del Decreto N° 221 de 2009. Los instrumentos especiales (planes parciales, planes sectoriales, programas

---

<sup>125</sup> Los criterios a tener en cuenta son: impulsar la localización industrial en regiones vinculadas a la cadena de valor; impulsar la localización de actividades productivas, de servicios y de investigación interrelacionadas y complementarias, en zonas con disponibilidad de servicios básicos; reservar áreas a las actividades industriales, productivas, de servicios y de investigación; incentivar la localización de la actividad industrial en parques industriales (Ley 19.525, 2017, art. 24).

de actuación integrada y los instrumentos de protección) que tengan por objeto terrenos mayores a 10 ha requieren una autorización ambiental previa. Estos procedimientos deben integrarse en la elaboración de cada instrumento (Ley 18.308 de 2008, art. 47, cuarto párrafo). Por otra parte, previamente a la aprobación de los instrumentos, deben solicitarse a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados, informes respecto de las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento (Ley 18.308 de 2008, art. 25, cuarto párrafo).

**10. Participación ciudadana.** La promoción de la participación ciudadana en todos los procesos de ordenamiento territorial –elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos– constituye un principio rector del ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. d). La participación en la elaboración de los instrumentos (Ley 18.308 de 2008, art. 6, inc. b) y el acceso a la información pública territorial (inc. d) constituyen además derechos. Previamente a la aprobación de los instrumentos por el órgano competente, se abre un período de audiencia pública, la cual es obligatoria para los planes locales y los instrumentos especiales (Ley 18.308 de 2008, art. 25) so pena de nulidad (Ley 18.308 de 2008, art. 26, segundo párrafo). Los instrumentos deben prever mecanismos de seguimiento mediante evaluación técnica y monitoreo ciudadano (Ley 18.308 de 2008, art. 28). Las instituciones públicas tienen la obligación de impulsar la participación social mediante la aplicación de los mencionados instrumentos. Además, los interesados pueden presentar propuestas a las instituciones públicas competentes (Ley 18.308 de 2008, art. 72).

Adicionalmente, debe conformarse una comisión asesora de ordenamiento territorial, integrada por representantes de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil<sup>126</sup>, con el propósito de brindar a las políticas de ordenamiento diferentes

---

<sup>126</sup> Integrarán esta Comisión: “Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los Directores Nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación” (Ley 18.308, 2008, art. 73, segundo párrafo).

miradas. Los gobiernos departamentales pueden crear comisiones asesoras similares (Ley 18.308 de 2008, art. 73).

### 4.9.3 Síntesis

La Tabla 18 (p. 306) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 18. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Uruguay (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial 9. Evaluación de los planes de ordenamiento 10. Participación ciudadana	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 4. Consumo de suelo 5. Localización de los usos del suelo 6. Asentamientos humanos 7. Provisión de viviendas 8. Actividades a realizar en el territorio	Parcialmente contempladas
2. Diagnóstico territorial	Se verifica(n) parcialmente algún(os) indicador(es)
--	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como podemos apreciar en la Tabla 18 (p. 306), este marco jurídico contempla todas las dimensiones de análisis, tres de las cuales integralmente.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Uruguay contiene numerosas normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible, las cuales contemplan todas las dimensiones de análisis. Estas normas:

- Crean el Sistema Nacional de Información Territorial;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Establecen los objetivos estratégicos del ordenamiento territorial y los lineamientos para la formulación de los objetivos operativos;
- Prescriben delimitar diversos tipos de áreas que no deben urbanizarse y obligan a las intendencias municipales, en el marco de su poder de policía territorial, a impedir toda actividad incompatible con el ordenamiento territorial;
- Prescriben cumplir la legislación ambiental;
- Prescriben la realización del ordenamiento territorial mediante un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado, así como la coordinación y cooperación entre las entidades públicas que intervienen en los procesos, estableciéndose diversos instrumentos para tal fin;
- Establecen prescripciones para la prevención de riesgos, el aseguramiento de la calidad ambiental y la promoción de un sistema de transporte colectivo en los asentamientos humanos;
- Prescriben destinar terrenos a viviendas de interés social y prevén la prescripción adquisitiva con fines de vivienda a favor de poseedores en situación de pobreza;
- Prescriben destinar áreas a las actividades y usos industriales, y establecen prescripciones para la compatibilización de las actividades;
- Prescriben someter los instrumentos de ordenamiento territorial a una evaluación ambiental estratégica aprobada por el MVOTMA;
- Prescriben la promoción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento, teniendo las instituciones públicas la obligación de impulsarla, entre otros, mediante audiencias públicas, que son obligatorias para determinados instrumentos.

Estas normas se encuentran principalmente en dos leyes específicas: la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Nº 18.308 de 2008) y las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017). Este marco jurídico contiene un gran número de normas pertinentes, lo cual refleja la intencionalidad que el legislador uruguayo dejó plasmada en los títulos de mencionadas leyes.

Por otra parte, cabe señalar que, para realizar un estudio completo de este marco jurídico, debería incorporarse al análisis la abundante reglamentación sancionada en el marco de

la Ley 18.308, a fin de apreciar si precisa y refuerza o, por el contrario, debilita las normas que propician un desarrollo sostenible.

## 4.10 Venezuela

La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado (Constitución de 1999, art. 4). Políticamente, su territorio se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias y territorios federales, y se organiza en municipios autónomos (Constitución de 1999, art. 16).

En el próximo apartado, veremos las leyes y disposiciones que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional.

### 4.10.1 Marco jurídico vigente del ordenamiento territorial a nivel nacional

El marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional está conformado por una disposición constitucional, disposiciones vinculadas al ordenamiento territorial, que se encuentran en dos leyes ambientales y una ley urbanística, así como una ley específica:

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (en adelante: Constitución de 1999)
- Ley Orgánica del Ambiente de 2007<sup>127</sup> (en adelante: LOA)
- Ley de Aguas de 2007<sup>128</sup> (en adelante: LA)

---

<sup>127</sup> Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario, del 22 de diciembre de 2006.

<sup>128</sup> Gaceta Oficial N° 35.595, del 2 de Enero de 2007.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983<sup>129</sup><sup>130</sup><sup>131</sup> (en adelante: LOOT)
- Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987<sup>132</sup> (en adelante LOOU)

Veamos a continuación el objeto de cada una de estas leyes y qué normas de ordenamiento territorial contienen.

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.** En el marco de los derechos ambientales, la Constitución reformada de 1999 encarga al Estado desarrollar, por medio de una ley orgánica, una política de ordenación del territorio. Esta debe tener en cuenta las diferentes realidades del país y la participación ciudadana (art. 128). Sin perjuicio de esta competencia nacional, la ordenación del territorio constituye asimismo una competencia municipal (art. 178, num. 1), que permite al municipio ordenar su espacio no urbano (Salas Bourgoïn y Sulbarán Zambrano, 2011).

**Ley Orgánica de Ambiente de 2007.** La LOA tiene por objeto la política y gestión ambiental, en el marco del desarrollo sostenible (art. 1). Establece como herramientas de esta gestión la ordenación del territorio y la planificación ambiental (art. 9), proceso que tiene por finalidad conciliar el desarrollo económico y social con la gestión del ambiente (art. 22). Todos los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social deben ser compatibles con las disposiciones de esta Ley (art. 24).

**Ley de Aguas de 2007.** La LA tiene por objeto normar la gestión integral de las aguas (art. 1), la cual comprende la política de ordenación del territorio (art. 3). Diversos mecanismos

---

<sup>129</sup> Gaceta Oficial N° 3.238-Extraordinario, del 11 de agosto de 1983.

<sup>130</sup> En la legislación venezolana se usa la expresión ordenación del territorio, que por este motivo utilizaremos a lo largo de esta sección.

<sup>131</sup> Salas Bourgoïn y Sulbarán Zambrano (2011) señalan que, debido a que la Constitución reformada consagra a la ordenación del territorio como un derecho humano ambiental, se requiere la actualización de la LOOT. Sin embargo, desde la entrada en vigencia de la Constitución reformada y hasta 2011, se registraron cinco intentos fallidos de actualización y la LOOT de 1983 mantiene su vigencia.

<sup>132</sup> Gaceta Oficial N° 33.868, del 16 de diciembre de 1987.

permiten la articulación entre gestión de las aguas y ordenación del territorio (LA, art. 14, inc. 1; 25; 45; 46; 56; 65, inc. 5).

**Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983.** La LOOT tiene por objeto el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la Nación (art. 1). Se prevé un sistema de planes (art. 4), conformado por el Plan Nacional de Ordenación del Territorio, planes regionales, planes nacionales de aprovechamiento de los recursos naturales, planes sectoriales, planes de ordenación urbanística y planes de las áreas bajo Régimen de Administración Especial (art. 5).

**Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987.** La planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio (art. 16). La LOOU tiene por objeto el desarrollo urbanístico con el fin de lograr el crecimiento armónico de los centros poblados, preservando los recursos ambientales y la calidad de vida (art. 1). La ordenación urbanística abarca el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación y desarrollo de estos centros (art. 2). Dichas actuaciones deben compatibilizarse con las políticas de ordenación territorial y de desarrollo regional que defina el Ejecutivo Nacional (art. 3).

Veamos las normas del marco jurídico descrito arriba, que propician un desarrollo sostenible.

#### **4.10.2 Normas que propician un desarrollo sostenible**

Cruzando las disposiciones del marco jurídico identificado en el apartado anterior con nuestros indicadores de desarrollo sostenible<sup>133</sup>, obtenemos como resultado que se

---

<sup>133</sup> Ver las Tablas 45 al 54, disponibles en el Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.



verifican cabalmente seis de 27 indicadores. Además, siete indicadores se verifican parcialmente.

Profundizaremos en cada dimensión de análisis.

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** La política de ordenación del territorio debe tener en cuenta las diferentes realidades del país –entre otras, ecológicas, socioculturales y económicas–, de acuerdo con las estipulaciones del desarrollo sostenible (Constitución de 1999, art. 128). 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” (Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, 1983, art 2). La planificación de la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país y se le aplican las normas que rigen el Sistema Nacional de Planificación (LOOT, art. 8). La ordenación del territorio constituye asimismo una herramienta de la gestión ambiental (LOA, art. 9), siendo el Plan Nacional de Ordenación del Territorio el principal instrumento de la planificación ambiental (LOA, art. 26). Asimismo, se prevé el desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados (LOOU, art. 1).

**2. Diagnóstico territorial.** El marco jurídico examinado no contiene prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial integral y/o una evaluación ambiental. Solo se prevé la incorporación, en la elaboración de los planes de ordenación territorial, de los informes técnicos y los estudios que los organismos competentes preparen para tal fin (LOOT, art. 25 s. y LOOU, art. 26).

**3. Modelo territorial desesado.** El fin de la ordenación del territorio es compatibilizar y optimizar la calidad de vida, el consumo de recursos naturales y la protección del ambiente (LOOT, 1983, art 2). El marco jurídico vigente no contiene prescripciones referidas a la utilización de metodologías para la construcción de modelos territoriales. Sin embargo, la ordenación del territorio comprende la definición de criterios prospectivos (LOOT, 1983, art. 3, inc. 2). El fin de la ordenación del territorio es compatibilizar y optimizar la calidad de vida, el consumo de recursos naturales y la protección del ambiente (LOOT de 1983, art 2). La ordenación comprende (LOOT de 1983, art. 3):

1º. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo con sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

(...)

3º. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.

4º. 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;

5º. 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;

6º. 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;

7º. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

(...)

9º. 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 (LOOT de 1983, art. 3)<sup>134</sup>.

Estos lineamientos contienen aspectos ambientales, sociales y económicos.

---

<sup>134</sup> Como se puede apreciar a raíz de este listado, el concepto venezolano de ordenación del territorio es amplio, ya que incluye objetos correspondientes a otras políticas públicas, tales como el desarrollo regional, la descentralización, la protección del ambiente y el uso del agua.

**4. Consumo de suelo.** El marco jurídico vigente no delimita zonas que no deban urbanizarse. Sin embargo, reconoce como áreas bajo régimen de administración especial las porciones del territorio nacional regidas por leyes especiales, tales como áreas naturales protegidas y zonas de interés turístico (LOOT, art. 15); así como las zonas de aprovechamiento agrícola, planicies inundables, áreas rurales de desarrollo integrado, áreas boscosas, y sitios históricos y arqueológicos (LOOT, art. 16). Cada área debe contar con un plan y reglamento que establezca los usos permitidos (LOOT, art. 17).

**5. Localización de los usos del suelo.** Diversas normas fomentan la articulación de los distintos planes y la coordinación administrativa:

- Los planes previstos en la LOOT son vinculantes tanto para los organismos públicos, como los particulares (LOOT, art. 7; 42); el Plan Nacional de Ordenación del Territorio se desagrega en los restantes planes (LOOT, art. 5); orienta los planes de desarrollo y los planes sectoriales del Estado en relación a usos prioritarios, localización de actividades productivas y grandes obras de infraestructura, lineamientos de urbanización y áreas a proteger (LOOT, art. 9); los planes regionales deben desarrollar las directrices del Plan Nacional (LOOT, art. 11); los planes sectoriales deben observar, en su dimensión espacial, los lineamientos de los distintos planes de ordenación del territorio (LOOT, art. 14); los planes de ordenación urbanística deben concretar los lineamientos del Plan Nacional y del plan regional de ordenación del territorio correspondiente (LOOT, art. 18).
- Los planes de ordenación del territorio se elaboran a través de un proceso de coordinación interinstitucional permanente (LOOT, art. 26, primer párrafo). Para coordinar la elaboración del Plan Nacional y asegurar la adecuación a este de los restantes planes y grandes proyectos de infraestructura (LOOT, art. 22 y 27, tercer párrafo), se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que nuclea a representantes de diversos ministerios<sup>135</sup> (LOOT, art. 20). Se reciben de los organismos competentes los informes técnicos y estudios pertinentes, en función de

---

<sup>135</sup> Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; de Relaciones Interiores; de la Defensa; de Fomento; de Agricultura y Cría; de Energía y Minas; de Transporte y Comunicaciones; del Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

los cuales debe elaborarse el proyecto de Plan (LOOT, art. 26, segundo párrafo). En el proceso de elaboración, deben incluirse representantes de organismos públicos y privados de distintos niveles territoriales y sectores (LOOT, art. 27), tenerse en cuenta las propuestas que estos presenten (LOOT, art. 25) y realizarse consultas a todos los niveles de la administración pública (LOOT, art. 27, segundo párrafo). Con competencias y funcionamiento equivalentes, se crean comisiones regionales (LOOT, art. 21, 23 y 26). A los efectos de obtener la conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio de los planes regionales, sectoriales y de las áreas bajo régimen de administración especial, los organismos encargados de su elaboración deben someterlos a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio previamente a su aprobación (LOOT, art. 27, inc. 3). La consulta previa con la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio se requiere, asimismo, para toda modificación de estos planes (LOOT, art. 39, inc. 1).

- La planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio, y se lleva a cabo a través de un sistema de planes, que incluye los planes de ordenación del territorio, de ordenación urbanística y de desarrollo urbano local (LOOU, art. 16). Las autoridades urbanísticas deben orientar su actuar a la política nacional de ordenación territorial (LOOU, art. 3). El Ejecutivo Nacional y los municipios deben ejercer sus respectivas competencias de manera coordinada (LOOU, art. 7). El Ejecutivo Nacional coordina las actuaciones urbanísticas e impulsa la creación de organismos intermunicipales de planificación y gestión urbana (LOOU, art. 8, inc. 5 y 9). Los municipios elaboran los planes de desarrollo urbano local en cooperación con los órganos con competencia urbanística y velan por el cumplimiento de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y urbanística (LOOU, art. 10, inc. 1 y 2). La administración urbanística nacional está conformada por el Ministerio del Desarrollo Urbano y los restantes organismos públicos nacionales que tengan competencias pertinentes (LOOU, art. 12). La ley otorga a dicho Ministerio diversas facultades para la coordinación de las actividades de ordenación y desarrollo urbanísticos, tales como compatibilizar, junto con los demás organismos competentes, las políticas y planes de ordenación urbanística y formular recomendaciones (LOOU, art. 14). Los restantes organismos deben colaborar con el Ministerio (LOOU, art. 15). Los planes de ordenación urbanística deben desarrollar las políticas urbanísticas establecidas en el Plan Nacional y concretar, en el ámbito urbano, los contenidos del Plan Nacional y de los planes regionales de ordenación del territorio (LOOU, art. 17 y 21). Se elaboran de acuerdo con las directrices

expedidas por los organismos competentes y por medio de un proceso de coordinación interinstitucional, incorporando los informes técnicos y estudios pertinentes de los organismos competentes y las observaciones de los municipios respectivos (LOOT, art. 29 y LOOU, art. 26). Las actuaciones urbanísticas públicas y privadas deben cumplir con las determinaciones de los planes nacionales, regionales y locales (LOOU, art. 20).

- Cuando, por intervención de varios organismos públicos, se torna funcionalmente compleja el desarrollo de un plan o programa de ordenación, pueden crearse autoridades únicas de áreas, competentes para gestionar los planes y programas necesarios para el desarrollo integral del área o programa en cuestión (LOOT, art. 58 s.). Las directrices que expidan deben enmarcarse en el plan de cuyo desarrollo se trate y serán vinculantes para todo organismo con facultades en dicha área o programa (LOOT, art. 60).
- Diversos mecanismos procuran articular la gestión de las aguas con la ordenación del territorio: los planes de gestión de las aguas deben ser compatibles con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (LOA, art. 45); la legislación sobre ordenación del territorio se aplica a la elaboración de los planes de gestión de las aguas (LOA, art. 46); la prevención de los riesgos generados por las aguas se realiza por medio de los planes de gestión integral de aguas, de ordenación del territorio y de ordenación urbanística (art. 14, inc. 1); un representante de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Asamblea Nacional integra el Consejo Nacional de las Aguas (art. 26); el incumplimiento de los planes de ordenación del territorio puede fundar una oposición al otorgamiento de una concesión, asignación o licencia de aprovechamiento de aguas (art. 65, segundo párrafo, inc. 5).

**6. Asentamientos humanos.** Si bien el marco jurídico examinado no contiene prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, prevé medidas de planificación: la delimitación, en los planes de ordenación urbanística, de áreas de posible expansión (LOOU, art. 24, inc. 2); la constitución de reservas públicas de suelos urbanos a fin de fomentar el desarrollo ordenado de los centros urbanos (LOOU, art. 55); y el establecimiento de directrices aplicables a los nuevos centros poblados y ciudades (LOOU, art. 25). Los desarrollos de urbanismo progresivo constituyen, asimismo, un instrumento de regulación del crecimiento urbano (LOOU, art. 72, inc. 2). Si bien tampoco existen prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en

zonas seguras, los planes de ordenación urbanística deben señalar las áreas consideradas de alta peligrosidad y delimitar franjas de seguridad (LOOU, art. 24, inc. 8).

Los planes de ordenación urbanística deben contener la definición de aspectos ambientales tales como sistema de zonas verdes, espacios libres y de conservación ambiental, y parámetros de calidad ambiental; la ubicación de las instalaciones públicas; el sistema de transporte colectivo; y las dotaciones mínimas para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales (LOOT, art. 19, y LOOU, art. 24). Normas similares rigen para urbanizaciones (LOOU, art. 86) y los propietarios urbanizadores deben ceder gratuitamente al municipio terrenos para calles, parques y servicios comunales y solventar los gastos de las obras respectivas (LOOT, art. 68, único). Las zonas de parques y recreación no pueden ser destinadas a ningún otro uso; las destinadas a servicios e infraestructura, sólo pueden afectarse a otro uso en caso de ser suplidas por otras de características similares; siendo nulo cualquier otro uso (LOOU, art. 69).

**7. Provisión de viviendas.** Mediante los desarrollos de urbanismo progresivo se busca brindar soluciones habitacionales accesibles a la población de menores recursos, urbanizando terrenos con dotación de servicios básicos iniciales y completando paulatinamente la infraestructura y los equipamientos (LOOU, art. 70 s.). Sin embargo, estos desarrollos están orientados a asegurar condiciones de salubridad y habitabilidad (LOOU, art. 72); no se trata de provisión de viviendas.

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**9. Evaluación de los planes de ordenamiento.** Esta dimensión de análisis no está contemplada.

**10. Participación ciudadana.** La Constitución manda que la política de ordenación del territorio contemple la información, consulta y participación ciudadana (Constitución de 1999, art. 128). Asimismo, “el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana” (LOOT, 1983, art. 3, inc. 11) forma parte del ordenamiento territorial. Existen diferentes mecanismos. De manera general, las comisiones de ordenación del territorio son las encargadas de someter a consulta pública los planes elaborados (Salas Bourgoín y Sulbarán Zambrano, 2011). La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio debe someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta que incluya representantes de organismos privados, nacionales y

regionales de los diferentes sectores del país (LOOT, art. 22, inc. 4). Las comisiones regionales deben hacer lo mismo con los planes regionales, incluyendo a representantes de organismos regionales, estatales y municipales (LOOT, art. 24, inc. 4). Estos representantes podrán participar de las discusiones en torno a la elaboración de los planes (LOOT, art. 27, primer párrafo). Se realizará, asimismo, un amplio proceso de consulta a la comunidad (LOOT, art. 27, segundo párrafo): una vez elaborados, los proyectos de planes deben publicarse con el objeto de conocer la opinión de los interesados y recibir los aportes de la comunidad. Este proceso se realiza por medio de las distintas organizaciones representativas de la comunidad (LOOT, art. 28). Estos mecanismos deben aplicarse asimismo a la elaboración de otros planes: sectoriales (LOOT, art. 31), de ordenación urbanística (LOOT, art. 29) y de ordenación de las áreas bajo régimen de administración especial (LOOT, art. 32).

El marco jurídico examinado no establece la obligatoriedad de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial. Solo establece que la participación en la gestión ambiental constituye un derecho-deber (LOA, art. 4, inc. 4 y 41) y su fomento, un objetivo de dicha gestión (LOA, art. 10, inc. 5). Es responsabilidad del ministerio ambiental reglamentar, en las distintas etapas de las políticas, planes y proyectos ambientales, los mecanismos de participación (LOA, art. 40).

Como vemos, las normas que, por verificar los indicadores, propician un desarrollo sostenible se encuentran en la LOOT, la LOOU y, en menor medida, la LOA, es decir, dos leyes específicas y una ley ambiental. La LOOT y la LOOU se articulan y contienen previsiones detalladas para la coordinación administrativa. Este marco jurídico integra la ordenación del territorio a la planificación del desarrollo (Martens, 2018) y a la gestión ambiental, de la que constituye una herramienta (Salas Bourgoïn y Sulbarán Zambrano, 2011).

### **4.10.3 Síntesis**

La Tabla 19 (p. 318) sintetiza los resultados obtenidos.

**Tabla 19. Dimensiones de análisis contempladas en el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Venezuela (2018).**

Dimensiones de análisis	Resultado
1. Carácter del ordenamiento territorial	Integralmente contempladas
3. Modelo territorial deseado 5. Localización de los usos del suelo 6. Asentamientos humanos 10. Participación ciudadana	Parcialmente contempladas
2. Diagnóstico territorial 4. Consumo de suelo 7. Provisión de viviendas	Se verifica(n) parcialmente algun(os) indicador(es)
8. Actividades a realizar en el territorio 9. Evaluación de los planes de ordenamiento	No contempladas

**Fuente:** elaboración propia.

Como vemos en la Tabla 19 (p. 318), en este marco jurídico, una sola dimensión de análisis está contemplada integralmente y dos no están contempladas.

En función del análisis realizado, observamos que el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Venezuela contiene pocas normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible. Las más pertinentes corresponden a las dimensiones carácter del ordenamiento territorial, modelo territorial deseado, localización de los usos del suelo, asentamientos humanos y participación ciudadana. Estas normas:

- Establecen que la planificación de la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país y constituye a la vez una herramienta de la gestión ambiental;
- Establecen los diversos fines de la ordenación del territorio;
- Fomentan la articulación de los distintos planes y la coordinación administrativa;
- Establecen prescripciones para la calidad ambiental de los asentamientos humanos, entre otras, en relación a dotaciones mínimas para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales;
- Establecen diferentes mecanismos de participación ciudadana.

Este resultado se puede explicar por las fechas de sanción de la LOOT (1983) y la LOOU (1987), que son anterior y contemporánea del Informe Brundtland (1987), respectivamente,



y no han sido modificadas. Motivo por el cual no pueden contener referencias al desarrollo sostenible. Sin embargo, cabe señalar que la LOOT incorpora aspectos afines bajo el concepto de desarrollo integral (art. 2).

#### **4.11 Normas que propician un desarrollo sostenible en América del Sur**

En el presente capítulo hemos alcanzado nuestro segundo objetivo específico: identificar y describir las normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes en los países de América del Sur.

Para identificar tales normas, examinamos la legislación vigente en los nueve países que, según Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina (2014) cuentan con normativa de ordenamiento territorial: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En cada país, identificamos las leyes que contienen disposiciones de ordenamiento territorial y conforman los marcos jurídicos pertinentes, completando en algunos casos los relevamientos realizados por estos dos autores. Se registró un total de 36 leyes (Tabla 20, p. 320).

**Tabla 20. Normativa del ordenamiento territorial vigente en América del Sur (2018).**

<b>País</b>	<b>Leyes</b>
<b>Bolivia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política del Estado de 2009.</li> <li>• Ley marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley 031)</li> <li>• Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012)</li> <li>• Ley de Medio Ambiente (Ley 1333 de 1992)</li> </ul>
<b>Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988</li> <li>• Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001)</li> <li>• Ley que establece la Política Ambiental Nacional, 6.938 de 1981</li> <li>• Criterios para la Zonificación Ecológico-Económica de Brasil (Decreto 4.297 de 2002)</li> </ul>
<b>Chile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de la República de Chile de 1980</li> <li>• Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (DFL 19.175 de 2005)</li> <li>• Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile (DFL 458 de 1975)</li> <li>• Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300 de 1994).</li> </ul>
<b>Colombia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución Política de Colombia de 1991</li> <li>• Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011)</li> <li>• Ordenamiento del Territorio del Municipio (Ley 388 de 1997)</li> <li>• Régimen de las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013)</li> <li>• Ley de Ambiente (Ley 99 de 1993).</li> </ul>
<b>Ecuador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador de 2008</li> <li>• Código Orgánico de Org. Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010</li> <li>• Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010</li> <li>• Ley de Gestión Ambiental (Ley 04-019, Registro Oficial 418, 10-IX-04).</li> </ul>
<b>Paraguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica Municipal (Ley 3966 de 2010)</li> <li>• Ley que crea el Sistema Nacional de Ambiente (Ley 1561 de 2000)</li> <li>• Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Nº 294 de 1993)</li> </ul>
<b>Perú</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley 26.821 de 1997)</li> <li>• Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM de 2004)</li> <li>• Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005)</li> </ul>
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley 16.466 de 1994)</li> <li>• Ley de Protección del Medio Ambiente (Ley 17.283 de 2000)</li> <li>• Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18.308 de 2008)</li> <li>• Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017)</li> </ul>
<b>Venezuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999</li> <li>• Ley Orgánica del Ambiente de 2007</li> <li>• Ley de Aguas de 2007</li> <li>• Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983</li> <li>• Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia a partir de Massiris (2013) y Senado de la Nación Argentina (2014).

En la Tabla 20 (p. 320), podemos ver que los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur están conformados por disposiciones constitucionales y legales:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- En seis países existens disposiciones constitucionales.
- Cuatro países sancionaron una ley específica de ordenamiento territorial (Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela).
- En todos los países, disposiciones de ordenamiento territorial están contenidas en leyes ambientales.
- En siete países, disposiciones de ordenamiento territorial están contenidas en leyes con otro objeto.

Así vemos que estos marcos jurídicos están conformados por distintos tipos de leyes en sentido amplio. En la mayoría de los países examinados, el ordenamiento territorial tiene un fundamento constitucional explícito, mientras que en otros (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay), solo está regulado a nivel legislativo. Asimismo, varía el tipo de instrumento jurídico que se sancionó para regular el uso del territorio, que podemos clasificar en función de su objeto: constitución política, ley de ordenamiento territorial, leyes ambientales, otro (Tabla 21, p. 321).

**Tabla 21. Tipos de instrumentos jurídicos que regulan el ordenamiento territorial a nivel nacional**

País	Constitución política	Ley(es) de ordenamiento territorial	Leyes ambientales	Otra(s) ley(es)
Argentina			X	
Bolivia	X		X	X
Brasil	X		X	X
Chile	X		X	X
Colombia	X	X	X	X
Ecuador	X	X	X	X
Paraguay			X	X
Perú			X	
Uruguay		X	X	
Venezuela	X	X	X	X

**Fuente:** elaboración propia.

En la Tabla 21 (p. 321), podemos ver que de los seis países cuya constitución política contiene normas de ordenamiento territorial, solo tres (Colombia, Ecuador y Venezuela) cuentan con una ley específica, que concreta el mandato constitucional. Por otra parte, en

todos los marcos jurídicos examinados existen normas de ordenamiento territorial en leyes ambientales. Finalmente, en la mayoría de los países, existen normas de ordenamiento territorial en otros tipos de leyes, tales como leyes que otorgan competencias a niveles subnacionales de gobierno y leyes urbanísticas.

Cruzando las disposiciones de los marcos jurídicos con nuestros indicadores de desarrollo sostenible (capítulo 2, pp. 149 ss.)<sup>136</sup>, encontramos normas que propician un desarrollo sostenible en todos los marcos jurídicos examinados. La cantidad de indicadores que se verifican en cada marco jurídico varía, así como varía la cantidad de dimensiones de análisis contempladas. Esta diversidad parece indicar cierta heterogeneidad en el tratamiento de la temática.

Por otra parte, cabe señalar que ningún marco jurídico examinado verifica todos los indicadores de desarrollo sostenible, ni contempla todas las dimensiones de análisis. Advertimos así que del total de 27 se verifican 20 indicadores. Esto significa que 20 indicadores se verifican en al menos un marco jurídico y siete no se verifican en ninguno. Los veinte indicadores que se verifican señalan la existencia de veinte tipos de normas que propician un desarrollo sostenible. A fin de profundizar en las similitudes y diferencias existentes entre los marcos jurídicos examinados, se realizará, en el próximo capítulo, una comparación de casos.

---

<sup>136</sup> Esta tabla se encuentra disponible en el Anexo 7.3.1 (pp. 501 ss.).

## 5 Los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en América del Sur en clave comparada

---

En los dos capítulos anteriores, aplicando los indicadores que elaboramos en función de los criterios propuestos por los autores del marco teórico, identificamos y describimos las normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en diez países de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Estos marcos jurídicos constituyen nuestros casos de estudio.

Sobre esta base, procuramos en el presente capítulo alcanzar el tercer objetivo específico de la investigación: analizar en forma comparada, a través de la construcción de una matriz, los marcos jurídicos de ordenamiento territorial en América del Sur en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible. Este objetivo se logrará aplicando la metodología de la comparación de casos.

Para ello, construiremos una matriz que muestra los indicadores de desarrollo sostenible que cada marco jurídico verifica. Esta matriz nos permitirá apreciar, por un lado, la cantidad total de indicadores que se verifican en cada marco jurídico y, por otro, su distribución entre las dimensiones de análisis. De este modo, podremos apreciar de qué manera se encuentran contempladas estas dimensiones en cada marco jurídico: no solo cuantos indicadores se verifican en cada dimensión, sino cuáles.

Luego, analizaremos las normas que verifican, en cada dimensión de análisis, los indicadores. Cotejando las normas relevadas en los capítulos anteriores, buscaremos similitudes y diferencias entre ellas. Este procedimiento nos permitirá comprender de qué manera las dimensiones de análisis están contempladas en los distintos marcos jurídicos examinados; es decir, las soluciones que ofrecen al respecto. De este modo completaremos nuestra evaluación con datos de índole calitativa.

Este recorrido nos permitirá fundamentar un juicio en cuanto a la idoneidad de los marcos jurídicos examinados como instrumentos para un desarrollo sostenible.

El presente capítulo está estructurado en en cinco secciones: aclaraciones metodológicas respecto de la manera en la que aplicamos la comparación de casos (5.1), presentación de la matriz que cruza los indicadores de desarrollo sostenible con los casos de estudio (5.2), comparación de las normas que verifican los indicadores en cada dimensión de análisis (5.3), e idoneidad de los marcos jurídicos examinados como instrumentos de desarrollo sostenible (5.4).

## **5.1 Metodología utilizada para la comparación**

En este apartado presentamos brevemente la metodología utilizada para realizar la comparación de los diez casos de estudio. Presentamos la comparación de casos como método de investigación y detallamos los procedimientos utilizados en el presente capítulo para llevar a cabo la comparación, cuyos resultados se comparten en las siguientes secciones.

### **5.1.1 La comparación de casos como método de investigación en las ciencias sociales**

En la tradición occidental, la comparación como método de investigación de las ciencias sociales se remonta a la clasificación de Aristóteles de los regímenes políticos (Morlino, 1999). La comparación es un procedimiento del conocimiento en el cual se confrontan dos o más elementos que son en parte distintos y en parte parecidos, con el fin de determinar sus diferencias y similitudes (Herrera, 2012). Este método se basa en un diseño de investigación empírico y descriptivo, que utiliza la comparación como técnica de conocimiento (Örücü, 2006); Sartori, 1999).

La comparación es una herramienta de análisis que agudiza nuestro poder de descripción e influye en la formación de conceptos (Collier, 1992). Permite aprender de las experiencias de los demás, explicar mejor y controlar, esto es, verificar si una regularidad se corresponde con los casos a los cuales se aplica. Así, para saber si una proposición es verdadera o

falsa, es necesario mirar a nuestro alrededor, es decir, controlar comparando (Sartori, 1999).

La comparación permite controlar hipótesis formuladas (Morlino, 1999) y puede contribuir al descubrimiento inductivo de nuevas hipótesis y a la formación de teorías (Collier, 1992). Ayuda a discernir semejanzas y diferencias entre el caso nacional y los otros, orientando al investigador hacia un análisis más profundo de las diferencias. El estudio de las experiencias de otros países permite obtener sugerencias para el caso nacional, que deberán ser adecuadas al mismo (Sartori, 1999). Aplicada a las políticas públicas, la comparación posibilita generar explicaciones teóricas que vayan más allá de la simple descripción, así como sugerir nuevos cursos de acción pública (Gunturiz, Puello-Socarrás, Gómez Cárdenas y Lucca, 2016). En el campo jurídico, la comparación fomenta la comprensión y mejora del derecho nacional, a la vez que permite identificar posibles orientaciones y modelos a seguir en los procesos de reforma legislativa (Cesano, 2018; René, 1988; Rodière, 1979).

La comparación de estudios de casos permite confirmar o falsear una hipótesis, ya sea teórica o de funcionamiento empírico de los casos (Gunturiz, Puello-Socarrás, Gómez Cárdenas y Lucca, 2016). En el presente estudio, nos permitirá entender mejor el caso argentino y verificar nuestro segundo supuesto de investigación.

### **5.1.2 Procedimientos utilizados**

En primer lugar, volcamos los resultados obtenidos en los capítulos 2 (Argentina) y 3 (América del Sur) a una matriz conformada por los 27 indicadores (filas) y los diez casos de estudio (columnas). En las células anotamos las disposiciones de las leyes consultadas que verifican cada indicador. Una versión simplificada se puede ver como Tabla 22 (p. 327). Sumamos la cantidad de indicadores que se verifican en cada marco jurídico (columnas) y la cantidad de veces que se verifica cada indicador (filas). Presentamos estos resultados en el apartado 5.2 Matriz que cruza los indicadores de desarrollo sostenible con los casos de estudio.

En segundo lugar, agrupamos las normas relevadas por dimensión de análisis. Es decir que los resultados que presentamos por país en los capítulos anteriores fueron reordenados, reuniendo por cada dimensión de análisis los resultados de todos los marcos jurídicos en los cuales se verifican (ver Anexo 7.3.2, pp. 504 ss.). De este modo pudimos cotejar las soluciones ofrecidas por los distintos marcos jurídicos. Presentamos estos resultados en el apartado 5.3. Comparación de las normas que contemplan las dimensiones de análisis, resaltando similitudes y diferencias, así como identificando tendencias.

## **5.2 Matriz que cruza los indicadores de desarrollo sostenible con los casos de estudio**

Cruzando las disposiciones de los marcos jurídicos identificados con nuestros 27 indicadores de desarrollo sostenible<sup>137</sup>, obtuvimos como resultado que 21 indicadores se verifican integralmente en el marco jurídico de al menos un país. En total, los indicadores se verifican integralmente 77 veces, lo cual significa que cada indicador se verifica en promedio menos de tres veces (Tabla 22, pp. 327 s.).

---

<sup>137</sup> Esta tabla se encuentra disponible en el Anexo 7.3.1 (pp. 501 ss.).



**Tabla 22. Indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial (OT) vigentes a nivel nacional en América del Sur (2018).**

Dimensiones de análisis	Indicadores	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Total
1. Carácter del OT	a	x	x	x	x	x	x	(x)	x	x	x	9
2. Diagnóstico territorial	b	x	--	x	x	(x)	(x)	--	x	(x)	(x)	4
	c	--	--	x	--	--	--	--	x	--	--	2
3. Modelo territorial deseado	d	--	--	--	--	x	--	--	--	--	(x)	1
	e	--	x	x	(x)	x	x	--	--	x	x	6
	f	(x)	x	x	--	x	x	(x)	x	x	x	7
	g	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0
4. Consumo de suelo	h	(x)	(x)	(x)	--	(x)	x	(x)	--	x	(x)	2
	i	--	--	(x)	(x)	--	--	--	--	--	--	0
	j	--	--	--	--	(x)	--	--	--	--	--	0
5. Localización de los usos del suelo	k	x	--	(x)	(x)	x	--	--	x	(x)	--	3
	l	--	--	x	--	x	--	--	--	x	--	3
	m	(x)	--	--	--	(x)	--	--	--	(x)	--	0
	n	(x)	(x)	x	x	(x)	x	(x)	x	x	x	6
6. Asentamientos humanos	o	--	(x)	(x)	(x)	(x)	--	--	(x)	(x)	(x)	0
	p	--	x	--	--	x	(x)	--	(x)	x	(x)	3
	q	--	--	(x)	x	x	x	--	x	x	x	6
	r	--	--	(x)	--	--	x	--	--	x	--	2
7. Provisión de viviendas	s	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0
	t	--	(x)	(x)	(x)	x	x	--	--	x	(x)	3

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

Dimensiones de análisis	Indicadores	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Total
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	u	--	--	(x)	--	--	--	--	--	--	--	<b>0</b>
	v	--	--	x	--	--	--	x	x	x	--	<b>4</b>
	w	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--	<b>1</b>
	x	(x)	--	(x)	--	(x)	x	--	--	x	--	<b>2</b>
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	y	--	--	--	x	--	--	(x)	--	x	--	<b>2</b>
<b>10. Participación ciudadana</b>	z	(x)	(x)	x	x	x	x	(x)	(x)	x	x	<b>6</b>
	aa	x	--	x	(x)	x	x	--	(x)	x	(x)	<b>5</b>
<b>Integralmente verificados</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>6</b>	<b>77</b>
<b>Parcialmente verificados</b>		6	5	10	6	7	3	6	4	4	8	58
<b>Total</b>		10	9	20	13	18	14	7	12	20	14	135

x: indicador integralmente verificado (x): indicador parcialmente verificado

**Fuente:** elaboración propia.

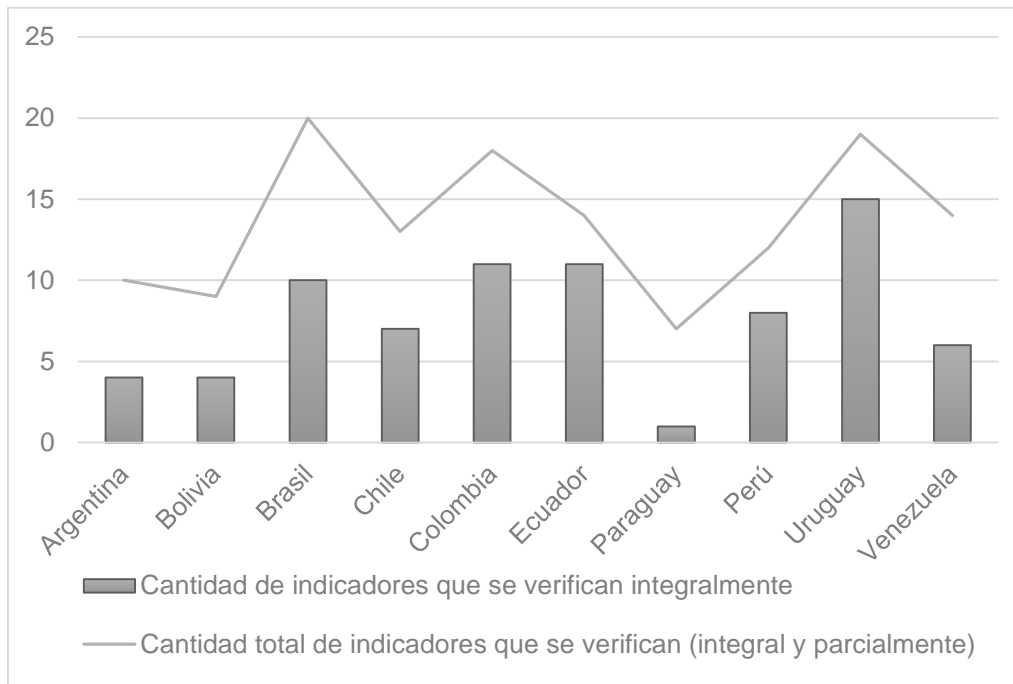
En la Tabla 22 (pp. 327 s.), podemos ver que en todos los marcos jurídicos examinados se verifican indicadores de desarrollo sostenible. Algunos se verifican integralmente, otros se verifican parcialmente, en el sentido que las normas en cuestión regulan temas pertinentes, sin cumplir con los criterios establecidos por los autores del marco teórico (pp. 125 ss.). Esto sucede cuando el alcance de las normas está limitado o su formulación es vaga. Consideramos que estas normas, si bien no verifican, o no verifican acabadamente los indicadores, indican que el legislador ha reconocido la importancia del tema y constituyen un paso en la dirección deseada.

En el próximo apartado, analizaremos las columnas de la Tabla 21, es decir que compararemos los datos respecto de los marcos jurídicos; y luego las filas, es decir los datos respecto de los indicadores.

### **5.2.1 Comparación entre marcos jurídicos**

Comparando las columnas de la Tabla 22 (pp. 327 s.), resultado que se puede apreciar de manera gráfica (Figura 1, p. 330), podemos observar una gran variabilidad entre los casos estudiados.

**Figura 1. Indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial de América del Sur (2018).**



**Fuente:** elaboración propia.

En la Figura 1 (p. 330), podemos ver que todos los marcos jurídicos examinados verifican integralmente algunos indicadores y de manera parcial otros. Algunos marcos jurídicos verifican pocos indicadores; otros, un número mayor; y ninguno verifica la totalidad de estos. El marco jurídico que menos indicadores verifica (Paraguay), verifica uno; el que más indicadores verifica (Uruguay), verifica 16, esto es, aproximadamente dos tercios del total (16 de 27). Se pueden ordenar los marcos jurídicos examinados en orden creciente en función de la cantidad de indicadores que se verifican integralmente:

- Paraguay (1)
- Argentina (4)
- Bolivia (4)
- Venezuela (6)
- Chile (7)
- Perú (8)
- Brasil (10)
- Ecuador (11)
- Colombia (11)
- Uruguay (15)

A partir de esta clasificación, es posible relacionar la cantidad de indicadores de desarrollo sostenible verificados en un marco jurídico dado con la vigencia de una ley específica. Así, los tres marcos jurídicos que más indicadores verifican –Uruguay (15), Colombia (11) y

Ecuador (11) – cuentan con una ley de ordenamiento territorial. Se podría objetar la relación entre vigencia de una ley específica y cantidad de indicadores que se verifican a partir del caso de Venezuela, cuyo marco jurídico verifica seis indicadores a pesar de contar con una ley específica. Esta aparente inconsistencia se puede explicar con el hecho de que la ley venezolana (LOOT de 1983) es anterior al surgimiento del desarrollo sostenible (1987), con lo cual no debe sorprender que contenga un número acotado de normas que propicien tal desarrollo. De modo similar, se podría objetar que el marco jurídico de Brasil no incluye una ley de ordenamiento territorial y, sin embargo, se verifican diez indicadores, un resultado cercano al de Ecuador y Colombia. Como mencionábamos, el Estatuto de la Ciudad y la ZEE tienen rasgos que los asimilan a una ley de ordenamiento territorial.

### **5.2.2 Comparación entre indicadores**

Comparando las filas de la Tabla 22 (pp. 327 s.) podemos observar, asimismo, una gran variabilidad entre indicadores, verificándose indicadores en todas las dimensiones de análisis, aunque de manera dispar (Tabla 23, pp. 332 s.).

**Tabla 23. Frecuencia de los indicadores de desarrollo sostenible que se verifican en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión de análisis	Indicador	Cantidad de países	
		VI	VP
<b>1. Carácter del ordenamiento territorial</b>	a. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial (OT) de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.	9	1
<b>2. Diagnóstico territorial</b>	b. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.	4	4
	c. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.	2	0
<b>3. Modelo territorial deseado</b>	d. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.	1	1
	e. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.	7	0
	f. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.	7	2
	g. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.	0	0
<b>4. Consumo de suelo</b>	h. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.	2	6
	i. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.	0	4
	j. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.	0	1
<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	k. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.	3	3
	l. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	3	0

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	m. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	0	3
	n. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de coordinación administrativa.	6	4
<b>6. Asentamientos humanos</b>	o. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.	0	7
	p. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.	3	3
	q. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	6	1
	r. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.	2	1
<b>7. Provisión de viviendas</b>	s. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	0	0
	t. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.	3	4
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	u. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	0	1
	v. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	4	0
	w. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.	1	0
	x. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de normas que regulen el comportamiento de las actividades.	1	3
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	y. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.	2	1
<b>10. Participación ciudadana</b>	z. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de participación ciudadana.	6	4
	aa. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.	5	3

VI: el indicador se verifica integralmente.

VP: el indicador se verifica parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

En la Tabla 23 (pp. 332 s.) podemos ver en cuántos marcos jurídicos se verifica cada indicador. Cabe señalar que cada indicador puede verificarse más de una vez en un mismo marco jurídico, ya sea en más de una ley y/o en diversas disposiciones de una misma ley.

Ordenando los indicadores de desarrollo sostenible por la cantidad de marcos jurídicos en los que se verifican integralmente, se pueden clasificar en cuatro grupos (Tabla 24, p. 335):

- Indicadores que no se verifican en ningún marco jurídico y señalan normas que no existen en la región: siete de un total de 27.
- Indicadores que se verifican en pocos marcos jurídicos (uno o dos) y señalan normas que son poco comunes en la región: siete de 27.
- Indicadores que se verifican en algunos marcos jurídicos (de tres a cinco) y señalan normas que son comunes en la región: siete de 27.
- Indicadores que se verifican en la mayoría de los marcos jurídicos examinados (se verifican en al menos seis marcos jurídicos) y señalan normas frecuentes en la región: seis de 27.



**Tabla 24. Existencia de normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial (América, del Sur, 2018).**

<b>Normas frecuentes</b>	<b>Normas comunes</b>
<p>Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.</p> <p>Objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.</p> <p>Lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</p> <p>Mecanismos de coordinación administrativa.</p> <p>Prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.</p> <p>Mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.</p> <p>Prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.</p> <p>Prescripción de cumplir la legislación ambiental.</p> <p>Prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.</p> <p>Prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.</p> <p>La prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.</p> <p>La prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</p>
<b>Normas poco comunes</b>	<b>Normas que no se encuentran</b>
<p>Prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.</p> <p>Prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.</p> <p>Delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.</p> <p>Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.</p> <p>La prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.</p> <p>Normas que regulen el comportamiento de las actividades.</p> <p>La prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.</p>	<p>Mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</p> <p>Mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</p> <p>Procedimientos para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.</p> <p>Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.</p> <p>Prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.</p> <p>Prescripciones referidas a la provisión de viviendas en cercanía de los puestos de trabajo.</p> <p>Mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.</p>

**Fuente:** elaboración propia.

La Tabla 24 (p. 335) nos permite ver que son más numerosas las normas existentes en la región (20) en relación a las normas que no existen (7). Sin embargo, el total de normas poco comunes y que no existen (14) es superior al total de normas comunes y frecuentes (13).

Este primer nivel de análisis, en función de los indicadores de desarrollo sostenible, nos permite, en la próxima sección, comparar las normas que los verifican y contemplan las dimensiones de análisis.

### **5.3 Comparación de las normas que contemplan las dimensiones de análisis**

Previamente a comparar las normas, examinaremos las dimensiones de análisis en su conjunto. En función de la cantidad de indicadores que se verifican en cada dimensión de análisis, nos encontramos con cuatro situaciones posibles (Tabla 25, pp. 337 s.):

- La dimensión de análisis está integralmente contemplada: se verifican todos los respectivos indicadores;
- La dimensión está parcialmente contemplada: se verifica(n) uno o varios de los respectivos indicadores, quedando alguno(s) sin verificarse;
- La dimensión no está contemplada, sin embargo, existen indicios de que el legislador ha vislumbrado su importancia: si bien ningún indicador se verifica integralmente, uno o varios se verifican parcialmente;
- La dimensión no está contemplada: no se verifica ningún indicador.

**Tabla 25. Dimensiones de análisis contempladas en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur (2018).**

Dimensiones de análisis	Indicadores	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	IC	P C	IP V	N C
1. Carácter del ordenamiento territorial	a	x	x	x	x	x	x	(x)	x	x	x	9	0	1	0
2. Diagnóstico territorial	b	x	--	x	x	(x)	(x)	--	x	(x)	(x)	2	2	4	2
	c	--	--	x	--	--	--	--	x	--	--				
3. Modelo territorial deseado	d	--	--	--	--	x	--	--	--	--	(x)	0	9	1	0
	e	--	x	x	x	x	x	x	--	x	x				
	f	(x)	x	x	--	--	x	--	x	x	--				
4. Consumo de suelo	g	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0	2	7	1
	h	(x)	(x)	(x)	--	(x)	x	(x)	--	x	(x)				
	i	--	--	(x)	(x)	--	(x)	--	--	--	(x)				
5. Localización de los usos del suelo	j	--	--	--	--	(x)	--	--	--	--	--	0	8	2	0
	k	x	--	(x)	(x)	x	--	--	x	(x)	--				
	l	--	--	x	--	x	--	--	--	x	--				
	m	(x)	--	--	--	(x)	--	--	--	(x)	--				
6. Asentamientos humanos	n	(x)	(x)	x	x	(x)	x	(x)	x	x	x	0	7	1	2
	o	--	(x)	(x)	(x)	(x)	--	--	(x)	(x)	(x)				
	p	--	x	--	--	x	(x)	--	(x)	x	(x)				
	q	--	--	(x)	x	x	x	--	x	x	x				
7. Provisión de viviendas	r	--	--	(x)	--	--	x	--	--	(x)	(x)	0	3	4	3
	s	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--				
	t	--	(x)	(x)	(x)	x	x	--	--	x	(x)				

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

Dimensiones de análisis	Indicadores	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	IC	PC	IPV	NC
8. Actividades a realizar en el territorio	u	--	--	(x)	--	--	--	--	--	--	--	0	5	2	3
	v	--	--	x	--	--	--	x	x	x	--				
	w	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--				
	x	(x)	--	(x)	--	(x)	x	--	--	--	--				
9. Evaluación de los planes de ordenamiento	y	--	--	--	x	--	--	(x)	--	x	--	2	0	1	7
10. Participación ciudadana	z	(x)	(x)	x	x	x	x	(x)	(x)	x	x	4	3	3	0
	aa	x	--	x	(x)	x	x	--	(x)	x	(x)				
<b>Integralmente contempladas (IC)</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>39</b>	<b>2</b>	<b>18</b>
<b>Parcialmente contempladas (PC)</b>		<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>39</b>			
<b>Indicadores parcialmente verificados (IPV)</b>		<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>26</b>			
<b>No contempladas (NC)</b>		<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>18</b>			

x: indicador verificado

(x): indicador parcialmente verificado

**Fuente:** elaboración propia.

En la Tabla 25 (pp. 337 s.) advertimos diversidad en relación a las dimensiones de análisis:

- Una sola dimensión está contemplada en todos los marcos jurídicos: carácter del ordenamiento territorial, que está contemplada integralmente en nueve marcos jurídicos y de manera parcial en uno.
- La dimensión participación ciudadana está contemplada integralmente en cuatro marcos jurídicos: de Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay. Además, está parcialmente contemplada (se verifica un solo indicador) en los marcos jurídicos de Argentina, Chile y Venezuela.
- La dimensión diagnóstico territorial está contemplada integralmente en dos marcos jurídicos: de Brasil y Perú. Además, está parcialmente contemplada (se verifica un solo indicador) en los marcos jurídicos de Argentina y Chile. En dos marcos jurídicos, de Bolivia y Paraguay, no está contemplada.
- La dimensión evaluación de los planes de ordenamiento está contemplada en dos marcos jurídicos: de Chile y Uruguay. Además, está parcialmente contemplada en el marco jurídico de Paraguay (su indicador se verifica de manera parcial). En los restantes marcos jurídicos, no está contemplada.

Las restantes dimensiones están parcialmente contempladas en algunos marcos jurídicos:

- La dimensión modelo territorial deseado está parcialmente contemplada en los diez marcos jurídicos examinados. En siete marcos jurídicos, se verifica integralmente al menos un indicador y en tres marcos jurídicos, se verifica de manera parcial al menos uno. El marco jurídico que más indicadores verifica (tres de cuatro) es el de Colombia.
- La dimensión consumo de suelo está parcialmente contemplada en dos marcos jurídicos: los de Ecuador y Uruguay. Además, en siete marcos jurídicos, se verifican parcialmente uno o dos indicadores. Un marco jurídico, de Venezuela, no contempla esta dimensión.
- La dimensión localización de los usos del suelo está parcialmente contemplada en ocho marcos jurídicos. Además, en dos marcos jurídicos, se verifica de manera parcial un indicador. Los marcos jurídicos que más indicadores verifican son los de Colombia y Uruguay, que verifican integralmente dos indicadores y de manera parcial dos.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- La dimensión asentamientos humanos está parcialmente contemplada en siete marcos jurídicos. Además, en un marco jurídico, se verifica de manera parcial un indicador. En dos marcos jurídicos, de Argentina y Paraguay, esta dimensión no está contemplada. El marco jurídico que más indicadores verifica es el de Uruguay, que verifica integralmente tres indicadores y de manera parcial uno.
- La dimensión provisión de viviendas está parcialmente contemplada en tres marcos jurídicos: de Colombia, Ecuador y Uruguay. Además, se verifica de manera parcial un indicador en cuatro marcos jurídicos: Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. En tres marcos jurídicos, de Argentina, Paraguay y Perú, esta dimensión no está contemplada.
- La dimensión actividades a realizar en el territorio está parcialmente contemplada en cinco marcos jurídicos: los de Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Además, en dos marcos jurídicos, de Argentina y Colombia, se verifica de manera parcial un indicador. En tres marcos jurídicos, de Bolivia, Chile y Venezuela, esta dimensión no está contemplada. El marco jurídico que más indicadores verifica es el de Uruguay, que verifica integralmente tres indicadores.

En función de estos resultados, podemos decir que los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur contemplan pocas dimensiones de análisis:

- Los marcos jurídicos que más dimensiones de análisis contemplan son los de Brasil y Uruguay, que contemplan tres dimensiones cada uno. Los marcos jurídicos de Chile, Ecuador, Colombia y Perú contemplan dos dimensiones cada uno. Los marcos jurídicos de Argentina, Bolivia y Venezuela contemplan una dimensión cada uno y el de Paraguay, ninguna.
- Si se consideran, además, las dimensiones que están parcialmente contempladas, los marcos jurídicos que más dimensiones contemplan son los de Uruguay (nueve) y Ecuador (ocho), seguidos por Colombia, Brasil, Chile y Perú (seis cada uno). Los marcos jurídicos que menos dimensiones contemplan son los de Argentina (cuatro), Bolivia (tres) y Paraguay (dos).

Profundizaremos en cada dimensión de análisis, comparando las principales normas relevadas en los capítulos 2 (Argentina) y 3 (América del Sur). Una síntesis de estas normas, presentadas por dimensión de análisis, está, además, disponible en el Anexo 7.3.2 (pp. 504 ss.).

### 5.3.1 Carácter del ordenamiento territorial

La aspiración de esta dimensión de análisis es que se planifiquen y regulen el uso, la ocupación y los procesos de transformación de todo el territorio y se cuente con un marco jurídico específico a nivel nacional. Le corresponde un indicador:

- a. existencia en los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.

En la Tabla 26 (p. 341) puede verse en qué marcos jurídicos se verifica dicho indicador<sup>138</sup>.

**Tabla 26. Consideración de la dimensión de análisis carácter del ordenamiento territorial (OT) en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
1. Carácter del OT	a	x	x	x	x	x	x	(x)	x	x	x	9	1

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 26 (p. 341) se desprende que la dimensión carácter del ordenamiento territorial está contemplada en todos los marcos jurídicos examinados. En nueve casos, el indicador se verifica integralmente y en un caso (Paraguay), se verifica parcialmente, debido a un marco jurídico escueto y enfocado en el nivel local. Este resultado indica un reconocimiento

<sup>138</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.1, p. 506.

. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis carácter del ordenamiento territorial (América del Sur, 2018).

compartido por los legisladores de los países considerados de la necesidad de organizar y regular el uso, la ocupación y la transformación del territorio.

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de dichos marcos jurídicos en relación a la dimensión carácter del ordenamiento territorial:

- En seis países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela), el ordenamiento territorial es objeto de una política nacional y se prevé la elaboración de un plan nacional. En Paraguay se prevé la elaboración de un plan nacional de ordenamiento ambiental del territorio. En Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela se prevé, además, una política de ordenamiento territorial urbano.
- En Chile el ordenamiento es simplemente un instrumento que orienta el uso del territorio.
- En Argentina, Bolivia, Paraguay y Venezuela, el ordenamiento, ya sea territorial o ambiental del territorio, es un instrumento de la política y gestión ambiental. En Brasil y Ecuador, cumple esta función la ZEE. En Perú, el ordenamiento territorial ambiental y la zonificación son instrumentos del ordenamiento territorial, el cual se vincula a su vez a las restantes políticas públicas.
- En Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, el ordenamiento territorial se vincula al desarrollo, ya sea en sus variantes socioeconómica, sostenible o integral. En Paraguay, la planificación del municipio se basa así en dos planes articulados: uno de desarrollo sostenible y otro de ordenamiento urbano y territorial. En Brasil, la vinculación se plasma en un plan que abarca a la vez el ordenamiento territorial y el desarrollo económico y social. En Uruguay, todos los instrumentos son de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.
- El marco jurídico venezolano integra el ordenamiento territorial tanto a la planificación del desarrollo, como a la gestión ambiental.

Así, vemos que en la mayoría de los países los marcos jurídicos indican que el ordenamiento territorial debe ser objeto de una política nacional y que se requiere elaborar planes nacionales además de planes subnacional y locales. Además, estos marcos jurídicos lo vinculan a la política ambiental y/o a las políticas de desarrollo. En Brasil y Uruguay, esta vinculación se plasma en un instrumento compartido, que abarca a la vez el ordenamiento territorial y algún enfoque de desarrollo.



### 5.3.2 Diagnóstico territorial

Las aspiraciones formuladas para la dimensión de análisis diagnóstico territorial son: que se conozca el funcionamiento del sistema territorial y se entienda su evolución y dinámica; que se conozcan los recursos, las potencialidades, las ventajas comparativas y los riesgos del territorio; que se conozca la presión actual y futura sobre el territorio; que se comprenda la brecha existente entre la situación ambiental actual y la deseada; y que se puedan identificar los problemas más relevantes y diseñar el modelo territorial deseado. Le corresponden dos indicadores:

- b. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas; y
- c. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.

En la Table 27 (p. 344) puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.2, p. 512, como Tabla 46. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis diagnóstico territorial (América del Sur, 2018).

**Tabla 27. Consideración de la dimensión de análisis diagnóstico territorial en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
2. Diagnóstico territorial	b	x	--	x	x	(x)	(x)	--	x	(x)	(x)	4	4
	c	--	--	x	--	--	--	--	x	--	--	2	0

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 27 (p. 344), se desprende que la dimensión diagnóstico territorial está contemplada de manera parcial en los marcos jurídicos vigentes en América del Sur:

- Normas que verifican los indicadores se encuentran en ocho marcos jurídicos. Solo los marcos jurídicos vigentes en Bolivia y Paraguay no consideran esta dimensión. Este resultado parece indicar, a primera vista, un reconocimiento, compartido por los legisladores de los respectivos países, de la importancia de iniciar el ordenamiento con un diagnóstico territorial.
- Sin embargo, profundizando en el análisis, se advierte que se verifican ambos indicadores en solo dos marcos jurídicos, los de Brasil y Perú. En los restantes marcos jurídicos, se verifica únicamente el primer indicador (realización de un diagnóstico territorial de carácter integral) y no siempre de manera completa. Prescripciones relativas a una evaluación ambiental del territorio se encuentran solamente en los marcos jurídicos de Brasil y Perú.

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de los marcos jurídicos examinados, en relación a la dimensión diagnóstico territorial:

- El marco jurídico de Uruguay no prescribe la realización de un diagnóstico territorial, sin embargo, contiene prescripciones orientadas a la generación de información y conocimientos pertinentes. Por un lado, forma parte del ordenamiento territorial, el desarrollo de estudios para la comprensión de los procesos políticos, sociales y económicos que inducen las formas de ocupación del territorio. Por otro, se señala la necesidad de disponer de información sobre los aspectos físicos del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, distribución de las actividades, ocupación y vivienda.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- En los restantes marcos jurídicos, las normas enumeran los componentes del diagnóstico territorial, algunas de manera genérica, otras de manera más detallada. Se prescribe:
  - Tener en cuenta aspectos diversos de la realidad territorial: políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos (Argentina);
  - Evaluar los recursos naturales, la situación socio-económica y el marco jurídico-institucional, así como escenarios tendenciales y alternativos (Brasil);
  - Realizar estudios de zonificación en distintas escalas, examinando los sistemas naturales, socioeconómicos y culturales (Perú);
  - Analizar las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional (Chile);
  - Realizar un diagnóstico que permita conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, las necesidades de las personas y comunidades, las particularidades y condiciones territoriales; y, además, evaluar las inequidades y desequilibrios socioterritoriales, potencialidades y oportunidades del respectivo territorio y los proyectos existentes en este, sus relaciones con los adyacentes, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y el modelo territorial actual (Ecuador);
  - Con respecto a la realización de una evaluación ambiental, se prescribe:
    - Evaluar unidades espaciales, definidas por la integración de variables físicas, biológicas, sociales, económicas y culturales, mediante la aplicación de criterios de aptitud productiva, urbana e industrial, valor bio-ecológico e histórico-cultural, exposición a riesgos naturales y conflictos de uso (Perú);
    - Evaluar la integración entre los componentes de la naturaleza; los servicios ecosistémicos disponibles; la pérdida de biodiversidad y suelo, los riesgos para la salud, la cantidad y calidad de los recursos hídricos; tendencias de ocupación y articulación regional, medidas por los flujos económicos y poblacionales, la localización de las infraestructuras y la circulación de la información; condiciones de vida de la población; áreas protegidas; y tierras indígenas (Brasil).

Si bien ambas normativas se pueden entender como una evaluación ambiental, solo el enfoque brasileño permite comprender adecuadamente la brecha existente entre la

situación ambiental actual y la deseada, como lo plantea la aspiración de esta dimensión de análisis.

Así vemos que las prescripciones más completas sobre diagnóstico territorial se encuentran en los marcos jurídicos de Ecuador, por un lado, y de Perú y Brasil, por otro, debido a la existencia de la ZEE. Solo tres marcos jurídicos, de Chile, Ecuador y Uruguay, mencionan explícitamente las potencialidades/aptitudes de los territorios como un aspecto importante del diagnóstico y solo el de Brasil hace referencia a los recursos. Ninguno menciona los problemas del territorio y solo uno (de Uruguay), los riesgos del territorio como aspectos importantes a tener en cuenta; solo el marco jurídico de Chile menciona las restricciones. Y solo Ecuador considera a las inequidades y desequilibrios socioterritoriales como aspectos pertinentes. Encontramos, asimismo, una sola referencia a la evolución y dinámica del territorio, en el marco jurídico de Brasil, que menciona escenarios tendenciales. Este es el único que contiene, asimismo, prescripciones orientadas a conocer la presión actual y futura sobre el territorio.

Por otra parte, diversas normas contienen prescripciones respecto de la procedencia de la información a utilizar en la elaboración del diagnóstico. En particular, cuatro marcos jurídicos prescriben utilizar datos provenientes de los Sistemas Nacionales de Información, ya sea Geográfica (Brasil), Urbana (Colombia), Ambiental (Perú) o Territorial (Uruguay). En otros se prescribe solicitar y/o tener en cuenta informes técnicos y estudios de organismos competentes (Chile, Ecuador; Venezuela). El marco jurídico de Perú se destaca por prescribir incorporar conocimientos científicos tecnológicos y tradicionales, así como utilizar un abordaje interdisciplinario.

Con el objeto de disponer de información adecuada, se prevén arreglos institucionales:

- Un instituto creado para tal fin debe gestionar la información científica y técnica sobre los ecosistemas del país y definir las bases técnicas para la clasificación y zonificación del territorio nacional (Colombia);
- El Consejo Nacional del Ambiente debe identificar las instituciones que generan información relevante, fomentar acuerdos y canalizar requerimientos, y las instituciones públicas de investigación científica y tecnológica están obligadas a contribuir (Perú).

En función de este relevamiento es posible afirmar que la dimensión diagnóstico territorial está tratada de manera diversa en los distintos marcos jurídicos. En la mayoría de los casos, de manera escueta, las normas vigentes en Ecuador, Perú y Brasil constituyendo notables excepciones.

### **5.3.3 Modelo territorial deseado**

Las aspiraciones formuladas para la dimensión de análisis modelo territorial deseado son: que se elaboren modelos territoriales sostenibles; que los objetivos estratégicos del ordenamiento estén orientados a un proyecto territorial que responda a un modelo de desarrollo sostenible; que los objetivos operativos incorporen consideraciones ambientales, sociales y económicas; que se concilien las distintas políticas públicas que inciden en el territorio y sus respectivos objetivos.

Le corresponden cuatro indicadores:

- d. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.
- e. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.
- f. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.
- g. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.

En la Tabla 28 (p. 348) puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>140</sup>.

**Tabla 28. Consideración de la dimensión de análisis modelo territorial deseado en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
3. Modelo territorial deseado	d	--	--	--	--	x	--	--	--	--	(x)	1	1
	e	--	x	x	(x)	x	x	--	--	x	x	6	1
	f	(x)	x	x	--	x	x	(x)	x	x	x	7	2
	g	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0	0

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 28 (p. 348) se desprende que la dimensión modelo territorial está contemplada en todos los marcos jurídicos examinados, aunque de manera parcial, y ninguno verifica todos los indicadores de la dimensión. En Colombia se verifican integralmente tres indicadores, En cinco marcos jurídicos (de Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela) se verifican integralmente dos indicadores y en uno (Perú), uno.

- El indicador existencia de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales se verifica integralmente en un solo marco jurídico, el de Colombia, y parcialmente en otro, de Venezuela.
- El indicador existencia de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales,

<sup>140</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.3, pp. 516 s. como Tabla 47. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis modelo territorial deseado (América del Sur, 2018).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido se verifica integralmente en seis marcos jurídicos.

- El indicador lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos se verifica integralmente en siete marcos jurídicos y de manera parcial en dos.
- El indicador existencia de mecanismos de conciliación los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio no se verifica en ningún marco jurídico.

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de los marcos jurídicos examinados, en relación a la dimensión modelo territorial deseado:

Un solo marco jurídico establece prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales, el de Colombia. Este prescribe que se definan escenarios de uso y ocupación del espacio acordes con los objetivos de desarrollo, así como las potencialidades y limitantes de índole biofísica, económica y cultural. En sentido similar, aunque con una formulación más escueta, el marco jurídico de Venezuela establece que la ordenación del territorio comprende la definición de criterios prospectivos.

Seis marcos jurídicos contienen uno o varios objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido:

- En Brasil, la ZEE procura asegurar el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y la política urbana las funciones sociales de la ciudad y el bienestar de la población urbana. El Estatuto de la Ciudad tiene como objetivos el bien colectivo, la seguridad y bienestar de los ciudadanos, así como el equilibrio ambiental.
- En Bolivia, el ordenamiento territorial basado en la zonificación ecológica, económica, social y cultural, debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población y tiene por fin compatibilizar el uso del espacio físico con los objetivos del desarrollo sostenible.
- En Venezuela, el fin de la ordenación del territorio es compatibilizar y optimizar la calidad de vida, el consumo de recursos naturales y la protección del ambiente.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- En Uruguay, son finalidades del ordenamiento territorial el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, y la utilización ambientalmente sostenible y democrática de los recursos naturales y culturales. Sus instrumentos deben fomentar la densificación urbana en áreas con infraestructura y equipamientos adecuados.
- En Ecuador, el ordenamiento territorial debe contribuir a ofrecer a la población un nivel adecuado de bienestar, priorizando la preservación ambiental, mejorar la calidad de vida en las ciudades y alcanzar el buen vivir.
- En Colombia los objetivos del ordenamiento del territorio municipal son: un uso del suelo equitativo, racional y compatible con la función social de la propiedad; la preservación del patrimonio ecológico y cultural; la prevención de desastres; la ejecución de acciones urbanísticas eficientes e integrales; la efectividad de los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios; la creación y preservación del espacio público; la protección del ambiente; la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales, administrativas y de planificación; la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Como se puede apreciar, los objetivos estratégicos se formulan frecuentemente en términos de calidad de vida y protección del ambiente. La prevención de desastres y la preservación de los espacios naturales constituyen objetivos solo en el marco jurídico colombiano, que más objetivos orientados al desarrollo sostenible contiene. La urbanización en el medio construido figura en un solo marco jurídico, de Uruguay. En cuanto a la minimización del consumo de suelo, esta no constituye un objetivo de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur.

En relación a la existencia de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos, observamos diversas soluciones:

- En Paraguay, el ordenamiento orienta el uso y ocupación del territorio municipal para conciliarlos con su soporte natural. Es decir que se incluye solo parte del aspecto ambiental.
- En Argentina, los objetivos del ordenamiento ambiental del territorio contemplan principalmente aspectos ambientales, vinculados al uso de los recursos ambientales y ecosistemas. Como único aspecto social está el objetivo de promover la



participación ciudadana en las decisiones del desarrollo sostenible; y no se consideran aspectos económicos.

- En Brasil, la ZEE procura asegurar la calidad del ambiente, incluidos los recursos hídricos y el suelo, y la conservación de la biodiversidad. Debe orientarse a la sostenibilidad ecológica, económica y social, procurando compatibilizar el crecimiento económico y la protección de los recursos naturales, reconociendo el valor intrínseco de la biodiversidad. Debe, asimismo, promover el desarrollo ecológica y económicamente sostenible del sector rural.
- El marco jurídico de Bolivia prescribe: (i) la elaboración de un ordenamiento de zonas y sistemas de vida como base para la planificación del desarrollo; (ii) la planificación de la ocupación territorial de acuerdo con las vocaciones ecológicas y productivas de dichas zonas, el cambio climático y los deseos de la población; y (iii) el aprovechamiento sostenible de los territorios mediante la consideración de criterios sociales, económicos, productivos, ecológicos y espirituales.
- En Colombia, Ecuador y Perú, el ordenamiento territorial tiene el mismo objeto: incorporar la dimensión territorial a la planificación económica y social, sistematizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. Por lo demás:
- En Colombia, el ordenamiento territorial se rige por los principios de sostenibilidad, equidad social y equilibrio territorial, y sus normas buscan armonizar las disposiciones ambientales, de desarrollo y de áreas metropolitanas.
- En Ecuador, deben elaborarse instrumentos y procedimientos que permitan articular las actuaciones sectoriales que inciden en el territorio. A nivel local, el ordenamiento procura lograr un desarrollo sostenible por medio de una mejor utilización de los recursos naturales y la organización del espacio, la infraestructura y las actividades en función de su impacto físico, ambiental y social.
- En Perú, el ordenamiento debe orientar las políticas sectoriales y de los distintos niveles de gobierno en materia de ocupación del territorio, teniendo en cuenta los ecosistemas, el patrimonio cultural y el bienestar de la población; fomentar la concertación entre el Estado y los actores económicos y sociales sobre uso apropiado del territorio; y promover la protección y restauración de los ecosistemas. El ordenamiento territorial ambiental debe hacer prevalecer la dimensión ambiental en los ordenamientos territoriales regionales y locales. Es finalidad de la ZEE fomentar

usos óptimos del territorio, informando los planes de ordenamiento territorial; orientando la inversión pública y privada, y contribuyendo a la concertación entre actores sociales.

- En Venezuela, el ordenamiento territorial debe definir los usos del suelo de acuerdo con sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; mejorar la distribución de la riqueza a favor de los sectores, regiones y localidades menos favorecidas; contrarrestar los desequilibrios territoriales; mejorar la habitabilidad del medio rural y generar la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario; lograr un desarrollo económico más equilibrado y un aprovechamiento racional de los recursos naturales; proteger el ambiente, las aguas, los suelos, el subsuelo y los recursos forestales.
- En Uruguay, las estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio se establecen teniendo en cuenta objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos. Las decisiones y actuaciones sobre el territorio deben implementarse mediante la planificación ambientalmente sostenible, con equidad social y cohesión territorial. Se debe conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, con el desarrollo integral del territorio, con distribución espacial equilibrada de los usos y actividades y el aprovechamiento de las infraestructuras y servicios disponibles. Además, los instrumentos de ordenamiento territorial deben asegurar la conservación del ambiente, la biodiversidad y la sostenibilidad, privilegiar los proyectos de inversión que prioricen el desarrollo socio-económico y la sostenibilidad ambiental, y promover la heterogeneidad residencial y la densificación urbana. En el suelo rural, se establecen lineamientos para la promoción de los usos productivos y la protección de los cursos y cuerpos de agua.

En todos los marcos jurídicos examinados, se pueden observar referencias a la sostenibilidad o al desarrollo sostenible, con cierta preponderancia de la dimensión ambiental. En cinco marcos jurídicos (Ecuador, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela) existen prescripciones detalladas.

En función del análisis realizado, se puede decir que la dimensión modelo territorial deseado está parcialmente contemplada en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. Un solo marco jurídico (de Colombia) prescribe que se definan escenarios de uso y ocupación del espacio acordes con los objetivos de desarrollo, así como las potencialidades y limitantes del territorio. Siete marcos

jurídicos establecen para el ordenamiento territorial objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, mientras que la prevención de desastres, la preservación de los espacios naturales y la urbanización en el medio construido figuran una sola vez, y la minimización del consumo de suelo no está contemplada en ningún marco jurídico. En los lineamientos para los objetivos operativos del ordenamiento territorial, están contemplado aspectos ambientales, sociales y económicos, con cierta preponderancia de los ambientales.

### **5.3.4 Consumo de suelo**

La aspiración de la dimensión de análisis consumo de suelo es: que no se clasifiquen como urbanizables las zonas de protección, las tierras de cultivo y las zonas de riesgos; que se minimice el consumo de suelo (la urbanización de nuevas superficies) en función de las condiciones de la sostenibilidad ecológica; que se determine la cantidad de suelo disponible para urbanización previamente a la localización de los usos; y que se determine la cantidad de suelo disponible para urbanización en función de la ponderación de todos los intereses presentes, tanto públicos como privados.

Le corresponden tres indicadores:

- h. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.
- i. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.
- j. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.

En la Tabla 29 (p. 354) puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>141</sup>.

**Tabla 29. Consideración de la dimensión de análisis consumo de suelo en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
4. Consumo de suelo	h	(x)	(x)	(x)	--	(x)	x	(x)	--	x	(x)	2	6
	i	--	--	(x)	(x)	--	(x)	--	--	--	(x)	0	4
	j	--	--	--	--	(x)	--	--	--	--	--	0	1

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 29 (p. 354) se desprende que la dimensión consumo de suelo está contemplada en nueve marcos jurídicos (todos menos el de Perú), aunque de manera parcial. Dos marcos jurídicos, de Ecuador y Uruguay, verifican integralmente un indicador. Los restantes marcos jurídicos solo verifican parcialmente dos indicadores (Brasil y Colombia) o uno solo.

- El indicador h. Existencia de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas, se verifica en ocho marcos jurídicos, integralmente en dos (Ecuador y Uruguay) y de manera parcial en seis (de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela). No se verifica en los marcos jurídicos de Chile y Perú.
- El indicador i. Existencia de mecanismos de control del crecimiento urbano se verifica parcialmente en los marcos jurídicos de Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela.

---

<sup>141</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.4, p. 524 como Tabla 48. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis consumo de suelo (América del Sur, 2018).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- El indicador j. Existencia de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos, solo se verifica de manera parcial en el marco jurídico de Colombia.

Examinando las normas, pueden observarse las siguientes características de dichos marcos jurídicos, en relación a la dimensión consumo de suelo:

En relación al indicador h. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas, se observan las siguientes soluciones:

- En Brasil, deben definirse áreas de conservación, protección integral y uso sostenible. De modo similar, en Paraguay, deben demarcarse zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función de su aptitud y significancia ecológica. Asimismo, en Bolivia, los suelos deben usarse y ocuparse, de acuerdo con su capacidad, sin embargo, deben tenerse en cuenta sus características tanto biofísicas, como socioeconómicas, culturales y político-institucionales. La transformación de bosques está permitida solo en los espacios asignados para tal fin y que no se encuentren en zonas de aptitud forestal, a menos que se trate de un proyecto de interés nacional y utilidad pública.
- En Argentina, los bosques nativos de muy alto valor de conservación no deben transformarse (sin excepción) y en los glaciares se prohíben las actividades que puedan afectarlos. Por ende, estas áreas no deben urbanizarse. Por lo demás, el marco jurídico argentino no delimita zonas de cultivo y de riesgo que no deban urbanizarse.
- En Venezuela, se reconocen como áreas bajo régimen de administración especial las porciones del territorio nacional regidas por leyes especiales, tales como áreas naturales protegidas y zonas de interés turístico, así como las zonas de aprovechamiento agrícola, planicies inundables, áreas rurales de desarrollo integrado, áreas boscosas, y sitios históricos y arqueológicos. Cada área debe contar con un plan y reglamento que establezca los usos permitidos. La protección efectiva de la que gozará cada área dependerá así de las previsiones del respectivo reglamento.
- En Colombia, los municipios y distritos deben clasificar su territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, pudiendo establecerse, asimismo, las categorías de

suburbano y de protección. El suelo de expansión urbana es la porción de territorio municipal que se habilita para el uso urbano en función de las previsiones de crecimiento de la ciudad. El único límite a este crecimiento lo establece la posibilidad de dotación con infraestructura y equipamiento colectivo; no se tienen en cuenta otras consideraciones, tal como la sostenibilidad ambiental. La urbanización de los suelos rural, suburbano y de protección está restringida, sin estar prohibida. Se prescribe delimitar áreas de protección –tales como las áreas de conservación de los recursos naturales, paisajísticos, urbanos, históricos y culturales, y las que estén expuestas a riesgos naturales–, sin embargo, no se especifican criterios que permitan determinar las zonas alcanzadas por la norma. Por otra parte, los planes de ordenamiento territorial deben especificar los límites y las condiciones del uso de los suelos rurales que deban ser preservados por estar destinados a usos productivos, sin embargo, se debe a la vez contemplar la necesidad del crecimiento urbano, de modo que esta protección es relativa.

- En Ecuador, se prescribe conservar zonas urbanas de valor artístico, histórico o paisajístico, así como zonas de protección ambiental, agrícola o por riesgo. Además, queda en principio prohibido urbanizar el suelo que tenga vocación agropecuaria, aunque se prevén excepciones. Asimismo, está prohibido el fraccionamiento de bosques, humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles o que posean una vocación agrícola.
- En Uruguay, deben identificarse y delimitarse áreas que ameriten un régimen especial de protección por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación. Asimismo, deben delimitarse y protegerse los suelos de uso rural. Los suelos categorizados como rurales por su vocación productiva o la necesidad de protegerlos para preservar el medio natural, la biodiversidad o el paisaje no pueden ser fraccionados con fines residenciales o urbanizados. En estos suelos, quedan prohibidas las edificaciones que puedan ocasionar requerimientos de infraestructuras y servicios urbanos, impliquen la instalación de actividades urbanas o afecten el carácter rural o natural del paisaje. En suelo rural productivo, solo pueden edificarse sin autorización la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento, y las edificaciones directamente referidas a la actividad rural. Quedan, además, excluidos del proceso de urbanización, los suelos con valores ambientales y paisajísticos, de interés para la producción rural, necesarios para la gestión sostenible de los recursos hídricos, y con riesgos naturales o tecnológicos. Por otra parte, el litoral de determinados ríos, el litoral atlántico y las costas de la Laguna

Merim deben ser protegidos y no deben autorizarse las actividades dañinas para las aguas y el suelo, o que son incompatibles con otros tipos de utilización más respetuosa. Las mencionadas restricciones están reforzadas por la obligación que tienen las intendencias municipales, en el marco de su poder de policía territorial, de impedir toda actividad (ocupación, loteo, fraccionamiento, construcción y demás operaciones con fines habitacionales) en relación a los inmuebles del dominio privado, que implique el incumplimiento de la legislación vigente o de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Como vemos, en ocho marcos jurídicos, se consideran zonas de protección los espacios de interés ecológico o ambiental y en cinco de ellos las de interés histórico o cultural. Cuatro marcos jurídicos (de Ecuador, Venezuela, Colombia y Uruguay) reconocen, además, la importancia de preservar los campos de cultivo, aunque con excepciones. El marco jurídico de Uruguay protege, más ampliamente, los suelos de uso rural. Estos cuatro marcos jurídicos son los más completos en relación al indicador. Sin embargo, la protección brindada es relativa, ya que depende de los regímenes vigentes o a aprobar. Una prohibición de urbanizar determinadas zonas se encuentra en solo dos marcos jurídicos, de Ecuador y Venezuela. El marco jurídico argentino, por su parte, prohíbe sin excepción transformar los bosques considerados de muy alto valor de conservación. El marco jurídico de Uruguay conoce un poder de policía territorial, en el marco del cual las intendencias municipales deben impedir toda actividad (ocupación, loteo, fraccionamiento, construcción y demás operaciones con fines habitacionales) en relación a los inmuebles del dominio privado, que implique el incumplimiento de la legislación vigente o de los instrumentos de ordenamiento territorial.

En relación al indicador i. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo, se encontraron las siguientes normas afines:

- En Venezuela, se prevé el desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados.
- En Chile, la planificación urbana debe procurar que el suelo se ocupe de manera eficiente. Sin embargo, no se define la eficiencia y tampoco se establecen criterios ni procedimientos que aseguren tal ocupación. El suelo se clasifica en las zonas incluidas en el límite urbano (áreas urbanas y de extensión urbana) y los terrenos rurales. Si bien está, en principio, prohibido abrir calles, lotear y edificar fuera de los

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

límites urbanos establecidos en los planes reguladores, la misma ley prevé diversas excepciones. Además, no se establecen criterios ni procedimientos que regulen la ampliación de los límites urbanos.

- En Ecuador, para regular el crecimiento urbano, deben implementarse políticas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo.
- En Brasil, se prescribe la adopción de patrones sostenible de expansión urbana, sin embargo, no se especifican criterios ni procedimientos para su definición.

Estos ejemplos evidencian que, si bien algunos marcos jurídicos reconocen, de manera incipiente, la necesidad de regular el crecimiento urbano, no receptan aún la idea de controlar y frenarlo. La normativa tampoco recepta la idea de límites cuantitativos al consumo de suelo.

En relación al indicador j. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos, se encontró una sola norma:

- En Colombia, constituye un fin del ordenamiento territorial la compatibilización de los procesos de cambio en el uso del suelo con el interés común, la función social y ecológica de la propiedad y el desarrollo sostenible. Sin embargo, no se establecen criterios ni procedimientos para determinar lo que requiere el interés común en cada caso y lograr dicha compatibilización.

Como vemos, la idea de que sea necesario ponderar los distintos intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos aún no ha sido receptada por los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. Tampoco la noción de que, por cuestiones de sostenibilidad ecológica, el interés común pueda requerir, en ocasiones, que no se clasifiquen como urbanizables nuevos terrenos.

En función del análisis realizado, se puede decir que la dimensión consumo de suelo está poco contemplada en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en América del Sur. Si bien ocho marcos jurídicos prescriben que se delimiten zonas de protección, estas abarcan de manera general las zonas con valor ambiental. Tampoco se establecen prohibiciones explícitas de urbanizar estas zonas, sino que se prevé la aprobación de regímenes especiales, que quedan para definir. De modo que no está definido el grado real de protección de dichas zonas. Por otra parte, la importancia de



preservar los campos de cultivo está reconocida, de manera laxa, en un solo marco jurídico. De modo similar, no se reconoce la necesidad de limitar el consumo de suelo. Solo dos marcos jurídicos contienen normas relacionadas con el crecimiento urbano, formuladas en términos ambiguos. Tampoco se encontraron criterios que permitan regular la clasificación como urbanizable de nuevos terrenos.

### **5.3.5 Localización de los usos del suelo**

La aspiración de la dimensión de análisis localización de los usos del suelo es que: los usos del suelo se localicen en función de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos identificados en el diagnóstico territorial; criterios ambientales, sociales y económicos; y las actividades y necesidades humanas; que los usos de la escala local sean compatibles con los usos establecidos en el área territorial superior; y que las distintas autoridades cuyas actividades afectan la organización del territorio se informen mutuamente y colaboren entre sí.

Le corresponde cuatro indicadores:

- k. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.
- l. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.
- m. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.
- n. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de coordinación administrativa.

En la Tabla 30 (p. 360) puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>142</sup>.

**Tabla 30. Consideración de la dimensión de análisis localización de los usos del suelo en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
5. Localización de los usos del suelo	k	x	--	(x)	(x)	x	--	--	x	(x)	--	3	3
	m	--	--	x	--	x	--	--	--	x	--	3	0
	n	(x)	--	--	--	(x)	--	--	--	(x)	--	0	3
	o	(x)	(x)	x	x	(x)	x	(x)	x	x	x	6	4

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 30 (p. 360), se desprende que la dimensión localización de los usos del suelo está contemplada en los diez marcos jurídicos examinados, sin embargo, de manera parcial. Ninguno verifica integralmente todos los indicadores.

- Los marcos jurídicos que más indicadores verifican son los de Colombia y Uruguay, que verifican integralmente dos indicadores y de manera parcial dos.
- El marco jurídico de Perú verifica integralmente dos indicadores; el de Brasil verifica integralmente dos indicadores y de manera parcial dos; los de Argentina, Ecuador y Venezuela verifican integralmente un indicador cada uno; los de Bolivia y Paraguay, uno de manera parcial.
- El indicador que más se verifica es existencia de mecanismos de coordinación administrativa: se verifica en todos los marcos jurídicos examinados, integralmente en seis y de manera parcial en cuatro.

---

<sup>142</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.5, pp. 530 s., como Tabla 49. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis localización de los usos del suelo (América del Sur, 2018).

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de los marcos jurídicos examinados, en relación a la dimensión localización de los usos del suelo:

En relación al indicador k. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos, se observa:

- En Chile, solo se requiere que la planificación urbana considere información suficiente sobre la realidad y su evolución previsible.
- En Uruguay, solo se establece que es materia del ordenamiento territorial establecer criterios para la localización de las actividades.
- En Argentina, la localización de las actividades y el desarrollo de los asentamientos humanos deben realizarse en función de aspectos de la realidad territorial, tales como vocación regional, distribución de la población, características y alteraciones ambientales, y la conservación y protección de ecosistemas importantes.
- En Brasil, deben distribuirse las actividades económicas teniendo en cuenta criterios ecológicos: fragilidad, capacidad y potencialidades, y necesidades de protección ambiental y conservación de recursos naturales de cada zona.
- En Colombia, el ordenamiento territorial departamental debe elaborarse en función de las potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales, y del diagnóstico de la situación urbana y rural actual. Los usos del suelo deben localizarse en función de la capacidad productiva de la tierra y de la infraestructura física-social.
- En Perú, la ZEE permite asignar usos en función de la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, teniendo en cuenta diversos aspectos. Las opciones de uso sostenible se identifican en función de las características biofísicas, socioeconómicas y legales de las unidades espaciales. Los planes de ordenamiento en todos los niveles territoriales se deben apoyar en los estudios de ZEE, la cual se incorpora, asimismo, a los planes y programas sectoriales, regionales y locales.

La aspiración que los usos del suelo se localicen en función del diagnóstico territorial realizado y criterios ambientales, sociales y económicos se cumple parcialmente en los marcos jurídicos examinados, ya que ninguno menciona el diagnóstico realizado. Sin

embargo, prescriben tener en cuenta aspectos diversos de la realidad territorial, en particular, ambientales. Son interesantes las normas que prescriben considerar la capacidad productiva de la tierra, la fragilidad ecológica de las zonas, y los estudios de ZEE en los planes territoriales y sectoriales. Cabe señalar al respecto que, para que se puedan considerar estos criterios en la localización los usos, debe existir información completa y actual al respecto, lo cual implica la realización de un diagnóstico y su actualización periódica. Nos remitimos a las observaciones formuladas al respecto en el apartado 5.3.2.

En relación al indicador I. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de cumplir la legislación ambiental, se observa:

- En Brasil, los instrumentos de la política urbana –incluida la ZEE– se rigen por la legislación que les compete. La elaboración de la ZEE debe orientarse a las disposiciones constitucionales y legales en materia de ambiente y una modificación de esta no puede reducir las áreas protegidas legalmente. Las ZEE estatales existentes debieron ser adecuadas a la legislación ambiental federal.
- En Colombia, las normas relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales constituyen determinantes de los planes municipales y distritales de ordenamiento territorial. Estos deben señalar las áreas protegidas y tener en cuenta la legislación ambiental en relación a la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre.
- En Uruguay, no se pueden urbanizar los espacios que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; la protección otorgada a las zonas costeras y litorales es sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida por el Código de Aguas; proteger el ambiente, la biodiversidad y el patrimonio cultural es un deber, y los propietarios deben cumplir la normativa sobre su protección; cuando un emprendimiento que requiere una autorización ambiental previa proyecta implantarse en una zona para la cual no existan instrumentos vigentes de ordenamiento territorial, el MVOTMA deberá expedir un dictamen técnico de viabilidad territorial. Asimismo, las Directrices Nacionales establecen explícitamente que sus disposiciones no deben entenderse como derogatorias de normas tuitivas del ambiente o interpretarse en contra de éstas. En caso de conflicto entre una y otras, debe resolverse aplicando

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

los principios de la política ambiental, que establece la Ley General de Protección del Ambiente.

Solo tres marcos jurídicos prescriben cumplir la legislación ambiental y el respeto a las áreas protegidas figura en los tres. El marco jurídico más detallado es el de Uruguay y es interesante la norma que prescribe que la normativa de ordenamiento territorial queda supeditada a la ambiental.

En relación al indicador m. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad, se observa:

- En Argentina, debe considerarse la concertación de intereses de los distintos sectores sociales y de estos con la administración pública.
- En Colombia, por medio de la participación ciudadana, debe promoverse la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos de los distintos sectores económicos y sociales del municipio.
- En Uruguay, el fomento de la concertación entre los sectores público, privado y social constituye un principio rector del ordenamiento territorial. Las estrategias regionales deben establecer lineamientos estratégicos que consideren la acción coordinada del gobierno y los actores privados.

Como podemos apreciar, estos marcos jurídicos reconocen la necesidad de armonizar intereses presentes, sin embargo, no prevén mecanismos para tal fin. Si bien la participación ciudadana constituye un prerrequisito de la concertación de intereses, la compatibilización de intereses diversos y potencialmente contrapuestos, requiere de mecanismos específicos.

En relación al indicador n. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de coordinación administrativa, se observa que son frecuentes las normas que prescriben compatibilizar entre sí diversas políticas y planes, o las políticas de diversos niveles de gobierno, y no tan frecuentes las normas que establecen los mecanismos para tal fin:

- En Paraguay, se prescribe definir los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable.

- En Argentina, se prevé la coordinación interjurisdiccional de la política de ordenamiento ambiental del territorio, entre las provincias y con la Nación por medio de un consejo integrado por los ministros de ambiente.
- En Colombia, se prescribe compatibilizar las políticas departamentales de asentamientos y centros urbanos con las políticas nacionales; elaborar los planes de desarrollo metropolitano con la participación de los municipios que integran el área metropolitana; y considerar las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos en la formulación de los planes municipales y distritales de ordenamiento, los reglamentos de usos del suelo y la coordinación de los planes sectoriales. La coordinación, concurrencia y subsidiariedad constituyen principios rectores del ordenamiento territorial.
- En Brasil, la Unión puede reconocer las ZEE estatales, regionales y locales, elaboradas anteriormente a la sanción del Decreto, con el fin de compatibilizarlas con las políticas federales. Se debe asegurar la inserción de la ZEE en el programa de gestión territorial mediante la creación de una comisión de coordinación estatal y crear una base de informaciones compartidas entre los diversos órganos de la administración pública. Las instituciones integrantes del Consorcio ZEE-Brasil deben constituir una red integrada de informaciones con el objeto de almacenar, actualizar y garantizar la utilización compartida de los productos generados por la ZEE en las diferentes instancias gobierno.
- En Chile, la política nacional de ordenamiento territorial debe ser definida por una Comisión Interministerial. Los planes regionales de ordenamiento territorial deben ser formulados en coherencia con dicha política y su aprobación requiere un informe previo favorable de los ministros que conforman la Comisión. Además, este plan es objeto de un procedimiento de consulta a las municipalidades de la región y a los organismos que integran el gobierno regional. En la etapa de diseño de los planes, los organismos que los formulan deben integrar a los organismos vinculados a las materias objeto del plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, con el fin de asegurar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por el plan. Con el objeto de asegurar una planificación coordinada de los territorios objetos de planes reguladores intercomunales y metropolitanos, los anteproyectos de planes son elaborados por la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo, con consulta a las respectivas municipalidades y a los organismos pertinentes de la administración del Estado.

- En Ecuador, se prescribe la articulación entre políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, debiendo los planes de ordenamiento articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento. Cada nivel de gobierno debe formular su plan de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles y con otras jurisdicciones del mismo nivel. Una ley debe definir los mecanismos de coordinación horizontal y vertical. Los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados ejercen funciones de coordinación del ordenamiento territorial. Todos los instrumentos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados deben elaborarse teniendo en cuenta los planes de ordenamiento territorial; el órgano legislativo debe verificar que el proyecto presupuestario sea congruente con los objetivos y metas del respectivo plan de ordenamiento territorial y el ejecutivo hacer lo mismo con la programación de actividades.
- En Perú, los organismos e instituciones estatales con competencias en materia ambiental conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que integra los sistemas sectoriales, regionales y locales de gestión ambiental. Dicho Sistema está a cargo de la integración funcional y territorial de la política ambiental, incluidos sus instrumentos de gestión, como el ordenamiento territorial ambiental, así como de la coordinación de las instituciones del Estado en la materia. Por otro lado, la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental se define de manera coordinada entre el Estado y los niveles descentralizados de gobierno, los cuales coordinan a su vez entre sí y con el gobierno nacional sus políticas de ordenamiento territorial. La política nacional orienta, además, las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Los planes de ordenamiento urbano y rural se deben elaborar e implementar de manera compatible con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales. La ZEE se incorpora a los planes y programas sectoriales, regionales y locales. El Consejo Nacional del Ambiente es un órgano integrado por representantes de distintos niveles de gobierno, que elabora la Estrategia Nacional de ZEE y sus planes operativos y resuelve las inconsistencias entre las decisiones sectoriales o de otros niveles de gobierno sobre las categorías de uso. En la elaboración e implementación de dicha Estrategia interviene asimismo el Comité Técnico Consultivo, conformado por representantes de diversos ministerios, institutos nacionales, los rectores, los gobiernos regionales y locales, organizaciones indígenas, y los sectores privado y no gubernamental de desarrollo. De modo similar, se deben constituir comisiones técnicas a nivel regional y local.

- En Uruguay, el ordenamiento territorial se realiza por medio de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado. La coordinación y cooperación entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial es un principio rector, que debe respetarse en particular en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento. Con este fin:
- Se crearon las Directrices Nacionales de ordenamiento territorial, cuya elaboración requiere la participación de las entidades públicas pertinentes y de los gobiernos departamentales.
- Se establecieron diversos instrumentos a utilizar entre instituciones públicas, en ámbitos territoriales concretos o en sectores específicos; entre dos o más departamentos, que comparten problemas y oportunidades de desarrollo y gestión territorial o requieren de coordinación supradepartamental para su adecuada planificación; entre gobierno departamental y autoridades locales; y para el ordenamiento de microrregiones compartidas.
- Los gobiernos departamentales deben garantizar la coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental y de estos con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional, lo cual se logra con la colaboración del MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.
- Se deben establecer procedimientos de elaboración concertada de los instrumentos sectoriales que tengan relevancia territorial.
- Se creó el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>143</sup>, que contribuye a la formulación y seguimiento de las Directrices y Programas Nacionales, y se pronuncia sobre la compatibilidad a las Directrices Nacionales de los restantes instrumentos de ordenamiento territorial y los grandes proyectos de infraestructura, ya que toda obra

---

<sup>143</sup> El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial está integrado por Ministros, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes. Los Ministros que lo integran son: el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quien lo preside; el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; y el Ministro de Economía y Finanzas. El Comité puede requerir la integración temporal de otros Ministros o Intendentes (Ley 18.308, 2008, art. 75).



pública proyectada debe ajustarse a las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.

- Se debe crear el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial para el registro de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos y de los planes, programas y proyectos de relevancia territorial a desarrollarse.
- Se construye, a través de las actuaciones coordinadas de todas las entidades públicas con competencia o capacidad pertinente, el Sistema Nacional de Información Territorial.
- En caso de divergencias entre instituciones públicas sobre criterios de ordenamiento, estas pueden requerir la colaboración de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en los procesos de negociación o mediación de conflictos. En caso de resultar infructuosa la conciliación, las divergencias serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- La Comisión Sectorial de Descentralización debe tener en cuenta las previsiones de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes en relación a proyectos e inversiones en los departamentos, privilegiando la localización de los que sean compatibles con las finalidades del ordenamiento territorial.
- Deben coordinarse los sistemas de descentralización institucionalizados de modo de lograr una gestión planificada e integrada de las políticas sociales y productivas en el territorio.
- En Venezuela, los planes previstos en la LOOT son vinculantes tanto para los organismos públicos, como los particulares.
- El Plan Nacional de Ordenación del Territorio se desagrega en los restantes planes; orienta los planes de desarrollo y los planes sectoriales del Estado en relación a usos prioritarios, localización de actividades productivas y grandes obras de infraestructura, lineamientos de urbanización y áreas a proteger. Los planes regionales deben desarrollar las directrices del Plan Nacional.
- Los planes sectoriales deben observar, en su dimensión espacial, los lineamientos de los distintos planes de ordenación del territorio.
- Los planes de ordenación urbanística deben concretar los lineamientos del Plan Nacional y del plan regional de ordenación del territorio correspondiente.

- Los planes de ordenación del territorio se elaboran a través de un proceso de coordinación interinstitucional permanente. Para coordinar la elaboración del Plan Nacional y asegurar la adecuación a este de los restantes planes y grandes proyectos de infraestructura, se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que nuclea a representantes de diversos ministerios<sup>144</sup>. Se reciben de los organismos competentes los informes técnicos y estudios pertinentes, en función de los cuales debe elaborarse el proyecto de Plan. En el proceso de elaboración, deben incluirse representantes de organismos públicos y privados de distintos niveles territoriales y sectores, tenerse en cuenta las propuestas que estos presenten y realizarse consultas a todos los niveles de la administración pública. Con competencias y funcionamiento equivalentes, se crean comisiones regionales. A los efectos de obtener la conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio de los planes regionales, sectoriales y de las áreas bajo régimen de administración especial, los organismos encargados de su elaboración y modificación deben someterlos a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio previamente a su aprobación.
  - La planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio, y se lleva a cabo a través de un sistema de planes, que incluye los planes de ordenación del territorio, de ordenación urbanística y de desarrollo urbano local. Las autoridades urbanísticas deben orientar su actuar a la política nacional de ordenación territorial. El Ejecutivo Nacional y los municipios deben ejercer sus respectivas competencias de manera coordinada. El Ejecutivo Nacional coordina las actuaciones urbanísticas e impulsa la creación de organismos intermunicipales de planificación y gestión urbana. Los municipios elaboran los planes de desarrollo urbano local en cooperación con los órganos con competencia urbanística y velan por el cumplimiento de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y urbanística. La administración urbanística nacional está conformada por el Ministerio del Desarrollo Urbano y los restantes

---

<sup>144</sup> Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; de Relaciones Interiores; de la Defensa; de Fomento; de Agricultura y Cría; de Energía y Minas; de Transporte y Comunicaciones; del Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

organismos públicos nacionales que tengan competencias pertinentes. La ley otorga a dicho Ministerio diversas facultades para la coordinación de las actividades de ordenación y desarrollo urbanísticos, tales como compatibilizar, junto con los demás organismos competentes, las políticas y planes de ordenación urbanística y formular recomendaciones. Los restantes organismos deben colaborar con el Ministerio. Los planes de ordenación urbanística deben desarrollar las políticas urbanísticas establecidas en el Plan Nacional y concretar, en el ámbito urbano, los contenidos del Plan Nacional y de los planes regionales de ordenación del territorio. Se elaboran de acuerdo con las directrices expedidas por los organismos competentes y por medio de un proceso de coordinación interinstitucional, incorporando los informes técnicos y estudios pertinentes de los organismos competentes y las observaciones de los municipios respectivos. Las actuaciones urbanísticas públicas y privadas deben cumplir con las determinaciones de los planes nacionales, regionales y locales.

- Cuando, por intervención de varios organismos públicos, se torna funcionalmente compleja el desarrollo de un plan o programa de ordenación, pueden crearse autoridades únicas de áreas, competentes para gestionar los planes y programas necesarios para el desarrollo integral del área o programa en cuestión. Las directrices que expidan deben enmarcarse en el plan de cuyo desarrollo se trate y serán vinculantes para todo organismo con facultades en dicha área o programa.
- Diversos mecanismos procuran articular la gestión de la aguas con la ordenación del territorio: los planes de gestión de las aguas deben ser compatibles con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio; la legislación sobre ordenación del territorio se aplica a la elaboración de los planes de gestión de las aguas; la prevención de los riesgos generados por las aguas se realiza por medio de los planes de gestión integral de aguas, de ordenación del territorio y de ordenación urbanística; un representante de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Asamblea Nacional integra el Consejo Nacional de las Aguas; el incumplimiento de los planes de ordenación del territorio puede fundar una oposición al otorgamiento de una concesión, asignación o licencia de aprovechamiento de aguas.

Como vemos, mecanismos de coordinación administrativa se encuentran en los marcos jurídicos de Uruguay y Venezuela y, en menor medida, Perú y Chile. En función del análisis realizado, podemos advertir algunos aspectos importantes de la coordinación administrativa.

En relación a la articulación entre políticas, es deseable:

- La articulación entre políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, y de estas con la política ambiental.
- La coordinación, en la formulación e implementación de la política de ordenamiento territorial, entre las distintas carteras, los distintos niveles de gobierno y las jurisdicciones del mismo nivel. En Argentina, país federal, esta coordinación está prevista solo entre los ministros de ambiente de las provincias y de estas con la Nación; mientras que, en Chile, país unitario, solo se involucran a los ministros nacionales de diversos sectores.
- Que la política nacional de ordenamiento territorial oriente las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

En relación a la articulación entre instrumentos, es deseable:

- Crear una base de informaciones compartidas entre los diversos órganos de la administración pública.
- Prever mecanismos de coordinación entre distintos niveles de gobierno, distintas carteras y distintos tipos de planes (de ordenamiento territorial, urbanísticos, sectoriales y de gestión de las aguas).
- Que un órgano interministerial e interjurisdiccional coordine la elaboración del plan nacional de ordenamiento territorial, contribuya a la formulación y seguimiento de las directrices, planes y programas nacionales y se pronuncie sobre la compatibilidad a las directrices de los restantes instrumentos de ordenamiento territorial y los grandes proyectos de infraestructura.
- Que toda obra pública proyectada se ajuste a las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- Elaborar todos los instrumentos de gestión de los gobiernos subnacionales teniendo en cuenta los planes de ordenamiento territorial.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Elaborar e implementar todos los planes de ordenamiento territorial, tanto urbano como rural, de manera compatible con la política ambiental nacional.

En función del análisis realizado, se puede decir que la dimensión de análisis localización de los usos del suelo está parcialmente contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. Los legisladores suramericanos han reconocido solo parcialmente la necesidad de localizar los usos del suelo en función del diagnóstico territorial realizado y es más frecuente la consideración de criterios ambientales, sociales y económicos. Son numerosas las normas que prescriben la articulación del ordenamiento territorial con otras políticas y la articulación entre sí de los planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, solo una minoría de marcos jurídicos establecen, asimismo, los mecanismos de coordinación administrativa que garanticen dicha articulación.

### **5.3.6 Asentamientos humanos**

La aspiración de la dimensión de análisis asentamientos humanos es: que los asentamientos humanos se planifiquen y se controlen; que se evite la dispersión y la fragmentación urbana; que los asentamientos humanos se distribuyan en función de las potencialidades, limitaciones y riesgos específicos identificados; que los asentamientos humanos se localicen en zonas seguras; que los asentamientos humanos tengan acceso a infraestructura básica y transporte público; y que los asentamientos humanos tengan calidad ambiental.

Le correspondiente cuatro indicadores:

- o. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.
- p. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.
- q. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.

- r. Existencia en los marcos jurídicos vigentes de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.

En la Tabla 31 (p. 372) puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>145</sup>.

**Tabla 31. Consideración de la dimensión de análisis asentamientos humanos en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
6. Asentamientos humanos	p	--	(x)	(x)	(x)	(x)	--	--	(x)	(x)	(x)	0	7
	q	--	x	--	--	x	(x)	--	--	x	(x)	3	2
	r	--	--	(x)	x	x	x	--	x	x	x	6	1
	s	--	--	(x)	--	--	x	--	--	x	(x)	2	2

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 31 (p. 372) se desprende que la dimensión asentamientos humanos está contemplada en ocho marcos jurídicos (todos, menos los de Argentina y Paraguay), aunque ninguno verifica todos los indicadores. Los marcos jurídicos que más contemplan la dimensión son los de Uruguay, Colombia y Ecuador, que verifican integralmente tres, dos y dos indicadores, respectivamente. Los marcos jurídicos de Chile, Perú y Venezuela verifican integralmente un indicador. El marco jurídico de Brasil verifica de manera parcial tres indicadores.

- El indicador que más marcos jurídicos verifican es existencia de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos; se verifica

<sup>145</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.6, p. 545 s., como Tabla 50. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nación que contemplan la dimensión de análisis asentamientos humanos (América del Sur, 2018).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

integralmente en seis marcos jurídicos (de Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela) y de manera parcial en uno (Brasil).

- El indicador existencia de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras se verifica integralmente en cuatro marcos jurídicos (de Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay) y de manera parcial en uno (Venezuela).
- El indicador existencia de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público se verifica integralmente en dos marcos jurídicos (de Ecuador y Uruguay) y de manera parcial en uno (de Brasil).
- El indicador existencia de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana se verifica, aunque solo de manera parcial, en siete marcos jurídicos (todos menos el de Ecuador).

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de los marcos jurídicos examinados, en relación a la dimensión asentamientos humanos. Por su abundancia, las presentamos en relación a cada indicador.

#### **5.3.6.1 Evitar la dispersión y la fragmentación urbana**

Si bien no existen prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, en siete marcos jurídicos existen normas que buscan controlar el crecimiento urbano:

- En Bolivia, la planificación de la expansión de las ciudades debe incorporar la variable ambiental. Sin embargo, no se especifican criterios.
- En Brasil, se busca evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano por medio de la planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del municipio y del territorio bajo su área de influencia.
- En Chile, es función de los gobiernos regionales establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos. Sin embargo, la ley no define tal desarrollo y tampoco especifica los criterios a cumplir.

- En Perú, las políticas públicas referidas a asentamientos poblacionales (su creación, desarrollo y reubicación) deben regirse por las disposiciones de la Ley General del Ambiente, debiendo garantizarse su habitabilidad, la protección de la salud, así como la preservación y explotación sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural vinculados a ellos. Por otra parte, las políticas ambientales deben contemplar el crecimiento demográfico y la ubicación de la población en el territorio, así como las políticas de desarrollo urbano y rural deben tener en cuenta el impacto que la población tiene sobre la calidad de su entorno.
- En Venezuela, se prevén diversas medidas de planificación del crecimiento urbano: la delimitación de áreas de posible expansión; la constitución de reservas públicas de suelos urbanos a fin de fomentar el desarrollo ordenado de los centros urbanos; el establecimiento de directrices aplicables a los nuevos centros poblados y ciudades; y los desarrollos de urbanismo progresivo.
- En Colombia, para que el suelo suburbano pueda incorporarse al suelo urbano, se requiere previamente el establecimiento de la correspondiente infraestructura. En aquel suelo, los municipios y distritos deben impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos. Por otra parte, debe asegurarse una adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, y la conveniente utilización del suelo rural. Las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos deben localizarse de modo de garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.
- En Uruguay, solo pueden incorporarse al suelo urbano o suburbano los terrenos categorizados previamente como potencialmente transformables, aunque no se especifican los criterios que rigen dicha categorización. Las transformaciones de sectores de suelo urbano, suburbano o categorizado como potencialmente transformable se rigen por los programas de actuación integrada, los cuales deben contener las determinaciones estructurantes, una planificación pormenorizada y normas detalladas de regulación y protección. Por otra parte, las entidades públicas solo pueden construir viviendas dentro de las previsiones de los instrumentos y previo otorgamiento del respectivo permiso de construcción.

Como vemos, algunas de estas normas constituyen lineamientos generales (Bolivia, Brasil, Chile y Perú), mientras que otras contienen reglas claras (Colombia, Uruguay y Venezuela). La normativa colombiana y uruguaya regula la incorporación de nuevas áreas al suelo



urbano, sin embargo, no establece criterios para determinar qué suelo es conveniente incorporar y cuál no debe urbanizarse, debido por ejemplo a consideraciones ambientales.

### **5.3.6.2 Localización de los asentamientos humanos en zonas seguras**

Existen diversas normas que buscan garantizar la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras:

- En Perú, los gobiernos regionales y locales deben elaborar, de manera coordinada, estrategias de prevención de la ocupación de zonas de riesgo. Los planes de acondicionamiento territorial de las municipalidades deben tener en cuenta la protección frente a desastres naturales y la prevención de riesgos.
- En Venezuela, los planes de ordenación urbanística deben señalar las áreas consideradas de alta peligrosidad y delimitar franjas de seguridad.
- En Bolivia, se debe integrar el análisis de los factores de riesgo de desastre en los sistemas nacionales de ordenamiento territorial y los gobiernos municipales deben aplicar dichos factores en la planificación de su desarrollo.
- En Ecuador, se consagra el derecho a un hábitat seguro y saludable y el Estado, en todos los niveles de gobierno, tiene el deber de garantizarlo. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben regular las construcciones, teniendo en cuenta las normas de prevención de riesgos. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben sancionar normas para la prevención de riesgos sísmicos.
- En Colombia, los planes de ordenamiento territorial municipales y distritales deben tener en cuenta las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de riesgos naturales; la ubicación de las áreas de riesgo para asentamientos humanos; y las estrategias de manejo de zonas expuestas. Deben delimitar los suelos de protección por riesgo donde no se pueden localizar asentamientos humanos, norma que se aplica asimismo a los macroproyectos de interés social nacional. Los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo deben ser reubicados y se deben tomar medidas para evitar una nueva ocupación.

- En Uruguay, deben identificarse zonas de riesgo, ya sea por fenómenos naturales o la presencia de instalaciones peligrosas. En la asignación de usos de suelo deben tenerse en cuenta los objetivos de prevención y las restricciones sanitarias establecidas por los organismos competentes. La urbanización de áreas contaminadas o inundables está prohibida y los desarrollos urbanos deben localizarse en zonas no inundables. Evitar el uso generador de riesgo de un inmueble o la ocupación con fines habitacionales de suelo en zonas de riesgo constituye un deber territorial. Aplica el poder de policía territorial de las intendencias municipales.

Como vemos, algunas de estas normas constituyen lineamientos generales (Perú, Venezuela, Bolivia), mientras que otras contienen prescripciones más específicas, propias a garantizar la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras (Ecuador, Colombia, Uruguay). Así, el reconocimiento del derecho a vivir en zonas seguras no garantiza la seguridad de las personas si no está acompañado por prescripciones en este sentido.

Por otra parte, vemos que algunas normas son formuladas en términos genéricos, mientras que otras mencionan riesgos específicos. Teniendo en cuenta que existen riesgos de índole diversa (sísmicos, hídricos, climáticos, a causa de la contaminación, tecnológicos, etc.), que requieren estrategias de prevención apropiadas, parece deseable que las normas mencionen los distintos tipos de riesgo y prevean medidas específicas. Para asegurarse de tener identificados todos los riesgos, resulta deseable que las autoridades que planifican el uso del territorio tengan en cuenta la información generada por los diversos organismos competentes en estos temas. Además de planificar los asentamientos humanos en función de mapas de riesgos establecidos con base en información de dichos organismos, es necesario prever la reubicación de asentamientos localizados en zonas de riesgo y contar con estrategias para prevenir una nueva ocupación. La prohibición de urbanizar zonas de riesgo y la aplicación del poder de policía parecen medidas recomendables.

### **5.3.6.3 Accesibilidad en transporte público**

Existen pocas normas sobre transporte público. En Brasil, el único requisito es que las ciudades de más de quinientos mil habitantes elaboren un plan de transporte urbano

integrado, compatible con el plan director o incluido en él. Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público se encuentran en dos marcos jurídicos: de Ecuador y Uruguay. El primero prevé la elaboración, en todos los niveles de gobierno, de estrategias y programas de integración de las relaciones entre vivienda, servicios, espacio público, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, que incluye el transporte público. El segundo prescribe fomentar un sistema de transporte colectivo y sistemas complementarios de movilidad ciudadana, tales como ciclovías y peatonales.

#### **5.3.6.4 Calidad ambiental de los asentamientos humanos**

Existen diversas prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos:

- En Brasil, constituyen directrices generales de la política urbana la oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales; y la regularización fundiaria y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos.
- En Perú, los gobiernos regionales y locales deben elaborar, de manera coordinada, estrategias de control del deterioro ambiental y sanitario en las ciudades. Los gobiernos locales deben preservar e incrementar las áreas verdes urbanas y periurbanas. Y los planes de acondicionamiento territorial de las municipalidades deben tener en cuenta la disponibilidad de fuentes de agua y zonas para la localización de infraestructura sanitaria, así como de amortiguamiento para la minimización de los impactos ambientales negativos.
- En Colombia, el perímetro urbano está determinado por el alcance de los servicios públicos domiciliarios. Los instrumentos utilizados para el desarrollo de las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana deben contener directrices referidas a mejoras del espacio público, calidad del entorno y alternativas de expansión. Se debe asegurar el suministro de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a los pobladores rurales.
- En Ecuador, los gobiernos municipales y metropolitanos deben reservar un porcentaje de las superficies para zonas verdes y áreas comunales y en toda

urbanización y fraccionamiento del suelo debe entregarse a la municipalidad una porción del terreno urbanizado o fraccionado para este fin. Los gobiernos autónomos descentralizados deben establecer las normas para la gestión integral del ambiente y de los desechos contaminantes. Está previsto la creación de un catastro nacional, integrado y georeferenciado, de hábitat y vivienda para el diseño, en todos los niveles de gobierno, de estrategias y programas integradores de las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos.

- En Venezuela, los planes de ordenación urbanística deben contener la definición de aspectos ambientales tales como sistemas de zonas verdes, espacios libres y de conservación ambiental, y parámetros de calidad ambiental; la ubicación de las instalaciones públicas; el sistema de transporte colectivo; y las dotaciones mínimas para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales. Normas similares rigen para urbanizaciones, debiendo los propietarios urbanizadores ceder gratuitamente al municipio terrenos para calles, parques y servicios comunales y solventar los gastos de las obras respectivas. Las zonas de parques y recreación no pueden ser destinadas a ningún otro uso; las destinadas a servicios e infraestructura, sólo pueden afectarse a otro uso en caso de ser suplidas por otras de características similares; siendo nulo cualquier otro uso.
- En Chile, el plan regional de ordenamiento territorial debe establecer condiciones de localización de las instalaciones para la gestión y disposición de los distintos tipos de residuos, así como de las infraestructuras y actividades productivas, en zonas no comprendidas en la planificación urbanística. Asimismo, deben reubicarse las industrias que ocasionen impactos negativos y tomarse medidas de saneamiento y rehabilitación para las localidades deterioradas o insalubres. Por otra parte, existen estándares urbanísticos mínimos relativos a áreas verdes y equipamientos, para los cuales deben cederse obligatoriamente superficies de forma gratuita. Además, se prevé la elaboración de planes comunales de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, así como proyectos, obras y medidas para el mejoramiento de las condiciones de conectividad, accesibilidad, movilidad y de la calidad de los espacios públicos, la cohesión social y la sostenibilidad urbanas.
- En Uruguay, los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales sobre suelo urbano y suburbano deben contener planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales. En las áreas urbanas, suburbanas o potencialmente

transformables, deben establecerse límites de densidad y edificabilidad. Se deben reservar espacios libres y para equipamiento, debiéndose ceder a la intendencia municipal los correspondientes terrenos previamente a toda actividad de ejecución territorial. Constituye, asimismo, prerequisite a la autorización de nuevas urbanizaciones y fraccionamientos, la realización, a cargo del solicitante, de la red vial, la conexión a la red vial general y las infraestructuras de servicios. La definición de equipamiento, infraestructuras y estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos forma parte del ordenamiento territorial. Siempre que un instrumento de ordenamiento territorial incremente la edificabilidad o desafecte el suelo de un destino público, deben tomarse medidas compensatorias para mantener la cantidad y calidad de los equipamientos. Los instrumentos de ordenamiento territorial deben fomentar la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos en suelo urbano y suburbano de modo de garantizar un acceso universal. Se debe promover la localización de viviendas para la población rural en los centros poblados y ciudades existentes, completar el equipamiento sociocomunitario y dotar de servicios básicos a la población rural.

Como vemos las prescripciones referidas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos son diversas. Las más frecuentes se refieren a suministro de infraestructuras, equipamientos y servicios domiciliarios, así como la provisión de áreas verdes, debiendo cederse los correspondientes terrenos a los municipios de forma gratuita. Existen prescripciones tanto para asentamientos existentes, como para fraccionamientos y nuevas urbanizaciones, las cuales requieren de conectividad y accesibilidad. Las normativas más completas parecen ser la uruguaya y la chilena.

Es interesante señalar que, si bien diversos autores mencionan el mantenimiento de la calidad ambiental como un requisito del desarrollo sostenible (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Guimarães, 1994 y 2002; Montes Lira, 2001; Riechmann 2005), no todos la definen. En función de los criterios propuestos por Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016) y Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), entendemos que la calidad ambiental hace referencia a la calidad tanto de los vectores aires, agua y suelo, como de los ecosistemas, el paisaje y el patrimonio cultural. En relación a los asentamientos humanos, dicha calidad se alcanza mediante un adecuado grado de concentración urbana, la planificación de los espacios abiertos, el acceso a infraestructura básica y espacios verdes, la consideración de la capacidad de suministro

de los recursos hídricos necesarios para los usos planificados, la adecuada gestión de los vertidos y desechos urbanos y el control de la contaminación acústica.

Teniendo en cuenta estos criterios, podemos decir que, a pesar de la cantidad y diversidad de las normas relevadas, la calidad ambiental está parcialmente contemplada en los marcos jurídicos examinados. En función del relevamiento realizado, observamos que estos contemplan en su mayoría la infraestructura de servicios y los espacios verdes. Dos marcos jurídicos contienen previsiones para la gestión de los desechos (Ecuador y Chile), uno solo prevé la disponibilidad de fuentes de agua (Perú) y ninguno considera la contaminación acústica. En cuanto a la calidad del aire, un factor importante es el fomento del transporte público para reducir el uso del automóvil, tema que, como vimos, está contemplado en solo dos marcos jurídicos, de Ecuador y Uruguay.

Por otra parte, es interesante señalar, que, debido a la amplitud del concepto de calidad ambiental, condicionantes de esta se encuentran en otras dimensiones de análisis. Así, un factor de calidad del aire es la localización de las actividades productivas, industriales en particular, en relación a las zonas residenciales. Esta cuestión de la compatibilización de las actividades se analiza más adelante en la dimensión actividades a realizar en el territorio (apartado 5.3.8, p. 357). Sin embargo, podemos adelantar al respecto que solo cuatro marcos jurídicos contienen prescripciones al respecto.

En cuanto a la calidad de los ecosistemas, el paisaje y el patrimonio cultural, este aspecto fue tratado en la dimensión consumo de suelo (apartado 5.3.4, p. 326). Como vimos, esta dimensión está poco contemplada en los marcos jurídicos examinados. En particular, con excepción de Ecuador y Uruguay, están poco desarrolladas las prescripciones relacionadas con la delimitación de zonas de protección y la prohibición de urbanizarlas. Otro condicionante de esta calidad es la localización de los usos del suelo en función de criterios ambientales, aspecto que tratamos en la dimensión localización de los usos del suelo (apartado 5.3.5, p. 359). Como vimos al respecto, solo cuatro marcos jurídicos verifican integralmente el correspondiente indicador. De modo que es posible afirmar que la calidad ambiental en relación a la preservación de los ecosistemas, el paisaje y el patrimonio cultural, no está asegurada en ninguno de los marcos jurídicos examinados.

En síntesis, si bien siete marcos jurídicos verifican el indicador existencia de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos, ninguno contempla todos los aspectos pertinentes. El marco jurídico que más se acerca a este ideal parece ser el de

Uruguay. Por un lado, contiene numerosas prescripciones relativas a calidad ambiental de los asentamientos humanos, tales como: establecimiento de límites de densidad y edificabilidad; reserva de espacios libres y para equipamiento; mantenimiento de la cantidad y calidad de los equipamientos; localización de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos de modo de garantizar un acceso universal; conexión a la red vial y realización de las infraestructuras de servicios como prerequisite a la autorización de nuevas urbanizaciones y fraccionamientos; y fomento del sistema de transporte colectivo. Por otro, el marco jurídico vigente en Uruguay verifica los otros tres indicadores relacionados con la calidad ambiental: existencia de delimitaciones de zonas de protección y de la prohibición de urbanizarlas (correspondiente a la dimensión consumo de suelo), existencia de la prescripción de localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales (dimensión localización de los usos del suelo) y existencia de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias (dimensión actividades a realizar en el territorio).

#### **5.3.6.5 Síntesis de la dimensión**

El análisis de las normas relevadas confirma lo que señalaba la cantidad de indicadores verificados: en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional en América del Sur, la dimensión asentamientos humanos está contemplada parcialmente. Si bien existen normas que buscan controlar el crecimiento urbano, estas no permiten evitar la dispersión y la fragmentación urbana. Existen normas para la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras, sin embargo, son insuficientes en la mayoría de los países. Existen pocas normas sobre transporte público. En cuanto a las prescripciones referidas a la calidad ambiental, estas se limitan, en muchos casos, al suministro de servicios y a la existencia de áreas verdes, dejando de lado otros factores como la disponibilidad de fuentes de agua, la gestión de residuos y la contaminación acústica.

### 5.3.7 Provisión de viviendas

La aspiración de la dimensión de análisis provisión de viviendas es que la población, en particular los sectores de menores recursos, tenga acceso a viviendas apropiadas, en cantidad suficiente y adecuadamente localizadas, en cercanía de los puestos de trabajo y con accesibilidad en transporte público. Le corresponden dos indicadores:

- s. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.
- t. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.

En la Tabla 32 (p. 382), puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>146</sup>.

**Tabla 32. Consideración de la dimensión de análisis provisión de viviendas en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indica- dor	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
7. Provisión de viviendas	t	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	0	0
	u	--	(x)	(x)	(x)	x	x	--	--	x	(x)	3	4

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>146</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.7, p. 553, como Tabla 51. Disposiciones de los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión provisión de viviendas (América del Sur, 2018).



De la Tabla 32 (p. 382), se desprende que la dimensión provisión de viviendas está contemplada en siete marcos jurídicos, aunque de manera parcial: solo se verifica el indicador existencia de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos. Este se verifica integralmente en tres marcos jurídicos (de Colombia, Chile y Uruguay) y de manera parcial en cuatro (Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela). Los marcos jurídicos de Paraguay y Perú no la contemplan.

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de la dimensión provisión de viviendas en dichos marcos jurídicos:

- Cuatro marcos jurídicos reconocen el derecho a la vivienda y el deber del Estado de garantizarlo, en particular para los hogares de menores ingresos: Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador. El marco jurídico de Chile no reconoce tal derecho, sin embargo, prescribe que la planificación urbana atienda a las necesidades de vivienda de la población.
- En Uruguay, el ordenamiento territorial debe articular las políticas públicas habitacionales y de suelo.
- En Ecuador, el gobierno central debe formular las políticas nacionales que garanticen el acceso universal a la vivienda y los gobiernos autónomos descentralizados, desarrollar políticas de vivienda e implementar planes y programas de vivienda de interés social. Además, se deben formular proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria.
- Dos marcos jurídicos, de Colombia y Uruguay, prescriben destinar terrenos para viviendas de interés social en suelos urbanos y de expansión urbana. En Uruguay, cuando se urbanizan con fines residenciales zonas de expansión urbana, deben preverse viviendas de interés social en una proporción del 10 al 30% del número total de viviendas que se autoricen. En Colombia deben determinarse los requerimientos en materia de construcción y mejoras.
- Con el objeto de implementar los planes y programas de vivienda de interés social, las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro (Ecuador).
- En Colombia deben definirse, en los planes de desarrollo metropolitano, políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de viviendas de interés social en los diferentes municipios. Además, se sancionó una ley que promueve la

oferta de suelo urbanizable, la elaboración y ejecución de planes de vivienda de interés social y el acceso a la vivienda, mediante diversos mecanismos de financiación.

- Dos marcos jurídicos que no contienen provisiones referidas a la provisión de viviendas, de Bolivia y Venezuela, prescriben que se fomente el acceso de la población a zonas urbanizables, otorgando la prioridad a los sectores de bajos ingresos. En Venezuela, se prescribe urbanizar terrenos progresivamente, inicialmente con dotación de servicios básicos y completando paulatinamente la infraestructura y los equipamientos.
- Se prevé la prescripción adquisitiva con fines de vivienda a favor de poseedores en situación de pobreza en dos marcos jurídicos, de Uruguay y Brasil.

En función del análisis realizado, se puede decir que la dimensión provisión de viviendas está poco contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. Si bien siete marcos jurídicos contienen normas referidas a viviendas, las prescripciones son variadas e, individualmente, no garantizan que la población, en particular los sectores de menores recursos, tenga acceso a viviendas apropiadas, en cantidad suficiente y adecuadamente localizadas. Para lograr esta aspiración, los marcos jurídicos deberían incluir las diversas normas antes mencionadas. Los marcos jurídicos que más normas pertinentes contienen son los de Colombia, Ecuador y Uruguay.

### **5.3.8 Actividades a realizar en el territorio**

La aspiración de la dimensión de análisis actividades a realizar en el territorio es: que las actividades a realizar sean acordes a las potencialidades, limitaciones, problemas, riesgos del territorio, y de las necesidades y aspiraciones de la población; que la distribución de estas actividades se realice de manera coherente entre sí y con el medio físico, de modo de garantizar la funcionalidad del sistema territorial y un uso múltiple del espacio; que se disponga de suficiente cantidad de suelo urbanizable adecuadamente conectado a las áreas urbanas existentes, con calidad ambiental y accesibilidad en transporte público; y que las actividades se realicen respetando las tasas de renovación de los recursos

renovables, los ritmos de consumo e intensidad de uso de los recursos no renovables y la capacidad de asimilación de los vectores ambientales agua, aire y suelo.

Le corresponde cuatro indicadores:

- u. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.
- v. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.
- w. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.
- x. Existencia en los marcos jurídicos vigentes de normas que regulen el comportamiento de las actividades.

En la Tabla 33 (p. 385), puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>147</sup>.

**Tabla 33. Consideración de la dimensión de análisis actividades a realizar en el territorio en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indica- dor	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	v	--	--	(x)	--	--	--	--	--	--	--	<b>0</b>	<b>1</b>
	w	--	--	x	--	--	--	x	x	x	--	<b>4</b>	<b>0</b>
	x	--	--	--	--	--	--	--	--	x	--	<b>1</b>	<b>0</b>
	y	(x)	--	(x)	--	(x)	x	--	--	--	--	<b>1</b>	<b>3</b>

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

<sup>147</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.8, p. 557, como Tabla 52: Disposiciones que verifican el indicador existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio (América del Sur, 2018).

De la Tabla 33 (p. 385), se desprende que la dimensión actividades a realizar en el territorio está contemplada en siete marcos jurídicos, aunque de manera parcial y ninguno verifica todos los indicadores. El marco jurídico que más indicadores verifica (tres) es el de Uruguay. Cuatro marcos jurídicos (de Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú) verifican integralmente un indicador y dos marcos jurídicos (de Argentina y Colombia) verifican parcialmente otro. Tres marcos jurídicos (de Bolivia, Chile y Venezuela) no contemplan la dimensión actividades a realizar en el territorio. No es posible advertir tendencias claras en relación a los indicadores:

- El indicador que más se verifica es existencia de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias (en cuatro marcos jurídicos: de Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay).
- El indicador existencia de normas que regulen el comportamiento de las actividades se verifica integralmente en un marco jurídico (de Ecuador) y de manera parcial en tres (Argentina, Brasil y Colombia).
- El indicador existencia de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura se verifica en un solo marco jurídico, de Uruguay.
- El indicador existencia de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio se verifica de manera parcial en el marco jurídico de Brasil.

Examinando las normas, se pueden observar las siguientes características de la dimensión actividades a realizar en el territorio en dichos marcos jurídicos:

En relación al indicador u. Existencia mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio, no se encontró ninguna norma. Una sola norma, en el marco jurídico de Brasil, recepta la inquietud de la selección de actividades: en el marco de la ZEE, deben indicarse las actividades adecuadas para cada zona, de acuerdo con su fragilidad ecológica, capacidad de soporte ambiental y potencial.

En relación al indicador v. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias, se observan las siguientes soluciones:

- Existen diversas prescripciones para la compatibilización de actividades en suelo urbano:
  - Ordenar y controlar usos con el objeto de evitar: la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos; la proximidad de usos incompatibles o inapropiados; el parcelamiento del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados en relación a la infraestructura urbana; y la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura (Brasil).
  - Establecer zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos, con miras a compatibilizar actividades y optimizar sus interacciones funcionales (Paraguay).
  - Evitar la realización dentro de una misma zona o en zonas colindantes de actividades o usos incompatibles por razones ambientales. En particular, las sustancias químicas peligrosas deben producir, procesar y almacenarse en instalaciones situadas en zonas industriales (Perú).
  - En espacios municipales contiguos, controlar y ajustar los planes de zonificación de actividades económicas y sociales, con el fin de compatibilizar usos conflictivos (Brasil).
- Prescripciones para la compatibilización de actividades en suelo rural existen en un solo marco jurídico (Uruguay) e incluyen: proteger los usos agropecuarios, priorizando, en las áreas de enclave suburbano lindero a las rurales, actividades de bajo impacto; fijar distancias mínimas a los centros poblados para las actividades productivas rurales de impacto significativo; establecer límites y distancias mínimas entre cultivos agrícolas y forestales, y de estos con otros usos de suelo y actividades; delimitar zonas de exclusión de actividades incompatibles con las actividades productivas; y delimitar áreas de uso preferente para los grandes equipamientos y las distintas actividades productivas. Para la localización de estas en las áreas de uso preferente, pueden otorgarse incentivos y deben tenerse en cuenta la aptitud y capacidad del suelo.

En relación al indicador w. Existencia de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura, un solo marco jurídico, de Uruguay, la prevé: los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deben destinar, en

suelo urbano y suburbano, áreas a las actividades y usos industriales, procurando conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la integración social.

En relación al indicador x. Existencia de normas que regulen el comportamiento de las actividades, se observan soluciones diversas:

- El marco jurídico de Ecuador prescribe establecer normas de prevención, control y sanción de actividades que afecten al ambiente.
- Los marcos jurídicos de Brasil y Colombia prescriben formular criterios (estándares ambientales) para orientar las diversas actividades: productivas, de urbanización, de industrialización y de transporte.
- El marco jurídico de Argentina prescribe implementar, en determinada actividad productiva, prácticas que hagan un uso sostenible de los recursos naturales y sean respetuosas del ambiente. La autoridad de aplicación debe exigir estudios de impacto ambiental y puede imponer requisitos, cuyo cumplimiento se verifica periódicamente.

Como se puede apreciar, estas normas son poco específicas y requerirían ser reglamentadas para ser eficaces.

En función del análisis realizado, se puede decir que la dimensión actividades a realizar en el territorio está poco contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. La idea que existen actividades más o menos adecuadas a los distintos territorios y zonas está receptada, en el marco de la ZEE, en el marco jurídico de Brasil. Sin embargo, ningún marco jurídico prevé mecanismos de selección de actividades. En relación a la compatibilización de actividades, consideramos complementarios los marcos jurídicos de Uruguay y Brasil, ya que el primero contiene normas para la compatibilización de actividades en suelo rural y el segundo contiene normas para la compatibilización de actividades en suelo urbano. El marco jurídico de Uruguay se destaca, además, por ser el único que prescribe destinar áreas a las actividades y usos industriales.

### 5.3.9 Evaluación de los planes de ordenamiento

La aspiración de la dimensión de análisis evaluación de los planes es que se verifique la compatibilidad de la planificación territorial realizada con el desarrollo sostenible. Le corresponde un indicador:

- y. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.

En la Tabla 34 (p. 389), puede verse en qué marcos jurídicos se verifica este indicador<sup>148</sup>.

**Tabla 34. Consideración de la dimensión de análisis evaluación de los planes de ordenamiento en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
9. Evaluación de los planes de ordenamiento	z	--	--	--	x	--	--	(x)	--	x	--	2	1

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 34 (p. 389), se desprende que la dimensión evaluación de los planes de ordenamiento está contemplada en tres marcos jurídicos: de Paraguay, Chile y Uruguay. En estos dos se verifica integralmente el indicador existencia de la prescripción de realizar

<sup>148</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.9, p. 560, como Tabla 53: Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión evaluación de los planes de ordenamiento (América del Sur, 2018).

una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.

Examinando las normas, se puede observar las siguientes características de la evaluación en dichos marcos jurídicos:

- En Paraguay, se prescribe someter a la evaluación de impacto ambiental los planes de ordenamiento territorial del nivel local. Según Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), el enfoque de evaluación para planes es la evaluación ambiental estratégica, mientras que la evaluación de impacto ambiental se usa para proyectos. Analizando las regulaciones infralegales vigentes en Paraguay al respecto, si existen, y/o las prácticas, sería interesante saber qué tipo de metodología se usa y si se trata de una diferencia de enfoque o meramente de nomenclatura.
- En Chile, se prevé la evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial de los distintos niveles de gobierno y la elaboración de los planes debe ajustarse a los requisitos de la evaluación. Como mecanismo de control, la etapa de aprobación del plan culmina con una resolución ministerial, en la cual se da cuenta del procedimiento realizado.
- En Uruguay, se prevé la evaluación ambiental estratégica de todos los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos por ley. El procedimiento debe integrarse en la elaboración de los instrumentos y contar con la aprobación del Ministerio a cargo de Ambiente y Ordenamiento Territorial. La evaluación ambiental estratégica cuenta con un reglamento específico.

En función del análisis realizado, se puede decir que la dimensión de análisis evaluación está poco contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. La necesidad de evaluar la compatibilidad de la planificación territorial realizada con el desarrollo sostenible, previamente a su aprobación, no ha sido reconocida por la mayoría de los legisladores. Solo tres marcos jurídicos prevén una evaluación de los efectos ambientales de los instrumentos de ordenamiento territorial, uno con el enfoque de la evaluación de impacto ambiental y dos con el enfoque de la evaluación ambiental estratégica, lo cual parece ser el más adecuado. La regulación más abarcativa parece ser la uruguaya, que prevé evaluar todos los instrumentos de ordenamiento territorial, integrando la evaluación a la elaboración de los planes y garantizando su debida realización mediante la aprobación del Ministerio de Ambiente.



A partir de los tres casos mencionados, podemos esbozar los siguientes criterios para la evaluación:

- La vigencia de una reglamentación específica.
- La utilización de un enfoque adecuado a la complejidad que supone evaluar los impactos de un instrumento de ordenamiento territorial, a diferencia de un proyecto. Esto es, la evaluación ambiental estratégica.
- La especificación del conjunto de instrumentos sometidos a la evaluación ambiental estratégico, siendo deseable que todos los instrumentos de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno sean alcanzados.
- La especificación de los requisitos a tener en cuenta en la elaboración de los instrumentos sometidos a la evaluación ambiental estratégica.
- La existencia de un mecanismo de control, preferentemente la conformidad del Ministerio de Ambiente previamente a la aprobación del instrumento a evaluar.

Para afinar el análisis y entender más acabadamente las similitudes y diferencias entre los marcos jurídicos, sería necesario examinar la respectiva normativa de rango infralegal, tarea que supera, sin embargo, el marco del presente estudio.

### **5.3.10 Participación ciudadana**

La aspiración de la dimensión de análisis participación ciudadana es que el ordenamiento territorial sea participativo, garantizándose una participación informada y efectiva en todas las fases del proceso (diagnóstico, planificación, gestión, control y seguimiento). Le corresponde dos indicadores:

- z. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos de participación ciudadana.
- aa. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.

En la Tabla 35 (p. 392) puede verse en qué marcos jurídicos se verifican estos indicadores<sup>149</sup>.

**Tabla 35. Consideración de la dimensión de análisis participación ciudadana en los marcos jurídicos vigentes a nivel nacional (América del Sur, 2018).**

Dimensión	Indicador	AR	BO	BR	CL	CO	EC	PY	PE	UY	VE	VI	VP
10. Participación ciudadana	aa	(x)	(x)	x	x	x	x	(x)	(x)	x	x	6	4
	bb	x	--	x	(x)	x	x	--	(x)	x	(x)	5	3

x: el indicador se verifica integralmente (x): el indicador se verifica parcialmente.

VI: cantidad de indicadores que se verifican integralmente.

VP: cantidad de indicadores que se verifican parcialmente.

**Fuente:** elaboración propia.

De la Tabla 35 (p. 392) se desprende que la dimensión participación ciudadana está contemplada en todos los marcos jurídicos examinados:

- En cuatro de ellos (los de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay), se verifican integralmente ambos indicadores.
- En dos (los de Chile y Venezuela), se verifican integralmente el primer indicador (existencia de mecanismos de participación ciudadana) y de manera parcial el segundo (existencia de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial).
- En uno (de Argentina), se verifica integralmente el segundo indicador y de manera parcial el primero.
- En uno (de Perú), se verifica ambos indicadores de manera parcial.
- En dos (de Bolivia y Paraguay), se verifica de manera parcial el primer indicador.

---

<sup>149</sup> La tabla completa, con las respectivas referencias normativas, está disponible en el Anexo 7.3.2.10, p. 562 como Tabla 54: Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión participación ciudadana (América del Sur, 2018).

El indicador que más se verifica es existencia de mecanismos de participación ciudadana, que se verifica en los diez marcos jurídicos; integralmente en seis (de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela) y de manera parcial en cuatro (Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú). Mientras que el indicador existencia de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial se verifica en ocho marcos jurídicos; integralmente en cinco (de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) y de manera parcial en dos (Perú y Venezuela).

Examinando las normas, se puede observar las siguientes características de la dimensión participación ciudadana en los mencionados marcos jurídicos:

- Algunos marcos jurídicos especifican el fin de la participación:
  - Promoción de la concertación entre los distintos intereses y actores presentes (Colombia, Perú).
  - Incorporación de conocimientos disponibles (Perú).
  - Incorporación en las políticas de ordenamiento de diferentes miradas (Uruguay).
- En relación a los instrumentos y etapas en los que se establece la participación, se prevén soluciones diversas, tales como:
  - La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Ecuador).
  - La formulación de la política nacional de ordenamiento territorial (Chile).
  - La elaboración de políticas, planes, programas y proyectos (Bolivia).
  - La planificación y evaluación de resultados del ordenamiento ambiental del territorio (Argentina).
  - La formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, así como en las actividades de los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos (Brasil).
  - En el diagnóstico, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial (Colombia).
  - En la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial en todos los niveles, así como en la priorización del gasto en función de los lineamientos del plan (Ecuador).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- En la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial (Uruguay).
- En relación a los sujetos de la participación, se consideran:
  - Las organizaciones sociales que tienen intereses en el área a ordenar (Argentina).
  - La población, comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil, y asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad (Brasil).
  - Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; así como actores de la economía social y solidaria en la ejecución de proyectos de desarrollo previstos en los planes (Ecuador).
  - Los sectores sociales interesados (Paraguay).
  - Las organizaciones y personas interesadas (Perú).
  - Los pueblos originarios y comunidades campesinas, cuyo derecho a la consulta previa e informada se reconoce. Los gobiernos locales de estos territorios deben planificar la ocupación territorial de acuerdo con a sus prácticas culturales (Bolivia).
- Los mecanismos de participación más frecuentes son:
  - Comisiones y consejos, en los diversos niveles territoriales, integrados por funcionarios y representantes de organizaciones sociales vinculadas con el territorio a ordenar, con funciones consultivas (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay), de coordinación (Brasil y Venezuela) o de seguimiento (Bolivia, Colombia y Ecuador).
  - Consultas públicas (Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela), en particular en los siguientes casos:
    - Modificaciones en los productos de la ZEE, cambios en los límites de las zonas y formulación de nuevas directrices (Brasil).
    - Formulación de planes de ordenamiento territorial, en particular la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considera el gobierno regional (Chile).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Planes de ordenamiento territorial elaborados (Venezuela).
- Audiencias públicas (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay), en particular:
  - En la elaboración del plan maestro y en el control de su implementación (Brasil).
  - En la elaboración, aprobación y modificación de los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales (Chile).
  - Previamente a la aprobación de los planes locales y los instrumentos especiales (Uruguay).
- Otros mecanismos de participación incluyen:
  - Presentación de propuestas (Ecuador, Uruguay).
  - Iniciativa popular (Brasil, Ecuador); referéndum popular y plebiscito (Brasil).
  - Gestión presupuestaria participativa; control social de los instrumentos de la política urbana que impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal; órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal; conferencias sobre asuntos de interés urbano (Brasil).
  - Derecho de petición; acción de cumplimiento; intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento (Colombia).
  - Veedurías, asambleas, cabildos populares, observatorios (Ecuador).
  - Evaluación técnica y monitoreo ciudadano (Uruguay).
- Algunos marcos jurídicos prevén mecanismos de acceso a la información pública:
  - La publicidad de los documentos e informaciones producidos y el acceso a estos; las informaciones generadas en los distintos niveles de gobierno, la base de datos, los resultados y los productos de la ZEE deben ponerse a disposición del público general; el contenido de la ZEE y de su implementación debe divulgarse en lenguaje y formato accesibles (Brasil);
  - En la planificación urbana, publicación de los documentos pertinentes en la página web del respectivo organismo (Chile).
  - Los planes de ordenamiento territorial en todos los niveles deben publicar y difundirse (Ecuador).

La participación ciudadana se establece con mayor frecuencia en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y algunos marcos jurídicos la prevén, asimismo, en la ejecución y/o seguimiento de aquellos. El marco jurídico más amplio al respecto es el colombiano, que la prevé, además, en las etapas de diagnóstico y evaluación. El hecho que los restantes marcos jurídicos no prevean la participación en la etapa de diagnóstico puede relacionarse con la baja consideración que tiene dicha dimensión en la región<sup>150</sup>. Cabe señalar que la participación se prevé, por otra parte, no solo en la formulación de los planes de ordenamiento territorial, sino también en la elaboración de las políticas, programas y proyectos relacionados con este.

Los sujetos de la participación son principalmente la población y las organizaciones sociales, aunque algunos marcos jurídicos incluyen también a los pueblos originarios (Bolivia y Ecuador).

Los mecanismos de participación más frecuentes son la comisión o consejo consultivo (previstos en ocho marcos jurídicos), la consulta pública y la audiencia pública (previstas en cinco marcos jurídicos cada una). Se prevén, asimismo, mecanismos de acceso a la información pública en tres marcos jurídicos. El marco jurídico que mayor cantidad de mecanismos de participación establece es el de Brasil, seguido por el de Ecuador.

En función del análisis realizado, se puede decir que:

- La dimensión de análisis participación ciudadana está parcialmente contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. Los marcos jurídicos que más la contemplan son los de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay, y los que menos la contemplan los de Bolivia y Paraguay.
- Las soluciones que ofrecen estos marcos jurídicos son diversas en cuanto a los instrumentos y etapas del ordenamiento territorial para los cuales se prevé, sujetos involucrados y formas (mecanismos).

---

<sup>150</sup> Ver al respecto el análisis realizado en el apartado 5.3.2 Diagnóstico territorial del presente capítulo (p.306).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- La participación ciudadana se establece con mayor frecuencia en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y en menor medida en la ejecución y/o seguimiento de estos. El marco jurídico más amplio al respecto es el colombiano, que la prevé, además, en las etapas de diagnóstico y evaluación.
- En relación a los mecanismos de participación previstos, el marco jurídico más desarrollado parece ser el de Brasil y los menos desarrollados, los de Argentina, Bolivia, Chile y Paraguay.

### 5.3.11 Síntesis

Los resultados obtenidos en las diez dimensiones de análisis son desiguales. Una dimensión, carácter del ordenamiento territorial, está contemplada en casi todos los marcos jurídicos examinados. Estos vinculan el ordenamiento territorial a la política ambiental y/o a las políticas de desarrollo, y prescriben que sea objeto de una política nacional y que se elaboren planes nacionales. La segunda dimensión de análisis más contemplada, participación ciudadana, está parcialmente contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial examinados, los marcos jurídicos que más la contemplan siendo los de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay. Se observa diversidad en relación a las soluciones previstas. La tercera dimensión de análisis más contemplada es diagnóstico territorial, aunque solo los marcos jurídicos de Brasil y Perú prevén a la vez un diagnóstico territorial integral y una evaluación ambiental. Los restantes marcos jurídicos solo prevén un diagnóstico territorial, con requisitos variables. Finalmente, la dimensión evaluación de los planes está contemplada en tres marcos jurídicos, pero solo en dos, de Chile y Uruguay, se prevé una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial.

Las restantes seis dimensiones de análisis solo están contempladas de manera parcial en los marcos jurídicos examinados. La mayoría de las normas relevadas establecen como objetivo estratégico del ordenamiento territorial la calidad de vida junto con la protección del ambiente; definen lineamientos para que los objetivos operativos contemplen aspectos ambientales, principalmente, y, en menor medida, aspectos sociales y económicos; prescriben delimitar zonas de protección ambiental con regímenes especiales de uso; prescriben que el ordenamiento territorial se articule con otras políticas públicas, en

particular ambientales y de desarrollo, y los distintos planes entre sí, aunque mecanismos de coordinación administrativa se encuentran en solo cuatro marcos jurídicos; establecen prescripciones para asegurar la calidad ambiental de los asentamientos humanos, aunque estas suelen limitarse al suministro de servicios y a la existencia de áreas verdes, obviando otros aspectos relevantes.

En menor medida se encontraron normas que prescriben la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras, la implementación de planes de viviendas sociales y la compatibilización de las actividades que se realizan en el territorio.

Se encontraron pocas normas de regulación del crecimiento urbano y ninguna que frene el consumo de suelo. No se encontraron criterios que permitan regular la clasificación como urbanizable de nuevos terrenos. Asimismo, existen pocas normas que fomenten el transporte público y ninguna que prevea la provisión de viviendas en cercanía de los puestos de trabajo.

Por otra parte, más allá de la cantidad de dimensiones que contempla cada marco jurídico, es importante examinar las normas que contemplan estas dimensiones, en relación a su amplitud (la diversidad de aspectos que contemplan) y a su formulación, la cual puede ser precisa y vinculante o dejar lugar a dudas y excepciones. Así, marcos jurídicos que no se destacan por la cantidad de dimensiones de análisis que contemplan, pueden contener prescripciones amplias y/o normas bien formuladas en relación a una dimensión o indicador en particular. Un ejemplo lo constituye la normativa sobre ZEE de Perú, que contempla las dimensiones diagnóstico territorial y modelo territorial deseado.

En este sentido, vimos que se destacan, en cada dimensión de análisis, los siguientes marcos jurídicos<sup>151</sup>:

1. Carácter del ordenamiento territorial: Brasil, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

---

<sup>151</sup> Los marcos jurídicos se mencionan en orden alfabético, debido a que se requeriría un análisis más fino para establecer una clasificación en cada dimensión de análisis.



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

2. Diagnóstico territorial: Brasil, Ecuador Perú.
3. Modelo territorial deseado: Ecuador, Colombia, Perú y Uruguay.
4. Consumo de suelo: Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela.
5. Localización de los usos del suelo: Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.
6. Asentamientos humanos: Ecuador, Colombia y Uruguay.
7. Provisión de viviendas: Colombia, Ecuador y Uruguay.
8. Actividades a realizar en el territorio: Brasil y Uruguay.
9. Evaluación: Chile y Uruguay.
10. Participación ciudadana: Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay.

Así, algunos marcos jurídicos se destacan en relación a una dimensión de análisis o un indicador en particular:

- El marco jurídico de Brasil se destaca por contener normas sobre evaluación ambiental (en el marco de la ZEE) como parte del diagnóstico territorial, contener prescripciones detalladas para la compatibilización de actividades en suelo urbano y considerar diversos mecanismos de participación ciudadana.
- El marco jurídico de Chile se destaca en relación a los mecanismos de coordinación administrativa (dimensión localización de los usos del suelo) y las prescripciones referidas a evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial (dimensión evaluación de los planes).
- El marco jurídico de Colombia se destaca por contener prescripciones en siete dimensiones de análisis, entre otras, vinculadas a: definición de escenarios de uso y ocupación del espacio, objetivos del ordenamiento del territorio municipal, restricciones a la urbanización de determinados suelos, localización de los asentamientos humanos en zonas seguras y acceso a la vivienda.
- El marco jurídico de Ecuador se destaca por contener prescripciones en siete dimensiones de análisis, entre otras, vinculadas a: la elaboración de planes de ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno y de manera articulada con los otros niveles, delimitación de zonas de protección y restricciones a la

urbanización, viviendas sociales, participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial y diversidad de mecanismos de participación.

- El marco jurídico de Perú se destaca por contener normas sobre evaluación ambiental (en el marco de la ZEE), que forman parte del diagnóstico territorial y del modelo territorial deseado, y establecer mecanismos de coordinación administrativa.
- El marco jurídico de Uruguay se destaca por contener normas amplias y bien formuladas en nueve dimensiones de análisis, entre otras, en relación a: protección de los suelos rurales, restricciones a la urbanización de determinadas zonas, mecanismos de coordinación administrativa, promoción de la densificación urbana, localización de los asentamientos urbanos en zonas seguras, calidad ambiental de estos, destinar terrenos a las actividades y usos industriales, compatibilización de actividades, evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de ordenamiento territorial y promoción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento, incluidas audiencias públicas obligatorias.
- El marco jurídico de Venezuela se destaca por integrar el ordenamiento territorial tanto a la planificación del desarrollo, como a la gestión ambiental, prescribir la protección de las zonas agrícolas y establecer mecanismos de coordinación administrativa.

## **5.4 Idoneidad de los marcos jurídicos para un desarrollo sostenible**

En este capítulo analizamos en forma comparada, a través de la construcción de una matriz, los marcos jurídicos de ordenamiento territorial en América del Sur en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible. Para lograrlo comparamos diez casos: las normas vigentes en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que verifican nuestros indicadores de desarrollo sostenible.

Para evaluar la idoneidad de estos marcos jurídicos como instrumentos de desarrollo sostenible, pueden considerarse, por un lado, la cantidad de indicadores de desarrollo sostenible que verifica cada marco jurídico, así como la cantidad de dimensiones de

análisis contempladas; y, por otro, las características de las normas que cumplen dichos indicadores en cada dimensión de análisis.

#### **5.4.1 Cantidad de indicadores y de dimensiones de análisis que verifican los marcos jurídicos**

Encontramos normas que verifican nuestros indicadores de desarrollo sostenible en todos los marcos jurídicos examinados, aunque con resultados variables. En algunos casos, las normas relevadas verifican integralmente los indicadores; en otros, los verifican de manera parcial. En ningún marco jurídico se verifica la totalidad de los indicadores.

Se pueden clasificar los marcos jurídicos examinados función de la cantidad de indicadores que verifican integralmente: Paraguay (1), Argentina (4), Bolivia (4), Venezuela (6), Chile (7), Perú (8), Brasil (10), Ecuador (11), Colombia (11) y Uruguay (15). Así, el marco jurídico que más indicadores de desarrollo sostenible verifica, y, por lo tanto, el más idóneo, es el de Uruguay. Lo siguen los marcos jurídicos vigentes en Colombia, Ecuador y Brasil. Este resultado sugiere que la vigencia de una ley de ordenamiento territorial, como es el caso en Colombia, Ecuador y Uruguay, incrementa la idoneidad de un marco jurídico como instrumento de desarrollo sostenible. Examinados conjuntamente, los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur verifican 20 indicadores de desarrollo sostenible (del total de 27). Es decir que siete indicadores no se cumplen en ningún marco jurídico examinado.

La frecuencia de verificación de cada indicador es también variable. Los clasificamos en cuatro grupos, según se verifican en la mayoría de los marcos jurídicos examinados (al menos seis de un total de diez), en algunos marcos jurídicos (tres a cinco), en pocos (uno a dos) o en ninguno. Seis indicadores se verifican en la mayoría de los marcos jurídicos examinados:

- Existencia de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional;

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Existencia de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido;
- Existencia de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos;
- Existencia de mecanismos de coordinación administrativa;
- Existencia de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos;
- Existencia de mecanismos de participación ciudadana.

En el otro extremo, siete indicadores no se verifican en ningún marco jurídico, ni siquiera de manera parcial:

- Existencia de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.
- Existencia de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.
- Existencia de procedimientos para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.
- Existencia de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.
- Existencia de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.
- Existencia de prescripciones referidas a la provisión de viviendas en cercanía de los puestos de trabajo.
- Existencia de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.

Comparando los marcos jurídicos en función de cómo contemplan las dimensiones de análisis, encontramos resultados levemente distintos:

- Ningún marco jurídico contempla todas las dimensiones de análisis.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Los marcos jurídicos que más dimensiones contemplan integralmente son los de Uruguay y Brasil (tres cada uno, de un total de diez dimensiones). Uruguay contempla, además, de manera parcial seis dimensiones.
- Los marcos jurídicos de Chile, Colombia, Ecuador y Perú contemplan integralmente cada uno dos dimensiones de análisis. El de Ecuador contempla, además, seis dimensiones de manera parcial.
- Los marcos jurídicos de Argentina, Bolivia y Venezuela contemplan integralmente una sola dimensión y el de Paraguay, ninguna. Este marco jurídico solo contempla de manera parcial dos dimensiones.

Si se consideran conjuntamente las dimensiones de análisis que están integral y parcialmente contempladas, podemos establecer la siguiente clasificación: Paraguay (dos), Bolivia (tres), Argentina (cuatro), Colombia, Brasil, Chile y Perú (seis cada uno), Ecuador (ocho) y Uruguay (nueve).

Las dimensiones más frecuentemente contempladas (de manera integral) son:

- carácter del ordenamiento territorial (en nueve marcos jurídicos);
- participación ciudadana (en cuatro);
- diagnóstico territorial (en dos);
- evaluación (en dos).

Las dimensiones modelo territorial deseado, localización de los usos del suelo y asentamientos humanos se verifican, aunque parcialmente, en la mayoría de los marcos jurídicos. La dimensión actividades a realizar en el territorio está contemplada de manera parcial en cinco marcos jurídicos. En cuanto a las dimensiones provisión de viviendas y consumo de suelo, están contempladas de manera parcial en tres y dos marcos jurídicos respectivamente. Esta clasificación da cuenta del orden de prioridad de los legisladores de América del Sur en relación a estos aspectos del ordenamiento territorial.

## 5.4.2 Normas que propician un desarrollo sostenible

Finalmente comparamos, en cada dimensión de análisis, las normas que propician un desarrollo sostenible:

**1. Carácter del ordenamiento territorial.** Nueve marcos jurídicos prescriben que el ordenamiento territorial sea objeto de una política nacional y se elaboren planes nacionales (además de planes subnacional y locales). Existe así un reconocimiento compartido en la región de la necesidad de contar con una política nacional en la materia y los instrumentos necesarios para una implementación homogénea en todo el territorio nacional. Por otra parte, los marcos jurídicos vinculan el ordenamiento territorial a la política ambiental y/o a las políticas de desarrollo, poniendo de relieve su carácter transversal. En Brasil y Uruguay, esta vinculación se plasma en un instrumento compartido, que abarca a la vez el ordenamiento territorial y el desarrollo.

**2. Diagnóstico territorial.** Si bien normas sobre diagnóstico territorial se encuentran en ocho marcos jurídicos, solo dos, de Brasil y Perú, contienen prescripciones asimilables a la realización de una evaluación ambiental (en el marco de la ZEE). Así, los legisladores de la región no parecen haber reconocido como necesaria la incorporación de tal evaluación al diagnóstico territorial para que este constituya una base sólida para una posterior planificación territorial orientada al desarrollo sostenible. Además, muchas de las normas analizadas son formuladas en términos escuetos y genéricos, lo que señala una infravaloración del diagnóstico como fase del proceso de ordenamiento territorial. Prescripciones más desarrolladas se encontraron en los marcos jurídicos de Brasil, Ecuador y Perú. Por otra parte, diversas normas contienen prescripciones respecto de la procedencia de la información a utilizar en la elaboración del diagnóstico y dan cuenta de la existencia de Sistemas Nacionales de Información, lo cual constituye un buen punto de partida. Asimismo, con el objeto de disponer de información adecuada, algunos marcos jurídicos prevén arreglos institucionales.

**3. Modelo territorial deseado.** Las prescripciones al respecto son incompletas. Prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales se encontraron en dos marcos jurídicos. Mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas

que inciden en el territorio no se encontraron en ninguno. En seis marcos jurídicos, los objetivos estratégicos se formulan en términos de calidad de vida y protección del ambiente. La prevención de desastres y la preservación de los espacios naturales constituyen objetivos solo en el marco jurídico de Colombia y la urbanización en el medio construido solo en el de Uruguay. En cuanto a la minimización del consumo de suelo, esta no constituye un objetivo de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur. En cuanto a los lineamientos para los objetivos operativos del ordenamiento territorial, estos contemplan aspectos ambientales, sociales y económicos, con cierta preponderancia de los ambientales. El marco jurídico más completo en esta dimensión es el de Colombia, que prescribe que se definan escenarios de uso y ocupación del espacio e incluye entre los objetivos estratégicos del ordenamiento la prevención de desastres y la preservación de los espacios naturales.

**4. Consumo de suelo.** En ocho marcos jurídicos, se consideran zonas de protección los espacios de interés ecológico o ambiental y en cinco de ellos las de interés histórico o cultural. Cuatro marcos jurídicos (de Ecuador, Venezuela, Colombia y Uruguay) reconocen, además, la importancia de preservar los suelos agrícolas. Sin embargo, la protección brindada es relativa, ya que depende de los diversos regímenes vigentes o a aprobar. Una prohibición de urbanizar determinadas zonas se encuentra en los marcos jurídicos de Ecuador y Venezuela; y en el argentino, queda prohibido transformar los bosques considerados de muy alto valor de conservación. Una prohibición similar, aunque más laxa (con excepciones previstas), está vigente en Bolivia. Además, el marco jurídico de Uruguay conoce un poder de policía territorial, en el marco del cual las intendencias municipales deben impedir toda actividad (ocupación, loteo, fraccionamiento, construcción y demás operaciones con fines habitacionales) en relación a los inmuebles del dominio privado, que implique el incumplimiento de la legislación vigente o de los instrumentos de ordenamiento territorial. Por otra parte, si bien algunos marcos jurídicos reconocen, de manera incipiente, la necesidad de regular el crecimiento urbano, no receptan aún la idea de controlar y frenarlo, ni de establecer límites cuantitativos al consumo de suelo. La necesidad de ponderar los distintos intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos tampoco ha sido receptada por los marcos jurídicos examinados ni la noción de que, por cuestiones de sostenibilidad ecológica, el interés común pueda requerir, en ocasiones, que no se clasifiquen como urbanizables nuevos terrenos. En estos aspectos se advierte una carencia importante, pudiendo afirmarse que la dimensión consumo de

suelo no está adecuadamente contemplada en la región; en esta dimensión, los marcos jurídicos de la región no propician un desarrollo sostenible.

**5. Localización de los usos del suelo.** Ningún marco jurídico de la región prescribe que los usos del suelo se localicen en función del diagnóstico realizado, solo prescriben tener en cuenta aspectos diversos de la realidad territorial, en particular, ambientales. Este resultado se puede relacionar con la ya señalada infravaloración del diagnóstico territorial como fase del proceso de ordenamiento. Cabe señalar las contadas normas que prescriben tener en cuenta la capacidad productiva de la tierra y la fragilidad ecológica de las zonas. Nos parece relevante la norma que prescribe incorporar los estudios de ZEE en los planes territoriales y sectoriales. Por otra parte, solo tres marcos jurídicos prescriben cumplir la legislación ambiental; el marco jurídico más detallado al respecto es el de Uruguay, que establece, además, explícitamente, que la normativa de ordenamiento territorial queda supeditada a la ambiental. Dos marcos jurídicos, Colombia y Uruguay, reconocen la necesidad de armonizar los intereses presentes en relación a usos del suelo, sin embargo, no prevén mecanismos para tal fin. En cuanto a la coordinación administrativa, se observa que son frecuentes las normas que prescriben compatibilizar entre sí diversas políticas y planes, o las políticas de diversos niveles de gobierno, y no tan frecuentes las normas que establecen los mecanismos para tal fin. En función del análisis realizado, puede decirse que los marcos jurídicos de la región contemplan parcialmente la dimensión localización de los usos del suelo. Los marcos jurídicos que más aspectos de esta contemplan son los de Colombia y Uruguay.

**6. Asentamientos humanos.** Si bien existen contadas normas que buscan controlar el crecimiento urbano, estas no están orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana. Las normas para la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras son insuficientes en la mayoría de los casos. Asimismo, existen pocas normas sobre transporte público y ninguna que fomente la accesibilidad en esta modalidad de transporte. En cuanto a las prescripciones referidas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos, estas se limitan, en muchos casos, a garantizar el suministro de servicios y la existencia de áreas verdes. Si bien estos dos aspectos son factores de gran importancia, la disponibilidad de fuentes de agua y la gestión de residuos condicionan asimismo la calidad ambiental y encontramos que son poco tenidos en cuenta. La contaminación acústica no figura en ningún marco jurídico. En función del análisis realizado, puede decirse que la dimensión asentamientos humanos está contemplada parcialmente en los marcos



jurídicos de la región, encontrándose las normas más completas en la materia en los marcos jurídicos de Uruguay, Colombia y Ecuador.

**7. Provisión de viviendas.** Si bien siete marcos jurídicos contienen normas referidas a viviendas, las prescripciones son variadas e, individualmente, no garantizan que la población, en particular los sectores de menores recursos, tenga acceso a viviendas apropiadas, en cantidad suficiente y adecuadamente localizadas. En cuanto a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo, esta aspiración no está contemplada en ningún marco jurídico. En función de estos resultados, puede decirse que la dimensión provisión de viviendas está poco contemplada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial de la región, siendo los marcos jurídicos que más normas pertinentes contienen los de Colombia, Ecuador y Uruguay.

**8. Actividades a realizar en el territorio.** Ningún marco jurídico de la región prevé mecanismos de selección de actividades. La idea que existen actividades más o menos adecuadas a los distintos territorios y zonas está receptada, en el marco de la ZEE, en el marco jurídico de Brasil. Por otra parte, un solo marco jurídico, de Uruguay, prescribe destinar áreas a las actividades y usos industriales. Existen algunas normas para la compatibilización de actividades, siendo complementarios los marcos jurídicos de Uruguay y Brasil, ya que el primero contiene normas para la compatibilización de actividades en suelo rural y el segundo, en suelo urbano. En función del análisis realizado, puede decirse que la dimensión actividades a realizar en el territorio está poco contemplada en los marcos jurídicos de la región, con la excepción de Uruguay.

**9. Evaluación de los planes.** La necesidad de evaluar la compatibilidad de la planificación territorial realizada con el desarrollo sostenible, previamente a la aprobación de los instrumentos, no ha sido reconocida en la mayoría de los marcos jurídicos examinados. Solo tres marcos jurídicos prevén una evaluación de los efectos ambientales de los instrumentos de ordenamiento territorial, de los cuales dos, de Chile y Uruguay, prescriben la realización de una evaluación ambiental estratégica. La regulación más abarcativa parece ser la uruguaya, que prevé evaluar todos los instrumentos de ordenamiento territorial, integrando la evaluación a la elaboración de los planes y garantizando su debida realización mediante la aprobación del Ministerio de Ambiente.

**10. Participación ciudadana.** En relación a los instrumentos y etapas del ordenamiento territorial para los cuales se prevé la participación ciudadana, los sujetos involucrados y los

mecanismos a utilizar, las soluciones que ofrecen los marcos jurídicos de la región son diversas. La participación ciudadana se establece con mayor frecuencia en la formulación de los planes de ordenamiento territorial y en menor medida en la ejecución y/o seguimiento de estos. En cuanto a mecanismos de participación, el marco jurídico de Brasil ofrece un abanico amplio de opciones. En función del análisis realizado, puede decirse que la dimensión participación ciudadana está parcialmente contemplada en los marcos jurídicos de la región, siendo los más completos al respecto los de Brasil, Colombia, Ecuador y Brasil.

En función del análisis realizado, desde una perspectiva global, el marco jurídico más completo parece ser el de Uruguay y se lo puede considerar una buena práctica en la región, aunque no verifica todos los indicadores de desarrollo sostenible. Este buen resultado puede explicarse por la vigencia de una ley específica, de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, sancionada recientemente (en 2008). Otros marcos jurídicos que se destacan por contener normas amplias y/o bien formuladas en diversas dimensiones de análisis son los de Colombia, Ecuador y Uruguay. Por otra parte, cuatro marcos jurídicos, de Brasil, Chile, Perú y Venezuela, se destacan en relación a una dimensión o indicador en particular.

Si bien se encontraron normas pertinentes en todos los marcos jurídicos examinados y algunos se destacan por contemplar varias dimensiones de análisis, cabe señalar que ninguno verifica todos los indicadores de desarrollo sostenible. Tres marcos jurídicos (de Brasil, Colombia y Ecuador) verifican más de un tercio de los indicadores y uno, el de Uruguay, más de la mitad.

Por otra parte, observamos que la gran mayoría de las normas que propician un desarrollo sostenible en los marcos jurídicos de América del Sur no se encuentra en la normativa argentina (no se encuentran normas equivalentes). Así, normas que protegen los suelos agrícolas, prohíben localizar asentamientos humanos en zonas expuestas a riesgos o prescriben la evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial no existen en la normativa argentina y, sin embargo, se encuentran en marcos jurídicos de América del Sur.

Las variaciones relevadas permiten dividir a nuestra región de estudio en tres grupos.

El primer grupo (Argentina, Bolivia y Paraguay) muestra un débil desarrollo normativo del ordenamiento territorial: el marco jurídico vigente a nivel nacional está disperso, conformado por un número reducido de normas contenidas en diversas leyes no específicas, que no se articulan entre sí. En muchos casos, estas leyes no fueron elaboradas con un enfoque de desarrollo sostenible. De modo que un número reducido de las normas pertinentes recepta criterios de desarrollo sostenible y las que lo hacen, están formuladas en términos genéricos, ambiguos o laxos, o su alcance se limita a casos específicos. En estos países, los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional distan de constituir instrumentos para un desarrollo sostenible. Para lograr este fin, se requerirían amplias reformas legislativas, mediante la sanción de una ley específica, elaborada con este enfoque.

El segundo grupo (Brasil, Chile, Perú y Venezuela) evidencia un desarrollo normativo mayor del ordenamiento territorial. Si bien no existen leyes específicas, existen leyes afines, sobre ZEE, política urbana y/o urbanismo, cuyas normas regulan aspectos diversos del ordenamiento territorial. En estos marcos jurídicos, se encuentran normas que receptan criterios de desarrollo sostenible en relación a algunas dimensiones de análisis. En este grupo se encuentra asimismo un país que cuenta con una ley de ordenamiento territorial, pero sancionada con anterioridad al informe Brundtland, de modo que no fue concebida con un enfoque de desarrollo sostenible y sus normas receptan un número reducido de criterios en este sentido. Cada uno de estos marcos jurídicos contiene algunas normas destacables. En estos países, si bien los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional no llegan a constituir instrumentos idóneos para un desarrollo sostenible, podrían serlo a través de reformas. Lo ideal sería la sanción de una ley específica, elaborada con un enfoque de desarrollo sostenible y articulada con la legislación vigente. Sin embargo, podría tal vez lograrse por medio de la modificación (y ampliación) de las leyes afines existentes.

El tercer grupo (Colombia, Ecuador y Uruguay) cuenta con leyes de ordenamiento territorial, concebidas con un enfoque de desarrollo sostenible. Diversas normas, que regulan diferentes aspectos del ordenamiento territorial, receptan criterios de desarrollo sostenible. Están formuladas de manera adecuada para propiciarlo efectivamente en estos aspectos. En estos países, se requiere completar los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes para que constituyan instrumentos idóneos para un desarrollo sostenible.

El análisis comparado de los marcos jurídicos de ordenamiento territorial en América del Sur mostró que existen normas que propician un desarrollo sostenible en los diez casos examinados. Sin embargo, se observa una gran variabilidad entre casos en relación a la cantidad de normas pertinentes que contienen, los aspectos que estas abarcan y la adecuación de su formulación para generar los efectos deseados. Si bien algunos países se destacan por haber sancionado leyes de ordenamiento territorial con un enfoque de desarrollo sostenible, cabe señalar que, de acuerdo con los desarrollos teóricos e internacionales sobre la temática, ningún marco jurídico de la región puede considerarse un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible.

Por otra parte, es importante remarcar que el análisis realizado se limitó a los textos legales; no consideró el conjunto de las fuentes del derecho, que incluye, entre otras, la jurisprudencia y la doctrina. Tampoco se tuvo en cuenta la aplicación de las normas por las administraciones de los distintos países. Está claro que tales perspectivas podrían arrojar resultados diferentes y deben ser entendidas como complementarias de la presente investigación, si se quiere comprender de manera completa la problemática que nos convoca.

En relación a la aplicación de las normas examinadas, nos parece pertinente señalar los siguientes aportes:

- En Chile, Jiménez, Hidalgo, Campesino y Alvarado (2018) advierten que modificaciones recientes del marco jurídico han constituido una desregulación del uso del suelo no urbanizable, que fomenta la expansión de lo urbano por ocupación del espacio rural. Además, el actual modelo de desarrollo urbano favorece el mercado inmobiliario y genera un déficit en cuanto al ordenamiento de las áreas rurales. Si bien la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano está orientada a la implementación de un modelo sostenible de expansión urbana, esta orientación no se ve reflejada en la legislación, situación que genera un consumo improductivo del territorio.
- En Colombia, Hernández Peña (2010) señala que, de acuerdo con la ley, los planes de ordenamiento territorial deberían ser construidos colectivamente, mediante procesos de participación social, y sometidos a evaluación por parte de las autoridades ambientales. El gobierno debería construir el modelo de organización territorial con base en escenarios concertados con las comunidades y las organizaciones civiles. Sin embargo, en la práctica no se observa tal participación.

Además, la ley tiene un sesgo urbano y evidencia una debilidad en la visión regional, lo que ocasiona divergencia en los criterios para la planificación del uso del suelo y resulta en la fragmentación del territorio. Por otra parte, los municipios no se encuentran en condiciones de asumir los procesos de desarrollo, observándose una creciente atomización de problemáticas y recursos. Estos autores cuestionan, asimismo, si la base normativa e institucional existente permite realizar un ordenamiento territorial orientado al desarrollo sostenible.

- En Perú, Neyra Palomino (2015) señala que los criterios para la elaboración del ordenamiento y su orientación al desarrollo sostenible están contenidos en instrumentos de rango infralegal: los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (aprobados por Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM de 2010) y la Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios del ordenamiento territorial (aprobada por Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM de 2013). Para tener una comprensión acabada del marco jurídico del ordenamiento territorial vigente en Perú, el análisis debería extenderse a estos instrumentos. Por otra parte, el autor advierte que, a pesar de existir un detallado marco jurídico, en la práctica, la articulación entre políticas de distintos niveles en los procesos de ocupación del territorio es deficiente, lo que genera impactos ambientales, sociales y económicos negativos.
- En Venezuela, Salas Bourgoïn (2011) advierte una brecha entre las prescripciones legales de ordenamiento territorial y la práctica administrativa en la materia, con graves consecuencias en los ámbitos ambiental, social y económico.

Estos señalamientos nos recuerdan que, si bien un buen marco jurídico y reglamentario constituye un recurso importante de toda política pública, no garantiza que se logren los fines perseguidos. Como lo señala Brañes (2001), tres factores afectan la eficacia del derecho ambiental en América Latina: el escaso desarrollo de la legislación ambiental, su baja valoración social y deficiencias institucionales que obstaculizan su aplicación. Es probable que estos factores condicionan de manera similar la eficacia de la normativa de

ordenamiento territorial<sup>152</sup>. El presente estudio, realizado con base en los textos legales, da cuenta de la idoneidad de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en la región para propiciar un desarrollo sostenible. Sin embargo, para tener una visión más acabada de los efectos reales que estos producen, sería necesario estudiar el cumplimiento de las normas por las respectivas administraciones públicas, así como su aplicación por los respectivos tribunales.

---

<sup>152</sup> Sobre el concepto de eficacia de las normas jurídicas en el sentido de éxito –la idoneidad de determinadas normas para lograr el estado de cosas que se propuso el legislador–, remitimos al estudio de Hierro (2003).

## 6 Conclusiones: aportes para un marco jurídico del ordenamiento territorial en Argentina

---

La presente tesis doctoral indagó cómo se instrumenta jurídicamente la consecución del desarrollo sostenible mediante el ordenamiento territorial. Primero estudiamos el caso argentino. Luego realizamos un análisis comparado de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes en los países de América del Sur con el objeto de encontrar normas que propicien un desarrollo sostenible y puedan orientar el proceso legislativo en curso en Argentina. Para realizar este estudio, se analizó la legislación vigente al 1° de marzo de 2018, usando la técnica del relevamiento y análisis documental.

En el primer capítulo, se analizaron antecedentes internacionales vinculados a legislación de ordenamiento territorial. Se presentó, por un lado, la ley de ordenamiento territorial de Suiza, cuya vinculación con el desarrollo sostenible ha sido estudiada por diversos autores y puede considerarse una buena práctica en tal sentido. Por otro, se mencionaron relevamientos de leyes de ordenamiento territorial en América Latina y otras regiones del mundo, relevamientos que no se centran en el desarrollo sostenible.

En el capítulo 2, se indagaron los conceptos centrales para el estudio propuesto, el ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, su vinculación, así como su recepción por la legislación de América Latina. Se advirtió la existencia de cierto consenso en torno a considerar al ordenamiento territorial un instrumento para la consecución del desarrollo sostenible. Al respecto, se relevaron un conjunto de requisitos formulados por especialistas y que constituyen criterios de desarrollo sostenible para el ordenamiento territorial. A partir de estos criterios, formulamos diez dimensiones de análisis y sus respectivos indicadores, 27 en total, que posibilitaron la verificación de los supuestos de investigación. Las dimensiones de análisis fueron: carácter del ordenamiento territorial, diagnóstico territorial, modelo territorial deseado, consumo de suelo<sup>153</sup>, localización de los usos del suelo,

---

<sup>153</sup> Al respecto cabe señalar que nuestro enfoque reconoce el carácter finito del recurso suelo, así como la no sustituibilidad entre el capital natural y otros tipos de capital. Creemos que para alcanzar

asentamientos humanos, provisión de viviendas, actividades, evaluación y participación ciudadana.

Sobre esta base, se evaluó si el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Argentina incorpora las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible (capítulo 3). Como Argentina no cuenta con una legislación nacional específica, para identificar el marco jurídico a evaluar, se relevaron, en primer lugar, las diversas leyes que inciden en la organización territorial. Se identificó un total de 31 leyes de estas características, de las cuales cinco mencionan explícitamente el ordenamiento territorial y una prevé un ordenamiento territorial integral. Esta, la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002), establece al ordenamiento ambiental del territorio como instrumento de la política ambiental.

En segundo lugar, con el fin de identificar las normas que propician un desarrollo sostenible, cruzamos nuestros indicadores con las 31 leyes que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial. Este procedimiento dio como resultado que se verificaron cuatro de los 27 indicadores: las normas vigentes cumplen cuatro de los criterios formulados por los autores del marco teórico. Además, otros seis indicadores se vieron reflejados, de manera parcial, en normas que regulan temas afines, sin cumplir con los criterios. En función de estos resultados, se llegó a la conclusión que el marco jurídico argentino carece de las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.

En tercer lugar, se examinaron tres propuestas legislativas existentes, de las cuales dos tienen estado legislativo. Aplicando los indicadores a dichas propuestas, encontramos que realizan aportes valiosos, aunque insuficientes. Incluso la sanción de la propuesta que más indicadores verifica mejoraría el marco jurídico vigente, sin convertirlo en un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible.

---

la sostenibilidad del desarrollo, debe mantenerse el agregado total del capital natural esencialmente en sus niveles actuales. Por este motivo, consideramos que, para propiciar un desarrollo sostenible, el ordenamiento territorial debe, entre otros requisitos, regular y limitar el consumo de suelo, consideración que hemos incorporado como dimensión de análisis.



Ante este panorama, salimos a la búsqueda de tales instrumentos en los países de la región. Procuramos identificar normas que propician un desarrollo sostenible y podrían ser receptadas, con las debidas adecuaciones, en la normativa argentina, haciendo esta más eficaz para propiciar tal desarrollo (capítulo 4). Examinamos la legislación vigente en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En cada ordenamiento jurídico, identificamos las leyes (en sentido amplio) que contienen disposiciones de ordenamiento territorial. Cruzando nuestros indicadores con estas leyes, identificamos y describimos las normas de ordenamiento territorial que propician un desarrollo sostenible en América del Sur. Encontramos tales normas en todos los marcos jurídicos examinados, aunque ninguno verifica la totalidad de los indicadores.

Sobre esta base, en el capítulo 5, se analizaron en forma comparada los mencionados diez marcos jurídicos de ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur, en cuanto a su idoneidad como instrumento para un desarrollo sostenible. Mediante una comparación casos, se analizaron las normas que propician un desarrollo sostenible, a partir del relevamiento realizado en los dos capítulos anteriores. Se obtuvo como resultado que, si bien tales normas se encuentran en todos los marcos jurídicos examinados, se observa una gran diversidad. Los marcos jurídicos de Argentina, Bolivia y Paraguay verifican pocos indicadores de desarrollo sostenible (no más de cuatro, de un total de 27) y contienen un número reducido de normas pertinentes. Los marcos jurídicos de Brasil, Chile, Perú y Venezuela verifican un número mayor de indicadores (entre seis y diez cada uno) y contienen diversas normas pertinentes. Los marcos jurídicos de Colombia, Ecuador y Uruguay verifican la mayor cantidad de indicadores (entre 11 y 16) y contienen la mayor cantidad de normas pertinentes. No solo varía en cada marco jurídico examinado el número de normas que propician un desarrollo sostenible, sino que varía también la formulación de las normas: algunas están expresadas de manera más completa y precisa que otras.

Este análisis nos permitió clasificar nuestros casos de estudio en tres grupos. Un primer grupo, conformado por Argentina, Bolivia y Paraguay, muestra un débil desarrollo normativo del ordenamiento territorial, con un número reducido de normas que propician un desarrollo sostenible, muchas de las cuales formuladas de una manera que limita su alcance. El segundo grupo, conformando por Brasil, Chile, Perú y Venezuela, evidencia un desarrollo normativo mayor del ordenamiento territorial, con la existencia de leyes afines y normas que receptan algunos criterios de desarrollo sostenible. El tercer grupo, conformado por Colombia, Ecuador y Uruguay, cuenta con leyes de ordenamiento territorial

concebidas con un enfoque de desarrollo sostenible, que contienen, efectivamente, diversas normas que propician tal desarrollo. Sin embargo, en ningún caso se verificaron todos los indicadores de desarrollo sostenible, de modo que, de acuerdo con los desarrollos teóricos e internacionales sobre la temática, ningún marco jurídico de la región podría considerarse un cabal instrumento idóneo para un desarrollo sostenible.

En síntesis, el presente trabajo mostró:

- Que el ordenamiento jurídico argentino contiene un número reducido de normas de ordenamiento territorial. Este marco jurídico contiene a su vez un número reducido de normas que propician un desarrollo sostenible.
- Que, entre los instrumentos vigentes, el ordenamiento ambiental del territorio es el único de carácter integral y está regulado de manera escueta. Para poder implementarse y lograr los fines perseguidos, requeriría ser desarrollado por medio de una ley específica, que contemple los lineamientos existentes. Sin embargo, la única propuesta conocida en este sentido es un anteproyecto que no fue presentado en el Congreso de la Nación y contiene un número reducido de normas que propician un desarrollo sostenible.
- Que dos proyectos legislativos de ordenamiento territorial tienen estado parlamentario. Si bien evidencian enfoques distintos, ambos contienen normas que propician un desarrollo sostenible y mejorarían el marco jurídico vigente. Sin embargo, debido a que satisfacen un número limitado de los criterios establecidos por los autores del marco teórico, no pueden ser considerados cabales instrumentos para tal desarrollo. Además, se advirtieron algunas falencias en su formulación y una insuficiente articulación con las normas vigentes sobre ordenamiento ambiental del territorio.
- Que los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en otros países de América del Sur contienen numerosas normas que propician un desarrollo sostenible, aunque ninguno satisface la totalidad de los criterios. Se destacan diversas leyes que podrían orientar y aportar al proceso legislativo en curso en Argentina.

El presente y último capítulo procura alcanzar el cuarto y último objetivo específico de la investigación: interpretar y comprender las particularidades del marco jurídico del ordenamiento territorial en Argentina en relación a propiciar un desarrollo sostenible.

Concluiremos nuestro trabajo verificando el segundo supuesto de investigación al indentificar, en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en países de América del Sur, normas que propician un desarrollo sostenible y podrían ser receptadas, con las debidas adecuaciones, en el ordenamiento jurídico argentino, haciendo a este más eficaz para propiciar tal desarrollo.

## **6.1 Particularidades del marco jurídico del ordenamiento territorial en Argentina en relación a propiciar un desarrollo sostenible**

Las 31 leyes que conforman el marco jurídico del ordenamiento territorial a nivel nacional en Argentina tienen objetos diversos: áreas protegidas, protección de sistemas naturales, actividades y gestión de residuos, propiedad y posesión de la tierra, entre otros. Si bien cinco leyes mencionan el ordenamiento territorial, ninguna es una ley específica. La principal regulación de esta materia se encuentra en la Ley General del Ambiente, como ordenamiento ambiental del territorio (Ley 25.675 de 2002, art. 9 y 10), un instrumento de la política ambiental nacional (Ley 25.675 de 2002, art. 8). Se encontraron, asimismo, normas pertinentes en tres leyes más: la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) y la Ley de Acuicultura (Ley 27.231 de 2015).

Este conjunto de leyes verifica un número reducido de indicadores de desarrollo sostenible: diez de un total de 27. Cuatro indicadores se verifican integralmente, es decir que las normas pertinentes receptan la totalidad de los criterios formulados por los autores del marco teórico. Otros seis indicadores se verifican de manera parcial, en el sentido que las normas pertinentes regulan temas afines, sin receptar dichos criterios. En función de este análisis, encontramos que el marco jurídico de ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Argentina carece de 17 tipos de normas para ser un instrumento idóneo de desarrollo sostenible, y otros seis tipos de normas son receptados de manera incompleta.

Teniendo en cuenta ambos tipos de normas, las que verifican integralmente los indicadores y las que los verifican de manera parcial, observamos que el marco jurídico argentino del ordenamiento territorial establece:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

1. Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.
2. Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluye variables ambientales, sociales y económicas.
3. Lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales y sociales.
4. Delimitación de zonas de protección (bosques nativos y glaciares).
5. Prescripción de localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos.
6. Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.
7. Mecanismos de coordinación administrativa entre las provincias y la Nación.
8. Normas que regulan el comportamiento de un tipo de actividad, la producción acuícola.
9. Mecanismos de participación ciudadana en un ámbito geográfico, la Cuenca Matanza Riachuelo.
10. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.

En relación a las dimensiones de análisis, solo la dimensión carácter del ordenamiento territorial está integralmente contemplada en el marco jurídico argentino y tres dimensiones no están contempladas. Tres dimensiones están parcialmente contempladas (se verifican uno o varios indicadores de la dimensión, quedando uno o varios sin verificar) y, en tres dimensiones más, se verifica parcialmente un indicador: pareciera que el legislador ha vislumbrado la importancia del tema, sin receptar los criterios formulados por los autores del marco teórico. Por contemplar las dimensiones de análisis, resultan pertinentes las disposiciones sobre ordenamiento ambiental del territorio, contenidas en la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002, art. 9 y 10), así como las en las Leyes de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) y de Acuicultura (Ley 27.231 de 2015).

Teniendo en cuenta que se formularon diez dimensiones de análisis y 27 indicadores de desarrollo sostenible para su verificación, el resultado argentino puede considerarse modesto. Es posible decir que, de acuerdo con los desarrollos teóricos e internacionales

sobre la temática, las normas argentinas no resultan suficientes para que el marco jurídico vigente a nivel nacional pueda considerarse un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible.

Este resultado se puede explicar por la carencia de una ley de ordenamiento territorial. La Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002), que contiene las disposiciones sobre ordenamiento ambiental del territorio, es una ley de política ambiental. Norma la gestión ambiental, de la cual el ordenamiento ambiental del territorio constituye un instrumento entre varios otros; no puede considerarse una ley específica. Además, las disposiciones sobre ordenamiento ambiental del territorio son escuetas en relación a la amplitud y complejidad de la materia. Proveen lineamientos básicos, que por su importancia requerirían ser desarrollados.

Se podría argumentar que el resultado argentino se debe a que los desarrollos teóricos e internacionales sobre la temática no son aplicables a un país de nuestra región. Sin embargo, la comparación con los marcos jurídicos vigentes en América del Sur (realizada en el capítulo 5), invalida tal argumento. La mayoría de los marcos jurídicos de la región verifica más indicadores y contempla más dimensiones de análisis que el argentino. En promedio, a nivel regional, los marcos jurídicos vigentes verifican 7,7 indicadores, casi el doble de Argentina. Siete marcos jurídicos verifican más indicadores y seis contemplan más dimensiones de análisis.

El resultado del marco jurídico argentino solo supera el resultado de Paraguay (cuyo marco jurídico verifica un solo indicador) y es comparable con el de Bolivia (que verifica cuatro indicadores y contempla una sola dimensión de análisis de manera integral). En el otro extremo, el marco jurídico argentino tiene una diferencia de 11 indicadores con el marco jurídico que obtuvo el mejor resultado, el de Uruguay (que verifica 15 indicadores, y contempla tres dimensiones de análisis integralmente, así como siete de manera parcial). Y una diferencia de 16 indicadores si se lo compara con el resultado global de la región: considerando el conjunto de marcos jurídicos vigentes en América del Sur, observamos que se verifican 20 indicadores; cuatro dimensiones de análisis están contempladas integralmente (en al menos un marco jurídico) y seis de manera parcial (no están contempladas integralmente en ningún marco jurídico). Otro punto de comparación son los marcos jurídicos vigentes en los países vecinos, Chile y Brasil. Estos verifican siete indicadores (dos dimensiones de análisis integralmente contempladas) y diez indicadores (tres dimensiones de análisis integralmente contempladas), respectivamente. En función

de estos resultados se puede decir que, en comparación con otros marcos jurídicos de la región, el argentino contiene pocas normas que propician un desarrollo sostenible.

Así, el resultado del marco jurídico argentino no sigue la tendencia regional y lo ubica entre los marcos jurídicos que menos propician el desarrollo sostenible. Argentina se encuentra en el grupo de países que, como Bolivia y Paraguay, muestran un débil desarrollo normativo del ordenamiento territorial, caracterizado por un marco jurídico disperso, conformado por un número reducido de normas, contenidas en diversas leyes no específicas, que no se articulan entre sí. Un número de normas más reducido aún recepta criterios de desarrollo sostenible. Además, las que lo hacen, están formuladas en términos genéricos, ambiguos o laxos, o su alcance se limita a casos específicos. En estos países, los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional no pueden ser considerados instrumentos para un desarrollo sostenible.

En definitiva, si bien se encontraron normas pertinentes en Argentina, estas no resultan suficientes, de acuerdo con los desarrollos teóricos e internacionales sobre la temática, para que la legislación vigente pueda considerarse un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible. Teniendo en cuenta que le faltaría incorporar 17 normas y completar otras seis para satisfacer la totalidad de los requisitos, puede decirse que este marco jurídico carece de las normas necesarias para propiciar un desarrollo sostenible. Para hacer este más eficaz en tal sentido, requeriría ser complementado con normas de estas características.

## **6.2 Aportes de los marcos jurídicos de la región**

En relación al segundo supuesto de investigación, el análisis comparado de los casos mostró que los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes en países de América del Sur contienen numerosas normas de ordenamiento territorial que propician un desarrollo sostenible y no están positivizadas en el ordenamiento jurídico argentino. Si bien ninguno cumple con la totalidad de los criterios formulados por los autores del marco teórico (capítulo 2, pp. 125 ss.), pudiéndose considerar un instrumento idóneo para un desarrollo sostenible, cabe señalar que un marco jurídico, el de Uruguay, cumple la mayoría de los

criterios y constituye un ejemplo de buena práctica. A diferencia del marco jurídico argentino, los marcos jurídicos de América del Sur contienen normas que:

- Vinculan el ordenamiento territorial con las políticas de desarrollo.
- Incorporan, por medio de la ZEE, la evaluación ambiental al diagnóstico territorial.
- Prevén la definición de escenarios de uso y ocupación del espacio acordes con los objetivos de desarrollo, las potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- Formulan los objetivos estratégicos del ordenamiento territorial en términos de calidad de vida, prevención de desastres y densificación urbana.
- Restringen o prohíben la urbanización y el fraccionamiento de las zonas de valor ambiental, paisajístico, histórico-cultural o agrícola.
- Establecen mecanismos de coordinación administrativa interjurisdiccional y intersectorial.
- Contienen prescripciones para asegurar la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.
- Contienen prescripciones para asegurar la calidad ambiental de los asentamientos humanos, referidas a provisión de servicios, áreas verdes, gestión de residuos y disponibilidad de agua.
- Someten a evaluación ambiental estratégica los instrumentos de ordenamiento territorial.
- Contienen prescripciones para la provisión de viviendas a los sectores de menores recursos.
- Contienen prescripciones para la compatibilización de las actividades, tanto en suelo urbano como rural.
- Establecen diversos mecanismos de participación ciudadana.

Veamos los ejemplos concretos que ofrecen los marcos jurídicos analizados.

## **6.2.1 Normas que podrían ser receptadas en el ordenamiento jurídico argentino**

En los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes en países de América del Sur, pueden encontrarse normas que propician un desarrollo sostenible en cada una de nuestras dimensiones de análisis.

En relación a la dimensión carácter del ordenamiento territorial, son interesantes los modelos adoptados por Perú, Brasil, Ecuador y Uruguay. El marco jurídico de Perú establece a la política nacional de ordenamiento territorial ambiental como referente obligatorio de las restantes políticas públicas, en todos los niveles de gobierno, y a la ZEE como instrumento obligatorio de planificación y gestión del territorio. La legislación de Brasil prescribe la elaboración de planes en los distintos niveles territoriales, así como la planificación de regiones metropolitanas y microrregiones, otorgando a la Nación la correspondiente competencia. En Ecuador, la Constitución prescribe que los planes se elaboren de manera articulada entre los distintos niveles de gobierno. En Uruguay, la ley prescribe que el uso del territorio se organice mediante un sistema integrado de directrices, programas y planes; sus determinaciones son vinculantes para los organismos públicos y los particulares. Existen, además, directrices nacionales, que orientan los distintos instrumentos de ordenamiento territorial, así como las políticas sectoriales con incidencia territorial y los proyectos de inversión pública.

En relación a la dimensión diagnóstico territorial, son interesantes las normas sobre zonificación ecológico-económica sancionadas en Brasil y Perú. En Brasil, el marco jurídico prescribe definir unidades de sistemas ambientales en función del potencial y la fragilidad ecológica, así como de las tendencias de ocupación del territorio y de articulación regional. De modo similar, el marco jurídico de Perú prescribe definir y evaluar unidades en función del valor productivo, ecológico e histórico-cultural, la exposición a varios tipos de riesgos, la existencia de conflictos de uso, así como la aptitud urbana e industrial.

En cuanto a la dimensión modelo territorial deseado, son interesantes los enfoques adoptados en Colombia y Uruguay. El marco jurídico de Colombia prescribe definir escenarios de ocupación del espacio y adecuar los usos del suelo a sus capacidades y limitaciones. Asigna múltiples objetivos estratégicos al ordenamiento territorial, entre otros



la prevención de desastres, la ejecución de acciones urbanísticas integrales y la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales, administrativas y de planificación. El marco jurídico de Uruguay, por su parte, prescribe que los instrumentos de ordenamiento territorial aseguren la conservación del ambiente, la biodiversidad y la sostenibilidad; privilegien los proyectos de inversión compatibles con el desarrollo sostenible; y promuevan la heterogeneidad residencial y la densificación urbana.

En relación a la dimensión consumo de suelo, son interesantes las prescripciones en Ecuador y Uruguay. En Ecuador, la ley ordena conservar zonas urbanas de valor artístico, histórico o paisajístico, así como zonas de protección ambiental, agrícola o por riesgo. Está prohibido urbanizar el suelo que tenga vocación agropecuaria, así como fraccionar bosques, humedales y otras áreas ecológicamente sensibles o que posean una vocación agrícola. En Uruguay, deben delimitarse áreas de protección, ya sea por su interés ecológico, paisajístico, patrimonial o cultural, así como proteger los suelos de uso rural, que no pueden ser fraccionados ni urbanizados. Además, los gobiernos departamentales disponen de un poder de policía territorial.

Con respecto a la dimensión localización de los usos del suelo, encontramos normas que propician un desarrollo sostenible en varios marcos jurídicos. En primer lugar, son interesantes los modelos de Brasil, Colombia y Perú, que prescriben realizar el ordenamiento territorial, distribuir las actividades y asignar los usos del suelo en función de criterios ecológicos, de los limitantes económicos y sociales, y de la infraestructura disponible. En Perú debe, además, incorporarse la ZEE a los planes y programas sectoriales. En segundo lugar, los marcos jurídicos de Colombia y Uruguay otorgan preeminencia a las normas de protección ambiental por sobre las previsiones y directrices de ordenamiento territorial. En Uruguay está prohibido urbanizar las áreas naturales protegidas y deben protegerse las zonas costeras y litorales. Por otra parte, la ley establece diversos instrumentos de cooperación y coordinación administrativa, tales como un comité nacional de ordenamiento territorial, directrices nacionales y departamentales, un inventario de instrumentos y un sistema de información territorial. Además, toda obra pública proyectada debe ajustarse a las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial. En tercer lugar, el marco jurídico de Venezuela establece que los planes de ordenamiento territorial son vinculantes, tanto para los organismos públicos, como para los particulares; además, el plan nacional de ordenamiento territorial es orientativo para los restantes planes, incluidos los sectoriales. Los planes se elaboran a través de un proceso

de coordinación interinstitucional permanente, la cual se logra por medio de comisiones interministeriales (a nivel nacional y regional), la inclusión de informes técnicos y de representantes de organismos públicos y privados de distintos niveles territoriales y sectores, y consultas a todos los niveles de la administración pública. Además, la planificación urbanística forma parte del proceso de ordenamiento territorial y existen mecanismos para la articulación de este con la gestión de las aguas.

En relación a la dimensión asentamientos humanos, encontramos asimismo normas interesantes en varios marcos jurídicos. En Perú, las políticas de desarrollo urbano deben regirse por las disposiciones de la Ley General del Ambiente. En Venezuela, el crecimiento urbano se planifica mediante la delimitación de áreas de posible expansión. En Colombia, la incorporación de nuevo suelo urbano requiere previamente el establecimiento de la correspondiente infraestructura. Además, las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos deben localizarse de modo de garantizar adecuadas relaciones funcionales entre zonas. En Uruguay, solo pueden incorporarse al suelo urbano o suburbano los terrenos categorizados previamente como potencialmente transformables. Las transformaciones se rigen por programas de actuación integrada, que contienen normas de regulación y protección. Las entidades públicas solo pueden construir viviendas dentro de las previsiones de los instrumentos. En Colombia y Uruguay, deben identificarse las áreas de riesgo (ya sea por fenómenos naturales, contaminación o la presencia de instalaciones peligrosas) no aptas para asentamientos humanos, debiéndose reubicar los asentamientos expuestos y tomar medidas para evitar una nueva ocupación. En Perú, deben elaborarse estrategias de control del deterioro ambiental y sanitario en las ciudades, preservar e incrementarse las áreas verdes, tenerse en cuenta la disponibilidad de fuentes de agua y preverse zonas de amortiguamiento. En Colombia, debe asegurarse el suministro de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a los pobladores rurales. Los marcos jurídicos de Ecuador y Chile prescriben realizar previsiones para la gestión de residuos.

La dimensión provisión de viviendas está desarrollada particularmente en Ecuador y Colombia, cuyos marcos jurídicos reconocen el derecho a la vivienda y contienen normas que promueven la provisión de viviendas de interés social. La legislación de Uruguay ordena que se articulen las políticas habitacionales y de suelo.

En relación a la dimensión actividades a realizar en el territorio, existen prescripciones referidas a los distintos tipos de suelo. En suelo urbano, la legislación de Uruguay prescribe destinar áreas a las actividades y usos industriales; normas para la compatibilización de

usos se encuentran en la legislación de Perú y Brasil. En suelo rural, prescripciones de protección, adecuación y compatibilización de usos se encuentran en los marcos jurídicos de Brasil y Uruguay.

Con respecto a la dimensión evaluación de los planes, el marco jurídico de Uruguay prevé la evaluación ambiental estratégica de todos los instrumentos de ordenamiento territorial, procedimiento que se encuentra reglamentado.

Finalmente, en relación a la dimensión participación ciudadana, son interesantes los modelos adoptados por los marcos jurídicos de Brasil, Ecuador y Uruguay. El marco jurídico de Brasil prevé instrumentos de democracia directa, así como diversos mecanismos de acceso a la información pública y de participación. La Constitución Política de Ecuador ofrece otros mecanismos de participación y prevé esta en todas las etapas de las políticas públicas. Los sujetos considerados son tanto las personas, como las comunidades y los pueblos. En relación a la política de ordenamiento territorial, la participación debe darse en todas las fases de los planes de ordenamiento territorial y en todos los niveles de gobierno. El marco jurídico de Uruguay prevé audiencias públicas obligatorias y la conformación de una comisión asesora de ordenamiento territorial, integrada por representantes de ministerios, intendentes, la academia, gremios y organizaciones no gubernamentales.

Consideramos que las mencionadas normas podrían ser receptadas en el ordenamiento jurídico argentino, haciendo este más eficaz para lograr un desarrollo sostenible. Como vemos, estas normas provienen principalmente de los marcos jurídicos de Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, así como, en menor medida, de Colombia. En función del análisis realizado, las siguientes leyes resultan ser las más interesantes en relación a nuestra problemática:

- Ordenamiento del Territorio del Municipio (Ley 388 de 1997), vigente en Colombia.
- El Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001) y los Criterios para la Zonificación Ecológico-Económica (Decreto 4.297 de 2002), vigentes en Brasil.
- El Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM de 2004), vigente en Perú.
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010, vigente en Ecuador.

- La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008) y las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017), vigentes en Uruguay.

La legislación más completa, de acuerdo al análisis realizado en el capítulo 5, es la de Uruguay. Si bien no contempla la totalidad de los criterios establecidos por los autores del marco teórico, se puede considerar un posible modelo a seguir en la elaboración de una ley de ordenamiento territorial para Argentina. De manera complementaria, nos parece pertinente tener en cuenta, además: la normativa sobre zonificación, así como las normas sobre compatibilización de usos en suelo urbano, de Brasil y Perú; las normas referidas a definición de escenarios de uso y ocupación del espacio, objetivos estratégicos y provisión de viviendas, de Colombia; los modelos adoptados por Ecuador y Colombia en relación a la provisión de viviendas; y los mecanismos de participación ciudadana previstos en la normativa de Brasil y Ecuador.

Es importante recalcar que no estamos recomendando la mera recepción textual de disposiciones ajenas. Sino, más bien, la elaboración de disposiciones nuevas, inspiradas en la legislación antes mencionada, pero formuladas de tal manera que se logren los efectos deseados, en el contexto del sistema jurídico argentino.

Por otra parte, cabe señalar que hemos obviado la referencia a disposiciones constitucionales. Esta elusión se debe a que una reforma constitucional en Argentina es un proceso considerablemente más largo y complejo que la sanción de una ley nueva o la modificación de una existente. En los países cuya constitución política prevé instrumentos de democracia directa, como sucede, por ejemplo, en Ecuador, los mecanismos de modificación de la constitución permiten realizar reformas parciales con cierta agilidad, lo que posibilita la introducción de disposiciones nuevas o la modificación de las existentes. El ordenamiento jurídico argentino no ofrece tal posibilidad. Por este motivo, consideramos que sugerir la modificación de disposiciones constitucionales no constituiría una propuesta realista. Sin embargo, como fue mencionado en el capítulo 3 (p. 142), la Constitución Nacional argentina no menciona el ordenamiento territorial. Si bien una competencia en la materia puede derivarse de otras disposiciones existentes, sería deseable que la Carta Magna estableciera una competencia clara al respecto.

Hasta este punto, pensando en aportes para el ordenamiento jurídico argentino, hemos considerado las normas que propician un desarrollo sostenible y que están vigentes en los

marcos jurídicos de la región. Es legítimo preguntarse qué debe suceder con los requisitos establecidos por los autores consultados, que no fueron receptados por ningún marco jurídico de la región ¿Pueden obviarse también en nuestro país?

## 6.2.2 Requisitos obviados

Examinados conjuntamente, los marcos jurídicos del ordenamiento territorial de América del Sur cumplen 20 criterios, es decir que obvian por completo siete requisitos del desarrollo sostenible, seis de los cuales tampoco están contemplados en las propuestas legislativas existentes en Argentina. Es interesante señalar que estos requisitos olvidados se relacionan con el crecimiento urbano y con las actividades a realizar en el territorio. Esta coincidencia pareciera indicar tendencias compartidas a nivel regional:

- A treinta años de la publicación del informe Brundtland, el desarrollo se piensa todavía principalmente en términos de crecimiento; “sin considerar su base territorial” (Massiris, 2012, p. 48) y sin dimensionar las consecuencias perjudiciales que este enfoque tiene para la sostenibilidad.
- Los legisladores evaden determinadas normas: las que regularían el crecimiento urbano y las actividades a realizar en el territorio. Esta tendencia puede interpretarse como la expresión en materia territorial de una política de *laissez-faire* económico, común a todos los países de la región, más allá de las diferencias ideológicas que manifiestan los distintos gobiernos.

Es posible advertir una diferencia de valoración entre los especialistas (los autores consultados en el capítulo 2, p. 125 s.) y la clase política. Para los autores consultados, los criterios formulados constituyen requisitos del desarrollo sostenible, mientras que los legisladores no los consideran como tales. O bien no los ven como factibles de ser implementados. Esta situación es probablemente producto de los poderosos intereses económicos (urbanísticos, entre otros) que están presentes y condicionan la política territorial. Massiris (2012) atribuye la limitada capacidad del ordenamiento para regular el uso, la ocupación y la transformación de los territorios, entre otros factores, a la influencia de las visiones sectoriales y desarrollistas, y a la preponderancia de algunos intereses en la elaboración de los modelos territoriales. Es posible pensar que estos factores influyen

de modo similar la legislación: que en toda la región los intereses económicos, en particular del mercado inmobiliario, sean un factor clave para explicar las limitaciones detectadas en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial.

Esta tendencia a un bajo grado de regulación de la actividad inmobiliaria puede explicar, asimismo, que no existan prescripciones referidas a la provisión de viviendas en cercanía de los puestos de trabajo<sup>154</sup>.

Al respecto es interesante recordar (como lo mencionábamos en el capítulo 2, p. 132), que Ferrandis Martínez y Noguera Tur (2016) plantean la construcción de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo, así como la clasificación como suelo de expansión urbana de suficiente cantidad de suelo adecuadamente conectado a las áreas urbanas existentes, como medidas complementarias de las restricciones y limitaciones al consumo de suelo. Tales medidas tienen por fin atender a la demanda de suelo disperso, mediante la habilitación de alternativas. Es decir que, en nuestra región, no existen restricciones y limitaciones legales al consumo de suelo y tampoco se fomentan alternativas. Esta carencia puede explicar, al menos en parte, la existencia de un crecimiento descontrolado de las ciudades, en perjuicio de la sostenibilidad del desarrollo.

Podría argumentarse que algunos requisitos formulados por los autores, en particular por los autores europeos (Ferrandis Martínez y Noguera Tur, 2016; Gómez Orea y Gómez Villarino, 2013; Mahaim, 2014), no resultan aplicables en América del Sur, al encontrarse alejados de la realidad regional. Si bien es importante elaborar modelos de desarrollo acordes a la realidad regional, también, es cierto que un requisito no pierde relevancia solo porque resulta de difícil cumplimiento o se opone a intereses predominantes. Si lo que se pretende con el ordenamiento territorial es lograr un desarrollo sostenible en nuestros países, debe buscarse la manera de incorporar a nuestros ordenamientos jurídicos normas que respondan a la mayor cantidad posible de requisitos. Y tomarse las medidas que promuevan su cumplimiento.

---

<sup>154</sup> Aunque esta carencia puede también explicarse por la probable escasez de información disponible en relación a la distribución territorial de los puestos de trabajo.

En todos casos, la sanción de normas nuevas, estén o no inspiradas en disposiciones extranjeras, requiere asegurar su compatibilidad con el resto del ordenamiento jurídico argentino. Los requisitos a tener en cuenta se presentan en el próximo apartado.

### **6.2.3 Requisitos del ordenamiento jurídico argentino**

La sanción de normas nuevas, en particular la incorporación al ordenamiento jurídico argentino de normas ajenas, requiere en primer lugar tener en cuenta la organización federal del país, especialmente las competencias de los distintos niveles de gobierno, tal como las establece la Constitución Nacional. En segundo lugar, debe contemplarse la legislación pertinente existente.

En relación a nuestra temática, resultan pertinentes dos tipos de competencias nacionales: por un lado, las atribuciones del Congreso de la Nación (art. 75) incluyen “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio” (Constitución Nacional, 1994, art. 75, inc. 19); por otro, en materia ambiental (art. 41), un reparto competencial de índole concurrente complementaria (Esain, 2008)<sup>155</sup>. Por lo demás, las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno federal (art. 121) y se garantiza la autonomía municipal (art. 123).

El reparto competencial en materia ambiental ha dado lugar a una normativa tanto nacional como provincial. A nivel nacional, se sancionaron diversas leyes pertinentes para el ordenamiento territorial, en particular: la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007), que regula la transformación y el uso de las porciones de territorio cubiertas por bosque nativo; el Régimen de gestión ambiental de aguas (Ley 25.688 de 2002), que establece la indivisibilidad de las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del

---

<sup>155</sup> “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas” (Constitución de la Nación Argentina, 1994, art. 41, tercer párrafo).

recurso; así como las normas sobre gestión de residuos domiciliarios (Ley 25.916 de 2004) e industriales (Ley 25.612 de 2002). A nivel provincial, existen leyes complementarias de las antes mencionadas, así como otras leyes ambientales que pueden incidir en la organización territorial.

Además, existe una normativa provincial en materia de ordenamiento territorial. Por un lado, las provincias de Mendoza, Jujuy y Buenos Aires cuentan con leyes específicas (Ley 8051 de 2009<sup>156</sup>, Ley 6099 de 2018<sup>157</sup> y Decreto-Ley 8912 de 1977<sup>158</sup>, respectivamente); y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un Plan Urbano Ambiental<sup>159</sup>. Por otro, diversas leyes ambientales contienen disposiciones sobre ordenamiento ambiental del territorio (Ley 11.723 de 1995 en la provincia de Buenos Aires; Ley 10.208 de 2014 en la provincia de Córdoba; Ley 7801 de 2004 en la provincia de La Rioja, entre otras).

Toda normativa nueva que se sancione en materia de ordenamiento territorial debería respetar el reparto competencial previsto por la Constitución Nacional y articularse con la legislación existente.

Por otra parte, existen diversos antecedentes pertinentes, que pueden inspirar la formulación de normas, en particular:

- Las experiencias existentes en materia de ordenamiento territorial rural (al respecto se puede consultar el trabajo de Paruelo, Jobbágy, Lathera, Dieguez, García Collazo y Panizza, 2014).

---

<sup>156</sup> Otorga al ordenamiento territorial carácter de procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial. Ley 8.051 de 2009. Boletín Oficial de la provincia de Mendoza, 22 de mayo de 2009, Mendoza, Mendoza, Argentina. En consecuencia, de esta ley, se aprobó el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Ley s/n de 2017. Boletín Oficial de la provincia de Mendoza, 31 de agosto de 2017, Mendoza, Mendoza, Argentina.

<sup>157</sup> Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento Del Suelo. Ley 6.099 de 2018. Boletín Oficial de la provincia de Jujuy, 17 de diciembre de 2018, San Salvador de Jujuy, Jujuy, Argentina.

<sup>158</sup> Ordenamiento Territorial y Uso Del Suelo. Decreto Ley 8.912 de 1977. Texto ordenado por Decreto 3.389 de 1987. Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires, 7 de mayo de 1987, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

<sup>159</sup> Plan Urbano Ambiental. Ley Marco. Ley M 2.930 de 2008. Boletín Oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 8 de enero de 2009, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Las experiencias que se realizaron en relación al ordenamiento territorial de bosques nativos, a través de los proyectos financiados por el fondo que establece la Ley 26.331 de 2007<sup>160</sup>.
- La experiencia acumulada desde 2004, en materia de planificación de la inversión pública, en el marco del Plan Estratégico Territorial Argentina (PET), del cual se presentó un nuevo avance a fines de 2018 (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, 2018).

En este sentido, consideramos pertinente el proyecto de ley Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018), analizado en el apartado 3.2.5 (pp. 180 ss.). Como mencionábamos, esta propuesta se inspira de un anteproyecto elaborado a la par del PET, en el período 2009-2012, en el ámbito del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, es decir, con una mirada federal. Además, la coordinación de su elaboración estuvo a cargo de la provincia de Mendoza, por ser considerada una provincia pionera en la materia (Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, 2010).

Desde el enfoque del desarrollo sostenible, pueden considerarse como las principales fortalezas del proyecto: el diagnóstico de las dinámicas territoriales; la incorporación del Plan Estratégico Territorial Nacional; los diversos fines asignados al ordenamiento territorial; la articulación de los planes con las políticas ambientales, fiscales de vivienda y catastrales; la ocupación y explotación del suelo rural acordes con sus aptitudes, restricciones y vocación; los mecanismos de coordinación administrativa; la gestión del riesgo; el reconocimiento del derecho a una calidad de vida digna y la accesibilidad a equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales; las estrategias de movilidad sostenible; la previsión en el medio urbano de espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes; la articulación de los planes de ordenamiento territorial con las políticas de vivienda; las obligaciones, a cargo de los particulares, con relación al uso del suelo; la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial, los

---

<sup>160</sup> Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007, art. 30 ss.).

derechos de consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo y las previsiones que deben hacer al respecto los planes de ordenamiento territorial; la participación de las organizaciones sociales y de los organismos de ciencia y la tecnología.

En función de las mencionadas fortalezas, este proyecto nos parece constituir, con las adecuaciones que detallaremos en la sección final del presente capítulo, la base de la propuesta con la que cerraremos este trabajo.

### **6.3 Propuesta para un marco jurídico argentino del ordenamiento territorial, que propicie un desarrollo sostenible**

En función de los resultados alcanzados en este trabajo, consideramos que, para mejorar el marco jurídico del ordenamiento territorial vigente a nivel nacional en Argentina, no es necesario elaborar un proyecto completamente nuevo. Se podría aprovechar el proyecto de ley Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018), corrigiendo las falencias detectadas y completándolo con los aportes de los marcos jurídicos vigentes en la región. De este modo se podría contar con un proyecto de ley elaborado en el marco del ordenamiento jurídico argentino, que contempla las necesidades de las provincias, a la vez que incorpora las buenas prácticas de los países vecinos.

Sobre la base del proyecto legislativo mencionado, se sugiere:

- Incorporar, desarrollándolos, los lineamientos de la de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002) referidos a ordenamiento ambiental del territorio (art. 9 y 10). Tener en cuenta los aportes del proyecto de ley Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio, analizado en el apartado 3.2.3 (pp. 169 ss.)<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> El texto completo de este anteproyecto está disponible en el Anexo 7.2.2.1 (pp. 460 ss.)

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Verificar la compatibilidad del proyecto con las restantes normas de la Ley General del Ambiente y su adecuación a los principios de la política ambiental nacional (Ley 25.675 de 2002, art. 4). Prever mecanismos de articulación entre ambas leyes.
- Prever mecanismos de articulación con las leyes sectoriales de presupuestos mínimos, en particular la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007).
- Reformular los principios rectores como normas que prescriben un comportamiento determinado.
- Establecer lineamientos, en forma de directrices, en relación a las normas, cuya formulación es delegada a las provincias, de modo de asegurar un piso mínimo en todo el país.
- Reglamentar las obligaciones –a cargo de los particulares– con relación al uso del suelo, con el objeto de definir los conceptos que utiliza la ley, tales como “uso sostenible” y “degradación”, con el objeto de asegurar su cumplimiento y aplicación. Prever sanciones por incumplimiento y un poder de policía territorial.
- Tener en cuenta las leyes provinciales vigentes en la materia y prever normas de articulación con estas.
- Incorporar normas que propician un desarrollo sostenible, inspirándose en los modelos vigentes en la región, en particular:
  - Las normas sobre zonificación ambiental, siguiendo los modelos de Brasil (Decreto 4.297 de 2002) y Perú (Decreto Supremo N° 087-2004-PCM de 2004).
  - Los aportes de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 18.308 de 2008) y las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017) de Uruguay.
  - Los aportes del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010 de Ecuador.
  - Los aportes del Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257 de 2001) de Brasil en lo referente a la planificación de las ciudades.
  - Los aportes de la Ley 388 de 1997 de Colombia en relación al ordenamiento territorial municipal.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- Elaborar normas que respondan a los restantes requisitos del desarrollo sostenible, en función de los indicadores formulados a partir de los criterios establecidos por los autores consultados.

Como ley de presupuestos mínimos, debería ser complementada por normativa provincial, con el objeto de atender a las especificidades ambientales, sociales y económicas de cada provincia. Además, debería ser reglamentada para fomentar su cumplimiento.

Un marco legal y reglamentario de estas características constituiría un instrumento de desarrollo sostenible. La mera sanción de tal marco no garantizaría que se logran los fines perseguidos, ya que la eficacia de todo marco jurídico está condicionada por la manera en la que se cumplen y aplican sus normas. Sin embargo, representaría un importante avance para la implementación de una política de ordenamiento territorial en Argentina. Esta tesis pretende ser un original, sistemático y riguroso aporte en este sentido.

## 7 Anexos

### 7.1 Fuentes legislativas consultadas

Tabla 36. Fuentes legislativas consultadas (América del Sur, 2018)

País	Fuente	Organismo	URL
<b>Argentina</b>	Sistema Argentino de Información Jurídica	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<a href="http://www.saij.gob.ar">www.saij.gob.ar</a>
<b>Bolivia</b>	Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia	Presidencia	<a href="http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo">http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo</a>
<b>Brasil</b>	Portal da Legislação - Planalto	Governo Federal	<a href="http://www4.planalto.gov.br/legislacao">http://www4.planalto.gov.br/legislacao</a>
	Traducción al castellano de la Constitución Política	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	<a href="http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf">http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf</a>
	Traducción al castellano del Estatuto de la Ciudad	Ministerio de las Ciudades de Brasil (2010)	<a href="http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/083AB4C6F645C2A305257C380079410F/\$FILE/1_pdfsam_Estatuto_de_la_Ciudad.pdf">http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/083AB4C6F645C2A305257C380079410F/\$FILE/1_pdfsam_Estatuto_de_la_Ciudad.pdf</a>
<b>Chile</b>	Biblioteca del Congreso Nacional de Chile	Congreso Nacional	<a href="https://www.leychile.cl/Consulta">https://www.leychile.cl/Consulta</a>
<b>Colombia</b>	Buscador legislativo – Leyes desde 1992	Secretaría del Senado de la Nación	<a href="http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1000.html">http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1000.html</a>
<b>Ecuador</b>	Leyes aprobadas	Asamblea Nacional	<a href="http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas">http://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas</a>
<b>Paraguay</b>	Biblioteca y Archivo Central	Congreso de la Nación	<a href="http://www.bacn.gov.py">http://www.bacn.gov.py</a>
<b>Perú</b>	Archivo Digital de la Legislación del Perú	Congreso de la República	<a href="http://www.leyes.congreso.gob.pe/">http://www.leyes.congreso.gob.pe/</a>
<b>Uruguay</b>	Banco de Datos Jurídico Normativo	Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales	<a href="https://www.impo.com.uy">https://www.impo.com.uy</a>
<b>Venezuela</b>	Leyes aprobadas a partir de 2011	Asamblea Nacional	<a href="http://www.asambleanacional.gob.ve/leyes">http://www.asambleanacional.gob.ve/leyes</a>
	Leyes anteriores a 2011	Gaceta Oficial	Sitios web diversos

**Fuente:** elaboración propia.

## **7.2 Argentina**

Este anexo complementa el capítulo 3 (el marco jurídico argentino). Contiene tres apartados: el primero está referido a la legislación vigente, el segundo a las propuestas legislativas y el tercero a su comparación.

### **7.2.1 Leyes nacionales vigentes vinculadas al ordenamiento territorial**

En este anexo se presentan los objetos de 31 leyes nacionales vinculadas al ordenamiento territorial, agrupadas por tipo de objeto: áreas protegidas, protección de sistemas naturales, actividades y gestión de residuos, propiedad y posesión de tierras, y ordenamiento territorial. El texto completo de las disposiciones pertinentes para el ordenamiento territorial se encuentra al final del apartado.

#### **7.2.1.1 Áreas protegidas**

La Ley 12.103 de 1934 crea la Dirección de Parques Nacionales y establece sus atribuciones (art. 16), las cuales incluyen dictar los reglamentos de funcionamiento de los parques y reservas nacionales, el acceso a estos, las actividades a desarrollar y el otorgamiento de concesiones para la construcción de edificios e infraestructura. Esta ley crea además los primeros parques nacionales del país: Nahuel Huapí e Iguazú (art. 20).

La Ley de Administración de Parques Nacionales (Ley 22.351 de 1980) establece, en función de las características de cada área, tres categorías de protección: Parque Nacional (art. 4), Monumento Natural (art. 8) y Reserva Nacional (art. 9). A cada categoría le corresponde un régimen con un determinado nivel de protección, así como diversas prohibiciones y restricciones a actividades y al desarrollo de asentamientos humanos (art. 4, 5, 8, 10, 11 y 18, inc. k, n y r).

La Ley 22.428 de 1981 permite declarar Distrito de Conservación de Suelos toda zona donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación de suelos (art. 3). Faculta a las provincias para: hacer aplicar normas conservacionistas en el planeamiento y ejecución de las obras públicas a realizarse en su jurisdicción, así como modificar aquellas existentes que perjudiquen la conservación de los suelos; aprobar los planes y programas de conservación y recuperación de suelos que elaboren los consorcios de conservación de suelos; y emplazar a los responsables a hacer cesar las prácticas o manejos en contravención (inc. e, f y g).

La Ley de Monumentos y Lugares Históricos (Ley 27.103 de 2014, modificatoria de la Ley 12.665 de 1940) establece las atribuciones de la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos (art. 1ter), las que incluyen proponer la declaratoria de monumentos, lugares y bienes históricos nacionales y establecer los alcances y límites de la protección inherente a cada declaratoria. Los monumentos, lugares y bienes protegidos de cualquier jurisdicción quedan sometidos a la custodia y conservación del Estado.

### **7.2.1.2 Protección de sistemas naturales**

La Ley de Defensa de la Riqueza Forestal (Ley 13.273 de 1948) fue la norma central del sistema forestal de la Argentina hasta la sanción de la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007). Sigue vigente, ya que no fue derogada, aunque en la actualidad no se aplica (Esain, 2012). Esta ley declara de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques (art. 1), quedando sometido a restricciones y limitaciones el ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales.

El Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental (Ley 25.831 de 2004) establece que el acceso a la información ambiental es libre y gratuito (art. 3). Esta abarca la información relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable, en particular: el estado del ambiente, las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente y las políticas, planes, programas y acciones referidas a su gestión (art. 2).

La Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007) protege estos bosques y los servicios ecosistémicos que brindan (art. 1) mediante el ordenamiento territorial (art. 3). Prevé la zonificación territorial del área de los bosques nativos, en función de criterios de sustentabilidad y de acuerdo con diferentes categorías de conservación (art. 4), a las que corresponden diversas restricciones de uso (art. 9, 13 y 14).

La Ley de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) establece los presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial, en cuanto reservas estratégicas de recursos hídricos, para la protección de la biodiversidad y como atractivo turístico (art. 1). Se establece la prohibición de las actividades que puedan afectar su condición natural o sus funciones y las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance (art. 6).

El Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley 25.688 de 2003) establece la indivisibilidad de las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso (art. 3) y permite declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental (art. 8).

### **7.2.1.3 Actividades y gestión de residuos**

La Ley 13.246 de 1948 prohíbe toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento (art. 8). Por otra parte, cuando el número de arrendatarios exceda de 25 y no existan escuelas públicas a menor distancia de 10 km del centro del inmueble, el arrendador debe proporcionar a la autoridad escolar el local para el funcionamiento de una escuela, vivienda adecuada para el maestro e instalación para el suministro de agua potable (art. 18, inc. d).

El Régimen de Desechos Peligrosos (Ley 24.051 de 1991) establece que los generadores y operadores de residuos peligrosos deben cumplimentar diversos requisitos para que les sea otorgado el Certificado Ambiental que acredita la aprobación del sistema de manipulación, tratamiento o disposición final a aplicar a los residuos peligrosos (art. 5, 15 y 34). Los lugares destinados a la disposición final como relleno de seguridad deben reunir



determinadas condiciones de permeabilidad del suelo, profundidad del nivel freático, distancia de la periferia de los centros urbanos y existencia de una franja perimetral destinada a la forestación (art. 36).

La Ley 25.612 de 2002 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio<sup>162</sup>. Las plantas de disposición final son sitios especialmente construidos para el depósito permanente de residuos industriales y deben reunir condiciones tales que se garantice la inalterabilidad de los recursos naturales (art. 30). Las plantas de tratamiento y de disposición final deben cumplir normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población en forma significativa. Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, previo a su habilitación, debe realizar un estudio de impacto ambiental (art. 32).

La Ley 25.670 de 2002 establece los presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los policlorobifenilos (PCBs). Prevé que la autoridad de aplicación dictará las normas de seguridad relativas al almacenamiento de estos compuestos (art. 11, inc. c).

La Ley 25.916 de 2004 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios. Las autoridades locales deben establecer los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, en función de las características ambientales locales. Los centros deben ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, de manera tal de no afectar la calidad de vida de la población. Su emplazamiento debe determinarse considerando la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período de pos clausura. Tampoco pueden establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural (art. 20), debiendo además ubicarse en sitios que no sean inundables (art. 21).

---

<sup>162</sup> Esta ley regula el mismo objeto que la Ley 24.051 de 1991 y prevé su derogación (Ley 25.612, 2002). Sin embargo, la derogación fue vetada por el Decreto 1343 de 2002 del Poder Ejecutivo, de modo que la Ley 24.051 de 1991 sigue vigente. Ambas leyes deben ser interpretadas y aplicadas de manera armónica.

La Ley 26.093 de 2006 establece el régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles. Prevé que sólo pueden producir biocombustibles las plantas habilitadas, que deben cumplir requisitos en cuanto a producción sustentable.

La Ley 26.562 de 2009 tiene por fin prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas (art. 1). Queda prohibida en todo el territorio nacional toda actividad de quema que no cuente con la debida autorización (art. 3), la cual será sujeta a condiciones y requisitos (art. 4).

La Ley 26.168 de 2006 crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (art. 1), que tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5). Esta Autoridad está facultada para planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca (art. 5, inc. b).

La Ley 26.815 de 2013 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales (art. 1). Las jurisdicciones locales deben reglamentar el uso del fuego, pudiéndose prohibir o someter a autorización administrativa previa los usos y actividades riesgosas o establecer condiciones (art. 14).

La Ley 27.231 de 2015 tiene por objeto regular, fomentar y administrar el desarrollo de la actividad de la acuicultura. Establece entre sus objetivos (art. 1): propiciar el desarrollo integral y sustentable de la actividad y proponer su ordenamiento territorial. Para lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos acuícolas, la conservación del medio y la protección de los ecosistemas involucrados, las autoridades nacionales o provinciales deben determinar su "capacidad de carga" o "capacidad de soporte" (Ley 27.231, 2015, art. 7).

La Ley 27.324 de 2016 tiene por objeto fomentar el desarrollo sostenible de las actividades turísticas de los pueblos rurales para el mejor aprovechamiento de su potencial (art. 1). Se implementarán medidas de protección de los recursos existentes, previendo la planificación y el ordenamiento territorial (art. 4, inc. f).

#### **7.2.1.4 Propiedad y posesión de tierras**

La Ley 21.499 de 1977 permite la expropiación, por razones de utilidad pública y mediante el pago de una justa indemnización (art. 1), de los bienes que sean necesarios para la construcción de una obra o la ejecución de un plan o proyecto (art. 5).

La Ley 21.900 de 1978 tiene por finalidad la radicación de pobladores y de núcleos socioeconómicos para el aprovechamiento racional de los recursos naturales en diversas actividades productivas (art. 2). Previamente a la adjudicación, se deben ejecutar las obras indispensables de infraestructura y de servicios estatales (art. 7).

La Ley 24.071 de 1992 aprueba el Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Estos pueblos deben tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera. Asimismo, deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (art. 7, inc. 1). Se les debe reconocer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y salvaguardar su derecho a utilizar tierras a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (art. 14, inc. 1). Los gobiernos deben tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión e instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras (art. 14, inc. 2 y 3). Se deben proteger especialmente sus derechos a los recursos naturales existentes en sus tierras, incluido el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (art. 15, inc. 1). Además, no deben ser trasladados de las tierras que ocupan (art. 16, inc. 1).

La Ley 25.743 de 2003 establece que forman parte del patrimonio arqueológico y paleontológico las cosas muebles e inmuebles o vestigios, que puedan proporcionar información sobre los grupos socioculturales que habitaron el país desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes (art. 2, primer párrafo). El Estado nacional tiene la facultad de ejercer la tutela de este patrimonio y debe adoptar las medidas tendientes a su preservación e investigación (art. 4). Los bienes arqueológicos y

paleontológicos son del dominio público del Estado nacional, provincial o municipal, según el ámbito territorial en que se encuentren (art. 9).

La Ley 26.160 de 2006 declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas originarias del país (art. 1) y suspende temporariamente el desalojo o desocupación de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país (art. 2).

La Ley Nacional de Catastro (Ley 26.209 de 2006) establece las normas aplicables a los catastros territoriales de las distintas jurisdicciones del país, en cuanto estos constituyen un componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales del país y forman la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio (art. 1). Tienen entre sus finalidades conocer la riqueza territorial y su distribución y elaborar datos económicos y estadísticos de base para la acción de planeamiento de los poderes públicos (art. 1, tercer párrafo, inc. d y e).

El Régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales (Ley 26.737 de 2011) reconoce su carácter de recurso natural no renovable (art. 11). Tiene por objeto regular el dominio extranjero sobre la propiedad o posesión de estas tierras (art. 8, 9 y 10).

### **7.2.1.5 Otros**

La Ley 18.575 de 1970 establece como objetivos a alcanzar en zonas de fronteras (art. 2): crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales; y asegurar la integración de la zona de frontera al resto de la Nación. Los objetivos, políticas, estrategias y demás medidas referentes a zonas y áreas de frontera deberán ser contemplados y/o incluidos en la formulación y elaboración de los planes de desarrollo y seguridad (art. 5). Las medidas promocionales incluyen estímulos que propendan a la radicación y arraigo de población, infraestructura de transporte y comunicaciones, y facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia (art. 6).

La Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002) establece al ordenamiento ambiental del territorio como instrumento de la política ambiental nacional (art. 8). Este tiene por objeto desarrollar la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación. Debe generarse mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios, las provincias, la ciudad de Buenos Aires y la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (art. 9). Se establecen objetivos y aspectos metodológicos para el proceso de ordenamiento, la localización de las actividades antrópicas y el desarrollo de asentamientos humanos (art. 10). El proceso debe ser participativo (art. 21).

La Ley 26.776 de 2012 tiene por objeto fomentar la integración física del territorio continental de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur con su territorio insular (art. 1) mediante la continuación de la Ruta Nacional N° 40 (art. 2) y una conexión marítima, a través de buques porta rodantes (art. 4).

### ***7.2.1.6 Disposiciones pertinentes para el ordenamiento territorial***

#### **Arrendamientos y Aparcerías Rurales (Ley 13.246 de 1948)**

ARTICULO 8. — Queda prohibida toda explotación irracional del suelo que origine su erosión o agotamiento (...).

ARTICULO 18. — (Obligaciones del arrendador:)

e) Cuando el número de arrendatarios exceda de VEINTICINCO (25) y no existan escuelas públicas a menor distancia de DIEZ (10) kilómetros del centro del inmueble, proporcionar a la autoridad escolar el local para el funcionamiento de una escuela que cuente como mínimo un aula para cada TREINTA (30) alumnos, vivienda adecuada para el maestro e instalación para el suministro de agua potable.

#### **Defensa de la Riqueza Forestal (Ley 13.273 de 1948)**

ARTICULO 1. — Declaránse de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de los bosques.

El ejercicio de los derechos sobre los bosques y tierras forestales de propiedad privada o pública, sus frutos y productos, queda sometido a las restricciones y limitaciones establecidas en la presente ley.

ARTICULO 8. — Decláranse bosques protectores aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente para:

- a) Fines de defensa nacional;
- b) Proteger el suelo, caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive;
- c) Proteger y regularizar el régimen de las aguas;
- d) Fijar médanos y dunas;
- e) Asegurar condiciones de salubridad pública;
- f) Defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones;
- g) Albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria.

ARTICULO 9. — Declárense bosques permanentes todos aquellos que por su destino, constitución de su alborada y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser:

- a) Los que formen los parques y reservas nacionales, provinciales o municipales;
- b) Aquellos en que existieren especies cuya conservación se considere necesaria;
- c) Los que se reserven para parques o bosques de uso público,

El arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento disfrutarán del régimen legal de los bosques permanentes.

ARTICULO 13. — Queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales.

ARTICULO 14. — Los propietarios, arrendatarios, usufructuarios o poseedores a cualquier título de bosques no podrán iniciar trabajos de explotación de los mismos sin la conformidad de la autoridad forestal competente, que deberán solicitar acompañando el plan de trabajo.

#### **Promoción para el Desarrollo de Zonas de Fronteras (Ley 18.575 de 1970)**

ARTICULO 6. — Las medidas promocionales para la zona y en especial las áreas de frontera deberán proporcionar: e) Facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia;

#### **Parques Nacionales (Ley 22.351 de 1980)**

ARTICULO 4. — Serán Parques Nacionales las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico, las que serán mantenidas sin otras alteraciones que las necesarias para asegurar su control, la atención del visitante y aquellas que correspondan a medidas de Defensa Nacional adoptadas para satisfacer necesidades de Seguridad Nacional. En ellos está prohibida toda explotación económica con excepción de la vinculada al turismo, que se ejercerá con sujeción a las reglamentaciones que dicte la AUTORIDAD DE APLICACION.

ARTICULO 5. — Además de la prohibición general del Artículo 4 y con las excepciones determinadas en el inciso j) del presente y Artículo 6, en los parques nacionales queda prohibido: a) La enajenación y arrendamiento de tierras del dominio estatal así como las concesiones de uso, con las salvedades contempladas en el Artículo 6; b) La exploración y explotación mineras; c) La instalación de industrias; d) La explotación agropecuaria, forestal y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales; e) La pesca comercial; f) La caza y cualquier otro tipo de acción sobre la fauna, salvo que fuere necesaria por razones de orden biológico, técnico o científico que aconsejen la captura o reducción de ejemplares de determinadas especies; g) La introducción, trasplante y propagación de fauna y flora exóticas; h) Los asentamientos humanos, salvo los previstos en el inciso j) del presente Artículo y en el Artículo 6; i) La introducción de animales domésticos, con excepción de los necesarios para la atención de las situaciones mencionadas en el inciso j) y en el Artículo 6; j) Construir edificios o instalaciones, salvo los

destinados a la autoridad de aplicación, de vigilancia o seguridad de la Nación y a vivienda propia en las tierras de dominio privado, conforme a la reglamentación y autorización que disponga el Organismo y a las normas específicas que en cada caso puedan existir, relacionadas con las autoridades de vigilancia y seguridad de la Nación; k) Toda otra acción u omisión que pudiere originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico (...).

ARTICULO 8. — Serán Monumentos Naturales las áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico, a los cuales se les acuerda protección absoluta. Serán inviolables, no pudiendo realizarse en ellos o respecto a ellos actividad alguna, con excepción de las inspecciones oficiales e investigaciones científicas permitidas por la autoridad de aplicación, y la necesaria para su cuidado y atención de los visitantes.

ARTICULO 10. — En las Reservas Nacionales recibirán prioridad la conservación de la fauna y de la flora autóctonas, de las principales características fisiográficas, de las bellezas escénicas, de las asociaciones bióticas y del equilibrio ecológico.

ARTICULO 11. — En las tierras declaradas Monumentos Naturales, solo podrán residir aquellas personas cuya presencia en el lugar resulte indispensable para su vigilancia; en las de dominio estatal, dentro de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales podrán residir, además, las personas vinculadas a las actividades que se permiten en los mismos.

ARTICULO 18. — Además de las atribuciones y deberes conferidos por esta ley y su reglamentación, así como las que implícitamente correspondan con arreglo a los fines de su creación, la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES tendrá los siguientes:

k) La autorización de los proyectos de construcción privados, fijando normas para su ejecución, a fin de asegurar la armonía con el escenario natural, sin alterar los ecosistemas ni provocar contaminación ambiental y teniendo en cuenta las normas legales atinentes a Zonas de Seguridad y Zonas de Frontera.

n) Salvo el caso previsto en el tercer párrafo del artículo 6., dentro de las áreas que integran el sistema de la ley, la



ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES será la autoridad exclusiva para la autorización y reglamentación de la construcción y funcionamiento de hoteles, hosterías, refugios, confiterías, grupos sanitarios, campings, autocampings, estaciones de servicio u otras instalaciones turísticas, así como para el otorgamiento de las respectivas concesiones y la determinación de su ubicación, la que coincidirá en todos los casos con los objetivos y políticas fijadas tanto para el turismo como la Seguridad Nacional. Las mencionadas instalaciones podrán ser construidas por la actividad privada o por la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, pero no explotadas directamente por ésta sino por concesión. En los casos en que la actividad privada no tenga interés, podrá explotarse directamente con fines de fomento.

r) La elaboración y aprobación de Planes Maestros y de Áreas Recreativas que prevean, con largo alcance, la acción a cumplirse en cuanto a la protección y conservación de los recursos naturales, calidad ambiental y asentamientos humanos, para la mejor aplicación de lo previsto en los incisos k), l), m), o), p) y q). La estructuración de sistemas de asentamientos humanos, tanto en tierras particulares como estatales, quedará condicionada a la previa autorización de los Planes Maestros y de las Áreas Recreativas, según el caso, no pudiendo los asentamientos exceder el DIEZ POR CIENTO (10%) de la superficie de cada Reserva. La superficie destinada a tales fines en Zonas de Frontera deberá fijarse para cada caso en coordinación con el MINISTERIO DE DEFENSA.

### **Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos ( Ley 22.428 de 1981)**

ARTICULO 3. — (...) las respectivas autoridades de aplicación podrán declarar Distrito de Conservación de Suelos toda zona donde sea necesario o conveniente emprender programas de conservación o recuperación de suelos y siempre que se cuente con técnicas de comprobada adaptación y eficiencia para la región o regiones similares. Dicha declaración podrá igualmente ser dispuesta a pedido de productores de la zona.

ARTICULO 5. — Las provincias que se adhieran al régimen de la presente Ley deberán:

b) Completar el relevamiento de los suelos y el conocimiento agroecológico de su territorio a una escala de estudio que posibilite el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley.

c) Realizar las obras de infraestructura que sean necesarias para la conservación, el mejoramiento y la recuperación del suelo, coordinando, en su caso, la construcción de las mismas con las autoridades nacionales correspondientes según su naturaleza.

ARTICULO 6. — Competerá a las autoridades de aplicación de las provincias que se adhieran al régimen de la presente Ley:

e) Recomendar la adopción de las medidas que estime conveniente a fin de que se apliquen normas conservacionistas en el planeamiento y ejecución de las obras públicas a realizarse en su jurisdicción, como asimismo la de modificar aquellas existentes que perjudiquen la conservación de los suelos.

f) Aprobar los planes y programas de conservación y recuperación de suelos que elaboren los consorcios y elevarlos a la SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10, así como verificar el cumplimiento de los mismos.

g) Emplazar a los responsables, por el término que al efecto se fije, a hacer cesar las prácticas o manejos en contravención (...)

ARTICULO 8. — Los integrantes de los Consorcios de Conservación deberán comprometerse a cumplir las siguientes obligaciones:

a) No realizar prácticas de uso y manejo de tierras que originen o contribuyan a originar una notoria disminución de la capacidad productiva de los suelos del Distrito.

b) Llevar a cabo aquellas prácticas de uso y manejo que se consideren imprescindibles para la conservación de la capacidad productiva de los suelos.

Estas obligaciones se establecerán de conformidad con los planes y programas que, a propuesta del Consorcio, apruebe la autoridad de aplicación.

### **Régimen de Desechos Peligrosos (Ley 24.051 de 1991)**

ARTICULO 34. — (...)

Tratándose de plantas de disposición final, la solicitud de inscripción será acompañada de:

b) Plan de cierre y restauración del área;

c) Estudio de impacto ambiental;

d) Descripción del sitio donde se ubicará la planta, y soluciones técnicas a adoptarse frente a eventuales

casos de inundación o sismo que pudieren producirse, a cuyos efectos se adjuntará un dictamen del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) y/o del Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas (INCYTH), según correspondiere;

e) Estudios hidrogeológicos y procedimientos exigibles para evitar o impedir el drenaje y/o el escurrimiento de los residuos peligrosos y la contaminación de las fuentes de agua;

f) Descripción de los contenedores, recipientes, tanques, lagunas o cualquier otro sistema de almacenaje.

ARTICULO 36. — En todos los casos los lugares destinados a la disposición final como relleno de seguridad deberán reunir las siguientes condiciones, no excluyentes de otras que la autoridad de aplicación pudiere exigir en el futuro:

a) Una permeabilidad del suelo no mayor de 10 cm/seg. hasta una profundidad no menor de ciento cincuenta (150) centímetros tomando como nivel cero (0) la base del relleno de seguridad; o un sistema análogo, en cuanto a su estanqueidad o velocidad de penetración;

b) Una profundidad del nivel freático de por lo menos dos (2) metros, a contar desde la base del relleno de seguridad;

c) Una distancia de la periferia de los centros urbanos no menor que la que determine la autoridad de aplicación;

d) El proyecto deberá comprender una franja perimetral cuyas dimensiones determinará la autoridad de aplicación.

**Aprobación del Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley 24.071 de 1992)**

ARTICULO 7. — 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

ARTICULO 14. — 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

ARTICULO 15. — 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

ARTICULO 16. — 1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

**Ley General del Ambiente / Política Ambiental Nacional (Ley 25.675 de 2002)**

ARTICULO 5. — Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley.

ARTICULO 9. — El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.

ARTICULO 10. — El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, ARTICULO 10. - físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

ARTICULO 21. — La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

**Gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio (Ley 25.612 de 2002)**

ARTICULO 30. — Se denomina planta de disposición final a los sitios especialmente construidos para el depósito permanente de residuos industriales y de actividades de servicio, que reúnan condiciones tales que se garantice la inalterabilidad de la cantidad y calidad de los recursos naturales, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa.

ARTICULO 32. — Toda planta de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos, previo a su habilitación, deberá realizar un estudio de impacto ambiental, el cual deberá ser presentado ante la autoridad competente, que emitirá una declaración de impacto ambiental, en la que fundamente su aprobación o rechazo. La reglamentación determinará los requisitos mínimos y comunes que deberá contener dicho estudio.

**Presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs (Ley 25.670 de 2002)**

ARTICULO 11. — A los efectos de la presente ley será Autoridad de Aplicación el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental. En carácter de tal tendrá las siguientes obligaciones: (...) c) Dictar las normas de seguridad relativas al uso, manipulación, almacenamiento y eliminación de PCBs y controlar el cumplimiento de las mismas.

**Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley 25.688 de 2003)**

ARTICULO 3. — Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.

ARTICULO 8. — La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferas, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

### **Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (Ley 25.743 de 2003)**

ARTICULO 2. — Forman parte del Patrimonio Arqueológico las cosas muebles e inmuebles o vestigios de cualquier naturaleza que se encuentren en la superficie, subsuelo o sumergidos en aguas jurisdiccionales, que puedan proporcionar información sobre los grupos socioculturales que habitaron el país desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes.

ARTICULO 4. — Serán facultades exclusivas del Estado nacional:

a) Ejercer la tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. En orden a ello deberá adoptar las medidas tendientes a su preservación, investigación y a fomentar la divulgación.

ARTICULO 9. — Los bienes arqueológicos y paleontológicos son del dominio público del Estado nacional, provincial o municipal, según el ámbito territorial en que se encuentren, conforme a lo establecido en los artículos 2339 y 2340 inciso

9° del Código Civil y por el artículo 121 y concordantes de la Constitución Nacional.

### **Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios (Ley 25.916 de 2004)**

ARTICULO 20. — Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, de manera tal de no afectar la calidad de vida de la población; y su emplazamiento deberá determinarse considerando la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período de postclausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural.

ARTICULO 21. — Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios que no sean inundables. De no ser ello posible, deberán diseñarse de modo tal de evitar su inundación.

### **Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y uso sustentables de Biocombustibles (Ley 26.093 de 2006)**

ARTICULO 6. — Sólo podrán producir biocombustibles las plantas habilitadas a dichos efectos por la autoridad de aplicación.

La habilitación correspondiente se otorgará, únicamente, a las plantas que cumplan con los requerimientos que establezca la autoridad de aplicación en cuanto a la calidad de biocombustibles y su producción sustentable, para lo cual deberá someter los diferentes proyectos presentados a un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que incluya el tratamiento de efluentes y la gestión de residuos.

### **Declaración de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras de las comunidades indígenas originarias del país (Ley 26.160 de 2006)**

ARTICULO 1º — Declárase la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes, por el término de 4 (CUATRO) años.

(Por art. 1º de la Ley 27400 B.O. 23/11/2017 se prorroga el plazo establecido en el presente artículo, hasta el 23 de noviembre de 2021)

ARTICULO 2º — Suspéndase por el plazo de la emergencia declarada, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras contempladas en el artículo 1º.

La posesión debe ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.

ARTICULO 3º — Durante los 3 (TRES) primeros años, contados a partir de la vigencia de esta ley, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas deberá realizar el relevamiento técnico —jurídico— catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promoverá las acciones que fueren menester con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades



Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales.

**Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo (Ley 26.168 de 2006)**

ARTICULO 4º — Créase en el ámbito de la autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas. Esta Comisión estará integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área.

ARTICULO 5º — La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

En particular, la Autoridad está facultada para: (...) b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca;

**Normas aplicables a los catastros territoriales de las distintas jurisdicciones del país (Ley 26.209 de 2007)**

ARTÍCULO 1º — [Los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires] Administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las siguientes finalidades, sin perjuicio de las demás que establezcan las legislaciones locales: (...)

d) Conocer la riqueza territorial y su distribución;

(...)

h) Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable.

**Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos (Ley 26.331 de 2007)**

ARTICULO 3º — Son objetivos de la presente ley:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

a) Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo;

b) Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo; (...)

ARTICULO 4º — A los efectos de la presente ley se entiende por:

- Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos: A la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la presente ley zonifica territorialmente el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo con las diferentes categorías de conservación.

ARTICULO 6º — En un plazo máximo de UN (1) año a partir de la sanción de la presente ley, a través de un proceso participativo, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la presente ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten.

La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones.

Cada jurisdicción deberá realizar y actualizar periódicamente el Ordenamiento de los Bosques Nativos, existentes en su territorio.

ARTICULO 9º — Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes:

- Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que, por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos

sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica.

- Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica.

- Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad, aunque dentro de los criterios de la presente ley.

ARTICULO 13. — Todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente.

ARTICULO 14. — No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo).

ARTICULO 22. — Para el otorgamiento de la autorización de desmonte o de aprovechamiento sostenible, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá someter el pedido de autorización a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental.

La evaluación de impacto ambiental será obligatoria para el desmonte. Para el manejo sostenible lo será cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos, entendiendo como tales aquellos que pudieran generar o presentar al menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

a) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y el aire;

b) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteraciones significativas de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;

c) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende ejecutar el proyecto o actividad;

d) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona;

e) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

ARTICULO 30. — Créase el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.

**Presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema (Ley 26.562 de 2009)**

ARTICULO 3º — Queda prohibida en todo el territorio nacional toda actividad de quema que no cuente con la debida autorización expedida por la autoridad local competente, la que será otorgada en forma específica.

ARTICULO 4º — Las autoridades competentes de cada jurisdicción deberán establecer condiciones y requisitos para autorizar la realización de las quemas, que deberán contemplar; al menos, parámetros climáticos, estacionales, regionales, de preservación del suelo, flora y fauna, así como requisitos técnicos para prevenir el riesgo de propagación del fuego y resguardar la salud y seguridad públicas.

Cuando la autorización de quema se otorgue para un fundo lindero con otra jurisdicción, las autoridades competentes de la primera deberán notificar fehacientemente a las de la jurisdicción lindante.

Para los casos en que lo estimen pertinente, establecerán zonas de prohibición de quemas.

**Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (Ley 26.639 de 2010)**

ARTÍCULO 6º — Actividades prohibidas. En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural o las funciones señaladas en el artículo 1º, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance, en particular las siguientes:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial;
- b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos;
- c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial;
- d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales.

### **Sistema Federal de Manejo del Fuego (Ley 26.815 de 2012)**

ARTICULO 14. — Regulación de usos y actividades. Las jurisdicciones locales procederán a reglamentar el uso del fuego de acuerdo a las características de la zona, el nivel de peligro, a las razones de la actividad y a lo establecido en los planes jurisdiccionales. Dicha reglamentación podrá prohibir o someter a autorización administrativa previa, en forma temporal o permanente, los usos y actividades riesgosas o establecer las condiciones que deberán ajustarse a lo establecido en esta ley y en la ley 26.562 de Control de Actividades de Quema.

### **Desarrollo Sustentable del Sector Acuícola (Ley 27.231 de 2016)**

ARTÍCULO 1° — La presente ley tiene por objeto regular, fomentar y administrar, disponiendo las normativas generales necesarias para su ordenamiento, el desarrollo de la actividad de la acuicultura dentro del territorio de la República Argentina, en concordancia con las atribuciones del Gobierno nacional, de los gobiernos provinciales, municipales y/o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los objetivos particulares de esta ley, son los siguientes:

- b) Proponer el ordenamiento territorial, el fomento, el control y la fiscalización de la actividad;

ARTÍCULO 7° — Corresponderá a las provincias y a la Nación el aprovechamiento sustentable de sus recursos acuícolas, la conservación del medio, la restauración del

mismo de ser necesario y la protección de aquellos ecosistemas en los que se realicen cultivos de peces u otros organismos acuáticos. Para estos fines, las autoridades nacionales o provinciales, procederán a la determinación de la “capacidad de carga” o “capacidad de soporte” de los mismos; con el objeto de sustentar las potenciales unidades de cultivo. De esta forma, los sistemas acuáticos públicos, naturales o artificiales, sometidos a producción acuícola se mantendrán, en lo posible, ecológicamente sustentables en el tiempo, soportando producciones acordes a sus características biológicas.

ARTÍCULO 28. — Créase un régimen de “Promoción para la Acuicultura” reembolsable, a excepción de lo mencionado en el artículo 37 de la presente ley. Para ello, se procederá a instituir un “Fondo Nacional para el Desarrollo de Actividades Acuícolas” (FONAC), destinado a las operaciones de la actividad acuícola que podrán estar originadas en una diversificación agraria o en actividades con proyección de “pequeña escala”, Pymes, semi-industrial o industrial, en sitios considerados con aptitud para tal desarrollo dentro del territorio nacional (en ambiente marino, salobre y continental), hayan sido ya iniciadas o se inicien. El presente régimen regirá la promoción de la actividad para todo el territorio e islas de la República rigiéndose por los alcances y limitaciones establecidas en la presente ley y en las normas complementarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo nacional.

ARTÍCULO 30. — La actividad de la acuicultura se llevará a cabo mediante el uso de prácticas que se encuentren enmarcadas dentro de los criterios de sustentabilidad de los recursos naturales empleados en su desarrollo y dentro de los parámetros de respeto por el medio ambiente. La autoridad de aplicación deberá exigir, entre otros requisitos, estudios de determinación de posibles impactos ambientales cuando los proyectos presentados puedan considerarse de riesgo grave a criterio de la misma, derivados de la propia producción y podrá imponer requisitos a cumplir que verificará periódicamente, pudiendo definir asimismo los condicionantes de los respectivos estudios a realizar cuando lo considere conveniente.

### **Promoción del desarrollo sustentable de las actividades turísticas de los pueblos rurales (Ley 27.324 de 2016)**

ARTÍCULO 4° — La autoridad de aplicación, gestionará el acceso de los pueblos rurales turísticos a los siguientes beneficios: (...)

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

f) Implementación de medidas de protección de los recursos existentes a fin de mantener los valores de identidad y la singularidad del pueblo, previendo la planificación y el ordenamiento territorial.

## **7.2.2 Propuestas legislativas**

### **7.2.2.1 Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio**

PROYECTO EN CONSULTA SOBRE LEY DE PRESUPUESTOS MINIMOS DE  
ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO

**Proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del  
Territorio**

**Fundamentos Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento  
Ambiental del Territorio**

La Constitución Nacional consagra en su artículo 41 el derecho de todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Conforme esta consagración constitucional, la Ley General del Ambiente N° 25.675 constituye al ambiente como un bien de carácter público, jurídicamente protegido y en el marco del mismo establece al Ordenamiento Ambiental del Territorio, como uno de los instrumentos necesarios de la política y la gestión ambiental, para proteger los bienes naturales y la calidad de vida de la población; garantizar la dinámica y la capacidad de carga de los ecosistemas y promover la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.

La norma citada precedentemente prescribe en su artículo 9, que el Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional desarrollará una estructura de funcionamiento global del territorio mediante la coordinación inter jurisdiccional entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente – COFEMA–.



El presente anteproyecto de ley tiene como objetivo tornar operativo este mandato establecido en la Ley General del Ambiente, implementando los mecanismos fundamentales para lograr el ordenamiento ambiental del territorio argentino. Entendiendo el mismo como la expresión territorial de un proceso organizado institucionalmente de diálogo interinstitucional, político, social, multicultural, técnico, económico, productivo y administrativo sobre el uso y manejo sustentable de los bienes naturales. Ese proceso se desarrollará a partir de la identificación que las provincias realizarán de la situación del ordenamiento ambiental de su territorio, con especial determinación de las situaciones críticas socioambientales locales.

La autoridad de aplicación nacional integrará, sistematizará y localizará georeferenciadamente estas zonificaciones provinciales, lo que permitirá obtener la situación del ordenamiento ambiental del territorio nacional.

Sobre la base de las dos etapas anteriormente mencionadas la nación y las provincias elaborarán el Plan Nacional Estratégico del Ordenamiento Ambiental del Territorio, que constituirá el instrumento básico para el establecimiento de las políticas públicas y la gestión ambiental en el territorio nacional.

El relevamiento de la situación ambiental nacional brindará el pleno conocimiento de las situaciones críticas socioambientales existentes en el país y permitirá elaborar los proyectos de protección, preservación, recuperación, mejoramiento sustentable del uso y manejo de los bienes naturales para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos con equidad y justicia social.

El proyecto contempla asimismo la creación de un sistema nacional de información del ordenamiento ambiental del territorio y un observatorio que permitirán el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la presente ley.

El trabajo conjunto entre las jurisdicciones federales garantizará una gobernabilidad ambiental nacional integral, a través de la articulación de la Autoridad de Aplicación Nacional, para establecer alianzas multijurisdiccionales y multisectoriales, más allá de los límites políticos administrativos de las jurisdicciones provinciales y municipales para poder actuar sustentablemente en los diferentes ecosistemas con los actores sociales involucrados.

Por lo antedicho, es que el Poder Ejecutivo Nacional a través del organismo de aplicación nacional en materia ambiental, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, elaboro los contenidos del presente anteproyecto de ley de presupuestos mínimos con la finalidad de formalizar un proceso multisectorial, multijurisdiccional y multidisciplinar de gestión pública integral orientada al logro de objetivos y resultados socioambientales centrados en el bien común, la preservación y protección de la biodiversidad biológica y el uso y manejo sustentable de cada uno de los componentes de los ecosistemas.

## **Proyecto de ley de Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio.**

### **Capítulo I: Disposiciones Generales**

**Artículo 1: Naturaleza Jurídica.** La presente ley establece los presupuestos mínimos que regularan el proceso de ordenamiento ambiental del territorio, uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental, para asegurar en toda actividad antrópica la preservación, conservación, recuperación, mejoramiento, uso y manejo sustentable de los bienes naturales y culturales, de conformidad con lo dispuesto en los términos del Art. 41 de la Constitución Nacional y del Art. 10 de la Ley General del Ambiente 25.675.

**Artículo 2: Definiciones.** A los fines de la presente ley, se entenderá por:

**Ambiente:** El sistema global, complejo, dinámico, evolutivo en el tiempo, integrado por subsistemas físicos, biológicos, sociales, económicos, políticos con múltiples y variadas interacciones, del cual formamos parte conjuntamente con los otros seres vivos y que, constituye patrimonio común de los habitantes del territorio nacional.

**Desarrollo Sustentable:** Un desarrollo con justicia social, con distribución de la riqueza, con preservación del patrimonio natural y cultural, con igualdad de género, con protección de la salud, con democracia participativa, con respeto por la diversidad, con justicia entre poblaciones y entre generaciones.

**Ordenamiento Ambiental del Territorio:** La expresión territorial resultante del proceso organizado institucionalmente de diálogo multisectorial e interjurisdiccional, político, social, multicultural, técnico, económico, productivo y administrativo sobre el uso y manejo sustentable de los bienes naturales.

**Zonificación ambiental territorial:** La síntesis de la identificación y espacialización de áreas del territorio nacional, estructuradas alrededor de las funciones ambientales específicas que cumple cada ecosistema, con el propósito de lograr la concordancia con la potencialidad y limitaciones naturales de cada unidad, dentro de contextos locales y nacionales. **Situaciones Críticas Socioambientales:** Las que resultan de las actividades humanas desarrolladas de manera no sustentable y que alteran y ponen en riesgo ambiental la sustentabilidad de los ecosistemas, afectan la salud y el desarrollo humano.

**Eco Región:** Aquella área en la que el territorio nacional está geográficamente definido, en la que dominan determinadas condiciones geomorfológicas y comunidades naturales y semi naturales que comparten un grupo considerable de especies dominantes, una dinámica y condiciones ecológicas generales y cuyas interacciones son indispensables para su persistencia a largo plazo.

**Evaluación Ambiental Estratégica:** Aquella que permite mejorar la evaluación de efectos, directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos derivados de políticas, planes y programas sectoriales y provinciales relacionados con el uso de los diversos ambientes en el territorio nacional.

**Bienes naturales y servicios ambientales:** Son los beneficios y grado de bienestar que ofrecen los diversos ecosistemas nacionales a la ciudadanía. Son bienes comunes a los cuales todos tenemos derecho a gozar y acceder libremente para satisfacer y desarrollar sustentablemente nuestras necesidades básicas y evolutivas.

**Artículo 3: Objetivos.** Son objetivos de la presente ley:

a) Propender al logro de una gestión ecosistémica y sustentable del ambiente, orientada a la protección de la biodiversidad biológica, humana, y cultural, garantizando la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas existentes para beneficio de la calidad de vida de la población.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- b) Asegurar, de acuerdo con el interés general, el uso y manejo sustentable de los bienes naturales en el territorio nacional.
- c) Priorizar las acciones de recuperación, mejoramiento y/o mitigación de ambientes, ecosistemas o situaciones críticas socioambientales, resultado de fenómenos naturales no previstos, o de alteraciones antrópicas.
- d) Promover la participación y concertación de intereses entre los organismos del Poder Ejecutivo Nacional, los organismos provinciales y los distintos sectores de la sociedad, para establecer las políticas públicas y el mejor desarrollo de la gestión ambiental multijurisdiccional y sectorial en el territorio nacional.
- e) Garantizar la información y la participación ciudadana, en las decisiones fundamentales del ordenamiento ambiental del territorio.
- f) Fortalecer el respeto por la identidad, la diversidad cultural y las economías regionales, en función de los bienes naturales, la sustentabilidad de los ecosistemas y los valores socioculturales locales.

**Artículo 4: Gestión y Principios Rectores del Proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio.** El proceso de ordenamiento ambiental del territorio será gestionado por las autoridades de aplicación nacionales, provinciales y municipales, conforme lo establecido por el Art. 9 de la Ley General del Ambiente, con el objeto de asegurar una gestión ambiental:

- a) Territorializada, para lograr la integración y concertación entre los actores sociales involucrados, en los procesos de debate y toma de decisión sobre el modelo de desarrollo sustentable a promover.
- b) Federal, democrática e integradora de las Jurisdicciones en la definición de las políticas públicas ambientales y espaciales del territorio, abierto a las dinámicas de transformación de los cambios de usos de los recursos naturales y los ecosistemas que lo integran.
- c) Con enfoque transversal y multidisciplinar para transformar y prevenir las situaciones críticas socioambientales.

d) Orientada a atender las múltiples necesidades socioambientales a fin de alcanzar el bienestar común y la distribución justa y equitativa entre todos los habitantes de la Nación, de los beneficios y servicios que de los ecosistemas y sus componentes derivan.

## **Capítulo II. Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio**

**Artículo 5: Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.** En el marco del Art. 4 de la presente ley, créase el Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual constituye un proceso permanente, dinámico, temporal y obligatorio para la elaboración concertada de las políticas y la gestión pública ambiental nacional en la materia.

**Artículo 6: Etapas y Componentes del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.** El Plan comprende las siguientes etapas y componentes:

a) Zonificación ambiental preliminar. Las autoridades de aplicación provinciales y municipales analizarán, identificarán y priorizarán en sus territorios las potencialidades, limitaciones y situaciones críticas socioambientales en áreas o zonas de:

a.1) Riesgo de desastre y vulnerabilidad, en los asentamientos humanos.

a.2) Uso apto para las actividades económicas.

a.3) Bosques nativos, glaciares y periglaciares, montañas y serranías.

a.4) Marinas, costeras, cuencas, ríos, riberas, lagunas, humedales.

a.4) Protegidas o a proteger y conservar pertenecientes al patrimonio natural o cultural.

a.5) Grandes obras de infraestructura, equipamientos y transporte.

b) Situación del Ordenamiento Ambiental del Territorio Nacional. La autoridad de aplicación nacional, conjuntamente con las autoridades de aplicación provinciales integrará, sistematizará y localizará georeferenciadamente las zonificaciones ambientales

preliminares, a efectos de formular el documento base que describirá la situación del ordenamiento ambiental del territorio.

c) Elaboración del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio. La autoridad de aplicación nacional elaborará, de acuerdo con el interés general y consensado con todos los organismos sectoriales del Poder Ejecutivo Nacional, el Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual formará parte del orden público ambiental.

d) Vigencia y Actualización del Plan. El Plan y todos sus componentes, será obligatoriamente revisado y actualizado por las autoridades de aplicación a través de la evaluación ambiental estratégica.

e) Participación Ciudadana: Las autoridades de aplicación de la presente ley asegurarán, en todas las etapas del proceso de ordenamiento ambiental del territorio, la información y la participación ciudadana. El proceso de información y participación ciudadana se guiará por los principios de claridad, transparencia, accesibilidad y gratuidad.

f) La Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental. La autoridad de aplicación de cada Jurisdicción y de la Nación deberá implementar obligatoriamente, la Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental como herramientas clave del proceso e implementación del Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

**Artículo 7: Autoridades de Aplicación.** Serán autoridades de aplicación de la presente ley las siguientes:

a) En las jurisdicciones, las que las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires designen en sus respectivos ámbitos.

b) En el ámbito nacional, el organismo nacional de mayor jerarquía con competencia ambiental.

**Artículo 8: Competencias de la Autoridad Nacional de Aplicación.** Son competencias de la autoridad nacional de aplicación:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- a) Fortalecer las capacidades institucionales en materia de ordenamiento ambiental del territorio de las autoridades de aplicación provinciales y municipales.
- b) Brindar, a solicitud de las autoridades de aplicación, la asistencia técnica, económica y operativa.
- c) Propender a la consideración de las ecorregiones como unidades del ordenamiento ambiental del territorio.
- d) Asumir la gestión conjunta e integrada de los niveles de gobierno, ante la presencia de situaciones críticas socioambientales complejas que involucren a varios sectores del gobierno provincial o nacional, o que superen la capacidad institucional de una jurisdicción, o que trascienda los límites de una o más jurisdicciones y/o naciones fronterizas.
- e) Crear una Comisión Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio con el objeto de asesorar a las autoridades de aplicación sobre las políticas y la gestión del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.
- f) Colaborar y participar cuando una o más Autoridades de Aplicación lo peticionen.

### **Capítulo III. Seguimiento, Monitoreo y Evaluación del Proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio**

**Artículo 9: Sistema Nacional de Información Ciudadana de Ordenamiento Ambiental del Territorio.** La autoridad de aplicación nacional desarrollará un Sistema Nacional de Información sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio, integrado por la información georeferenciada que elaboran sobre la materia:

- a) Los organismos sectoriales, nacionales y jurisdiccionales.
- b) La información resultante de la implementación del Art. 6 de la presente ley.
- c) El sector científico, académico y tecnológico, público o privado, provincial, nacional, regional e internacional.

**Artículo 10: Observatorio del Ordenamiento Ambiental del Territorio.** La autoridad de aplicación nacional creará un Observatorio Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio para monitorear los resultados alcanzados al término de las respectivas etapas del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

El observatorio estará a cargo de la Comisión Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio, citada en el Artículo 8, inc. e) de la presente ley.

Formaran parte del observatorio la información resultante del cumplimiento de los Art. 6 y 9 de la presente ley, la cual será de acceso gratuito a la ciudadanía.

**Artículo 11: Reglamentación.** La presente ley se reglamentará en el plazo de CIENTO OCHENTA (180) días a partir de su publicación en el Boletín Oficial.



**Tabla 37. Disposiciones del anteproyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS, 2012) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible**

Dimensiones de análisis	Indicadores	Texto	Disposiciones normativas
1. <b>Carácter del ordenamiento territorial</b>	a. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.	--	--
2. <b>Diagnóstico territorial</b>	b. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.	--	--
	c. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.	Artículo 6: Etapas y Componentes del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio. a) Zonificación ambiental preliminar. Las autoridades de aplicación provinciales y municipales analizaran, identificarán y priorizarán en sus territorios las potencialidades, limitaciones y situaciones críticas socioambientales, que resultan de las actividades humanas desarrolladas de manera no sustentable y que alteran y ponen en riesgo ambiental la sustentabilidad de los ecosistemas, afectan la salud y el desarrollo humano.	Art. 6
3. <b>Modelo territorial deseado</b>	d. Existencia en el proyecto de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.	--	--
	e. Existencia en el proyecto, de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales,	Artículo 3: Objetivos. Son objetivos de la presente ley: a) Propender al logro de una gestión ecosistémica y sustentable del ambiente (...) para beneficio de la calidad de vida de la población.	Art. 3, inc. a.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	<p>minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.</p> <p>f. Existencia en el proyecto, de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</p>	<p>Artículo 3: Objetivos. Son objetivos de la presente ley:</p> <p>b) Asegurar (...) el uso y manejo sustentable de los bienes naturales en el territorio nacional.</p> <p>c) Priorizar las acciones de recuperación, mejoramiento y/o mitigación de ambientes (...).</p> <p>d) Promover la participación y concertación de intereses (...)</p> <p>e) Garantizar la información y la participación ciudadana (...)</p> <p>f) Fortalecer el respeto por la identidad, la diversidad cultural y las economías regionales, en función de los bienes naturales, la sustentabilidad de los ecosistemas y los valores socioculturales locales.</p>	<p>Art. 3</p>
	<p>g. Existencia en el proyecto de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</p>		
<p><b>4. Consumo de suelo</b></p>	<p>h. Existencia en el proyecto de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.</p>	<p>Artículo 6: Etapas y Componentes del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.</p> <p>a) Zonificación ambiental preliminar</p> <p>a.1) Riesgo de desastre y vulnerabilidad, en los asentamientos humanos.</p> <p>a.3) Bosques nativos, glaciares y periglaciares, montañas y serranías.</p> <p>a.4) Marinas, costeras, cuencas, ríos, riberas, lagunas, humedales.</p> <p>a.4) Protegidas o a proteger y conservar pertenecientes al patrimonio natural o cultural.</p>	<p>Art. 6</p>
	<p>i. Existencia en el proyecto de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</p>	--	--
	<p>j. Existencia en el proyecto de un procedimiento para la ponderación de los</p>	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.		
<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	k. Existencia en el proyecto de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.	--	--
	l. Existencia en el proyecto de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	--	--
	m. Existencia en el proyecto de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	--	--
	n. Existencia en el proyecto de mecanismos de coordinación administrativa.	Artículo 6: Etapas y Componentes del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio. c) Elaboración del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio. La autoridad de aplicación nacional elaborara, de acuerdo con el interés general y consensuado con todos los organismos sectoriales del Poder Ejecutivo Nacional, el Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio (...).	Art. 6, inc. c
<b>6. Asentamientos humanos</b>	o. Existencia en el proyecto de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.	--	--
	p. Existencia en el proyecto de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.		
	q. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	r. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.		
<b>7. Provisión de viviendas</b>	s. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	--	--
	t. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.	--	--
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	u. Existencia en el proyecto de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	--	--
	v. Existencia en el proyecto de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	--	--
	w. Existencia en el proyecto de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.	--	--
	x. Existencia en el proyecto de normas que regulen el comportamiento de las actividades.	--	--
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	y. Existencia en el proyecto de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.	Artículo 6: Etapas y Componentes del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio. f) La Evaluación Ambiental Estratégica y la Evaluación de Impacto Ambiental. La autoridad de aplicación de cada Jurisdicción y de la Nación deberá implementar obligatoriamente, la Evaluación Ambiental Estratégica y la	Art. 6, inc. f

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

		Evaluación de Impacto Ambiental como herramientas clave del proceso e implementación del Plan Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio.	
<b>10. Participación ciudadana</b>	z. Existencia en el proyecto de mecanismos de participación ciudadana.	<p>Artículo 9: Sistema Nacional de Información Ciudadana de Ordenamiento Ambiental del Territorio. La autoridad de aplicación nacional desarrollará un Sistema Nacional de Información sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio, (...)</p> <p>Artículo 10: Observatorio del Ordenamiento Ambiental del Territorio. La autoridad de aplicación nacional creará un Observatorio Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio para monitorear los resultados alcanzados al término de las respectivas etapas del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.</p> <p>(...)</p> <p>Formaran parte del observatorio la información resultante del cumplimiento de los Art. 6 y 9 de la presente ley, la cual será de acceso gratuito a la ciudadanía.</p>	Art. 9 y 10
	aa. Existencia en el proyecto de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.	<p>Artículo 6: Etapas y Componentes del Plan Nacional Estratégico de Ordenamiento Ambiental del Territorio.</p> <p>e) Participación Ciudadana: Las autoridades de aplicación de la presente ley aseguran, en todas las etapas del proceso de ordenamiento ambiental del territorio, la información y la participación ciudadana.</p>	Art. 6, inc. e

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 38. Indicadores de desarrollo sostenible en el anteproyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (SAyDS, 2012)**

Indicadores que se verifican	Indicadores que no se verifican
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.</li> <li>2. Objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.</li> <li>3. Delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.</li> <li>4. Prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.</li> <li>5. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.</li> <li>2. Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.</li> <li>3. Prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.</li> <li>4. Lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</li> <li>5. Mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</li> <li>6. Mecanismos de coordinación administrativa.</li> <li>7. Mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</li> <li>8. Procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.</li> <li>9. Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.</li> <li>10. Prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.</li> <li>11. Prescripción de cumplir la legislación ambiental.</li> <li>12. Prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.</li> <li>13. Prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.</li> <li>14. Prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.</li> <li>15. Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.</li> <li>16. Prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.</li> <li>17. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.</li> <li>18. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.</li> <li>19. Mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.</li> <li>20. Prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.</li> <li>21. Normas que regulen el comportamiento de las actividades.</li> <li>22. Mecanismos de participación ciudadana.</li> </ol>

**Fuente:** Elaboración propia.

**7.2.2.2 Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)**

**Tabla 39. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible**

Dimensiones de análisis	Indicadores	Texto	Disposiciones normativas
<p><b>1. Carácter del ordenamiento territorial</b></p>	<p>a. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 1º.- Objeto de la presente ley La presente ley establece los Presupuestos Mínimos para definir el Ordenamiento Territorial del territorio Argentino (...). La presente ley regula la tutela y el uso del territorio (...). Artículo 7º.- Efectos de la planificación 1. La planificación territorial, además de reglamentar el uso y las transformaciones del suelo (...).</p>	<p>Art. 1 y 7</p>
<p><b>2. Diagnóstico territorial</b></p>	<p>b. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.</p>	<p>Artículo 5º.- Cuadro cognoscitivo 1. (...) Debe responder a la representación orgánica y a la evaluación del estado del territorio y de los procesos evolutivos que lo caracterizan y constituye la referencia necesaria para definir los objetivos y los contenidos del plan (...). 2. El cuadro cognoscitivo de los planes generales, se refiere: a) A las dinámicas de los procesos de desarrollo económico y social; b) A los aspectos físicos y morfológicos; c) A los valores paisajísticos, culturales y naturales; d) A los sistemas ambientales, de asentamientos e infraestructural; (...) Artículo 2º.- Alcance de los términos utilizados 4- El Plan Territorial de Coordinación Nacional (PTCN): especificará las previsiones del PTN y del PTPN, definirá el cuadro de recursos y de sistemas ambientales, como así también su grado de reproducibilidad y vulnerabilidad. Es el instrumento que se orienta a implementar la gestión territorial a escala nacional con el propósito de corregir los desbalances territoriales, utilizar adecuadamente los recursos existentes y mejorar la</p>	<p>Art. 5, 2, inc. 4, y A-2</p>

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

		<p>coordinación de las acciones públicas y privadas sobre el territorio nacional, en armonía con la política de cuidado del medio ambiente y de conservación de los recursos naturales.</p> <p>Artículo A-2.- Planificación de los ámbitos afectados por riesgos naturales</p>	
	c. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.	--	--
<b>3. Modelo territorial deseado</b>	d. Existencia en el proyecto de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.	<p>Artículo 2º.- Alcance de los términos utilizados</p> <p>1.- Ordenamiento Territorial: (...) la organización física del espacio, según la carta única del territorio.</p> <p>Artículo 18.- Carta única del territorio</p> <p>2. Cuando la planificación territorial haya considerado y coordinado integralmente las prescripciones relativas a la regulación del uso del suelo, de sus recursos, y los enlaces territoriales, paisajísticos y ambientales, ésta constituye la carta única del territorio y es la única referencia para la planificación factible.</p>	Art. 2, inc. 1, y 18
	e. Existencia en el proyecto de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.	<p>Artículo: 1 º.- Objeto de la presente ley</p> <p>La presente ley regula la tutela y el uso del territorio a los fines de:</p> <p>a) Realizar un eficaz y eficiente sistema de planificación y programación territorial al servicio del desarrollo económico, social y civil de la población del país, capaz de asegurar el crecimiento de una mejor calidad de vida;</p> <p>b) Promover el uso apropiado de los recursos ambientales, naturales y culturales en el territorio nacional;</p> <p>Artículo 19.- Plan Territorial Nacional (PTN)</p> <p>1. El Plan Territorial Nacional (PTN) es el instrumento de programación con el cual la Nación definirá los objetivos para asegurar el desarrollo y la cohesión social, aumentará la competitividad del sistema territorial nacional y provincial, garantizará la productividad del territorio, la calificación y la valorización de los recursos sociales y ambientales.</p> <p>2. El PTN estará dispuesto en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo del territorio.</p>	Art. 1 y 19
	f. Existencia en el proyecto, de lineamientos para que	Artículo 3º.- Funciones y objetivos de la planificación territorial	Art. 3 y A-1



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	<p>los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</p>	<p>1. La planificación territorial URBANA (...) persigue los siguientes objetivos generales:                  b) Asegurar que los procesos de transformación sean compatibles con los principios de sustentabilidad del medio físico, socioeconómico y cultural de las Provincias, de las regiones y del territorio en su totalidad;                  c) Mejorar la calidad de vida y la salubridad de los asentamientos urbanos;                  d) Minimizar los impactos de los asentamientos urbanos sobre el medio físico;                  e) Recalificación de los usos y ocupaciones propuestas o existentes a fin de promover mejoras en la calidad ambiental.</p> <p>2. La planificación territorial RURAL (...) persigue los siguientes objetivos generales:                  El territorio rural estará constituido por el conjunto del territorio no urbanizado y se caracteriza por la necesidad de integrar y hacer coherentes las políticas tendientes a salvaguardar el valor natural, ambiental y paisajístico del territorio con políticas dirigidas a garantizar el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, mineras y otras con la calidad de sustentables.                  En el territorio rural la planificación persigue en particular los siguientes objetivos:                  a) Promover el desarrollo de una agricultura sustentable, multifuncional;                  Artículo A-1.- Sistema ambiental                  1. Los instrumentos de planificación territorial concurren a la salvaguarda del valor natural, ambiental y paisajístico del territorio y a la mejora del estado del ambiente, como condición para el desarrollo de los sistemas de asentamientos urbanos y no rurales y socioeconómicos.</p>	
	<p>g. Existencia en el proyecto de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</p>	<p>--</p>	<p>--</p>
<p><b>4. Consumo de suelo</b></p>	<p>h. Existencia en el proyecto de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de</p>	<p>Artículo 3º.- Funciones y objetivos de la planificación territorial                  2. La planificación territorial RURAL (...) persigue los siguientes objetivos generales:</p>	<p>Art. 3, 18, A-16</p>

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.	<p>b) Preservar los suelos de uso agrícola, permitiendo su consumo, solo en ausencia de alternativas de localización técnica y económica válidas;                  Artículo 18.- Carta única del territorio                  3. La carta única del territorio debe:                  c. Debe incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reservas territoriales de las comunidades de los pueblo originarios (...).</li> <li>• Parques Nacionales.</li> <li>• Áreas de aeropuertos nacionales e internacionales, cuyas restricciones de seguridad estarán regulada en la reglamentación de la presente ley.</li> <li>• Cuencas hidrológicas.</li> <li>• Áreas de interés patrimonial, por sus valores naturales, culturales, de identidad y/o seguridad.</li> <li>• Áreas de interés científico.</li> <li>• Áreas reservadas para infraestructura de interés estratégico (...).</li> </ul> <p>Artículo A-16.- De la planificación en territorio rural                  2. Áreas de valor natural y ambiental                  3. Ámbitos agrícolas, pecuarios y silvicultura de relieve paisajístico                  4.- Ámbitos de alta vocación productiva agrícola, pecuaria y silvicultura</p>	
	i. Existencia en el proyecto de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.	--	--
	j. Existencia en el proyecto de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.	--	--
<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	k. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico	<p>Artículo 2º.- Alcance de los términos utilizados                  3.- Cuadro Cognoscitivo: (...) constituye la referencia necesaria para definir los objetivos y contenidos del plan (...)                  Artículo 7º.- Efectos de la planificación                  1. La planificación territorial verificará los que derivan:</p>	Art. 2 y 7

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.	b) De las características morfológicas o geológicas de los terrenos que hacen incompatible el proceso de transformación; c) De la presencia de factores de riesgo ambiental, de la vulnerabilidad de los recursos naturales.	
	l. Existencia en el proyecto de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	Artículo 7º.- Efectos de la planificación 1. La planificación territorial verificará los límites que derivan: a) De un específico interés público intrínseco a las características del territorio, establecido por leyes nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relativas a la tutela de los bienes ambientales, paisajísticos y culturales, a la protección de la naturaleza y a la defensa del suelo; Artículo A-1.- Sistema ambiental 1. (...) A tal fin las previsiones de los planes, concernientes a los usos y a las transformaciones del territorio, deberán adaptarse a criterios de sustentabilidad ambiental y territorial del artículo 3 de la presente ley, de los artículos 41, 43 y 124 de la Constitución Nacional, la Ley General del Ambiente nº 25.675 (...). Artículo A-16.- De la planificación en territorio rural 2. Áreas de valor natural y ambiental e) En las áreas naturales protegidas el reglamento respecto a la tutela y valorización del territorio, las transformaciones admisibles estarán establecidas por los actos instituyentes y por los planes, programas y reglamentos previstos por las leyes específicas que regulan la materia.	Art. 7, primer párrafo, inc. a, A-1 y A-16, inc. 2
	m. Existencia en el proyecto de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	--	--
	n. Existencia en el proyecto de mecanismos de coordinación administrativa.	Artículo 10.- Instrumentos de planificación general y sectorial 3. Los planes generales coordinan y organizan el conjunto de previsiones de los planes vigentes de orden superior y definen normas y orientaciones que deberán ser observadas por la planificación subordinada. Referente a la planificación sectorial del mismo nivel de planificación, el plan general fija el cuadro de referencia (...).	Art. 10, tercer párrafo; 12, 13, 14, 15, 16 (Capítulo III Formas de cooperación y

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

		<p>4. Los planes sectoriales para ser aprobados deben considerar los fundamentos de los planes de orden superior, de los objetivos estratégicos y de las selecciones del plan general del mismo nivel de planificación (...).</p> <p>Artículo 12.- Método de concertación institucional</p> <p>1. La Nación, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios, en la formación de los instrumentos de planificación territorial, conforman su propia actividad al método de concertación con otros entes públicos territoriales y con otras administraciones encargadas de velar por los intereses públicos involucrados.</p> <p>2. Son instrumentos de la concertación institucional los tratados y los acuerdos de planificación y los acuerdos territoriales (artículo 125 de la C.N.).</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 13.- Tratados y acuerdos de planificación</p> <p>Artículo 14.- Acuerdos territoriales</p> <p>Artículo 15.- Actos de orientación y coordinación</p> <p>Artículo 16.- Coordinación e integración de la información</p> <p>1. Todas las administraciones públicas que poseen, entre sus obligaciones institucionales, funciones de recolección, elaboración y actualización de datos cognoscitivos y de informaciones relativas al territorio y al ambiente contribuyen a la integración e implementación del cuadro cognoscitivo del territorio, en oportunidad de la elaboración y actualización de los planes territoriales.</p> <p>Artículo 19.- Plan Territorial Nacional (PTN)</p> <p>2. El PTN estará dispuesto en concordancia con las políticas nacionales de desarrollo del territorio.</p> <p>3. El PTN debe definir las orientaciones y las normas de planificación de sector (...).</p> <p>Artículo A-4.- Sistema de asentamientos</p> <p>2. El PTCN indicará los ámbitos territoriales provinciales en los que sea oportuno desarrollar formas de coordinación de los instrumentos de planificación y programación provinciales y políticas de integración funcional.</p>	<p>concertación en la planificación), 19, A-4</p>
<p><b>6. Asentamientos humanos</b></p>	<p>o. Existencia en el proyecto de prescripciones orientadas a</p>	<p>--</p>	<p>--</p>

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	evitar la dispersión y la fragmentación urbana.		
	p. Existencia en el proyecto de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.	Artículo A-2.- Planificación de los ámbitos afectados por riesgos naturales Artículo A-3.- Planificación de medidas para la seguridad del territorio	Art. A-2, A-3
	q. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	Artículo A-14.- Áreas ecológicamente equipadas 1. Los ámbitos especializados para actividades productivas constituyen áreas ecológicamente equipadas cuando están dotadas de infraestructura, servicios y sistemas aptos para garantizar la tutela de la salud, de la seguridad y del ambiente. (...) Artículo A-6.- Estándares de calidad urbana y ecológico-ambiental Artículo A-11.- Ámbitos a recalificar Artículo A-12.- Ámbitos para los nuevos asentamientos Artículo A-17.- Dotaciones ecológicas y ambientales 1. Las dotaciones ecológicas y ambientales del territorio estarán constituidas por el conjunto de espacios, obras e intervenciones que concurren, junto con la infraestructura para la urbanización de los asentamientos, para mejorar la calidad del ambiente urbano mitigando sus impactos negativos. (...) 2. (...) la identificación de las áreas más aptas para su localización.	Art. 14; A-6, A-11, A-12 y A-17
	r. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.	--	--
<b>7. Provisión de viviendas</b>	s. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	--	--
	t. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	los sectores de menores recursos.		
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	u. Existencia en el proyecto de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	--	--
	v. Existencia en el proyecto de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	--	--
	w. Existencia en el proyecto de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.	Artículo 18.- Carta única del territorio 3. La carta única del territorio debe incluir: Áreas reservadas para actividades productivas de interés nacional, como actividades industriales y/o agrícola-ganaderas. Artículo A-6.- Estándares de calidad urbana y ecológico-ambiental Artículo A-13.- Ámbitos especializados para actividades productivas Artículo A-15.- Polos funcionales o "clústeres"	Art. 18, A-6, A-13, A-15
	x. Existencia en el proyecto de normas que regulen el comportamiento de las actividades.	--	--
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	y. Existencia en el proyecto de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.	Artículo 6º.- Evaluación de impacto ambiental y monitoreo de los planes 1. La Nación, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios deberán proveer, en el ámbito del procedimiento de elaboración y aprobación de los planes, la evaluación preventiva de impacto ambiental y territorial de los efectos ambientales que derivan de su ejecución (...). 2. (...) y las medidas de mitigación más aptas para impedirlos, reducirlos o compensarlos.	Art. 6
<b>10. Participación ciudadana</b>	z. Existencia en el proyecto de mecanismos de participación ciudadana.	Artículo 8.- Participación de los ciudadanos en la planificación Artículo 12.- Método de concertación institucional 4. La concertación pública-privada Artículo 13.- Tratados y acuerdos de planificación	Art. 8, 12, párrafo 4, 13, párrafo 5, y 21

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

		<p>5. La administración precedente asegurará la publicidad de los resultados de la concertación institucional y de las que se realicen con las asociaciones económicas y sociales (...)</p> <p>Artículo 21.- Procedimiento de aprobación</p> <p>1. El procedimiento de aprobación del PTN (...)</p> <p>3. Para un examen conjunto del documento preliminar, el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial deberá convocar una Conferencia de Planificación llamando a participar a las Comunidades locales económicas y sociales organizadas y a otros entes locales del propio territorio.</p> <p>4. El reglamento contemplará la forma de manifestar observaciones y propuestas de los siguientes sujetos:</p> <p>b) Las asociaciones económicas y sociales y las constituidas para la tutela de intereses difusos;</p> <p>c) Cualquier ciudadano que las previsiones del plan adoptado le pudieran producir efectos directos.</p> <p>6. Copia integral del plan aprobado deberá estar disponible, para su libre consulta (...).</p>	
	<p>aa. Existencia en el proyecto de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</p>	<p>--</p>	<p>--</p>

\* Ver el análisis de la respectiva dimensión.

**Fuente:** elaboración propia.

**Tabla 40. Indicadores de desarrollo sostenible en el proyecto Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018)**

Indicadores que se verifican	Indicadores que no se verifican
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.</li> <li>2. Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.</li> <li>3. Prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.</li> <li>4. Prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.</li> <li>5. Objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.</li> <li>6. Lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</li> <li>7. Delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.</li> <li>8. Prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio.</li> <li>9. Prescripción de localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos.</li> <li>10. Prescripción de cumplir la legislación ambiental.</li> <li>11. Mecanismos de coordinación administrativa.</li> <li>12. Prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.</li> <li>13. Prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.</li> <li>14. Prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.</li> <li>15. Prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación. Mecanismos de participación ciudadana.</li> <li>16. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</li> <li>2. Mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</li> <li>3. Procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.</li> <li>4. Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.</li> <li>5. Prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.</li> <li>6. Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.</li> <li>7. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.</li> <li>8. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.</li> <li>9. Mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.</li> <li>10. Prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.</li> <li>11. Normas que regulen el comportamiento de las actividades.</li> <li>12. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</li> </ol>

**Fuente:** elaboración propia.



**7.2.2.3 Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018)**

**Tabla 41. Disposiciones del proyecto Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable (Expediente 2338-D-2018) que receptan normas que propician un desarrollo sostenible**

Dimensiones de análisis	Indicadores	Texto	Disposiciones normativas
<b>1. Carácter del ordenamiento territorial</b>	a. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.	<p>Artículo 1º.- Objeto. El objeto de la presente ley es el establecimiento de los presupuestos mínimos del ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del uso del suelo como recurso natural, económico y social, y de la localización condicionada de las actividades antrópicas.</p> <p>Artículo 3º.- Ámbito de Aplicación. La presente Ley regula las facultades concurrentes del Ordenamiento Territorial para el desarrollo sustentable, armónico, equilibrado y responsable en todo el Territorio de la República Argentina.</p>	Art. 1 y 3.
<b>2. Diagnóstico territorial</b>	b. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.	<p>Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (...)</p> <p>i. De carácter general, el diagnóstico de las dinámicas territoriales incluyendo el análisis de riesgo, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo, definiendo áreas críticas. (...)</p> <p>xii. Mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de actualización de los contenidos.</p> <p>Artículo 19º.-Creación del Sistema de Información, Vinculación y Asistencia al Ordenamiento Territorial (SIVAOT). Estará formado por los aportes de información de todas las jurisdicciones y del resto de las oficinas y organismos nacionales vinculados al ordenamiento territorial y ambiental.</p>	Art. 12, inc. i y xii
	c. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	realización de una evaluación ambiental del territorio.		
<b>3. Modelo territorial deseado</b>	d. Existencia en el proyecto de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.	<p>Artículo 6º.- Principios rectores. (...) Principios operativos: i. Planificación Estratégica Artículo 14º.- Plan Estratégico Territorial Nacional. EL PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL NACIONAL es el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado Nacional, mediante la formación de consensos con las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que define los lineamientos generales para el logro de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo. Dichos lineamientos representan al modelo de territorio nacional al que aspiran el conjunto de las jurisdicciones que lo componen y el fundamento para la articulación y concurrencia de los Planes y proyectos de impacto territorial promovidos por los organismos de gobierno nacional, provincial o municipal. Artículo 15º.- Actualización del Plan Estratégico Territorial Nacional. El Plan Estratégico Territorial Nacional deberá ser actualizado consensuadamente entre el Estado Nacional y el conjunto de las jurisdicciones federales, en un periodo no mayor a cuatro (4) años, garantizando la participación de todas las jurisdicciones provinciales.</p>	Art. 6, 14 y 15
	e. Existencia en el proyecto, de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.	<p>Artículo 1º.- Objeto. El objeto de la presente ley es (...) para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo (...). Artículo 3º.- (...) Constituye una norma marco para garantizar condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas y el manejo sustentable del uso del suelo, sea éste urbano o rural. Artículo 4º.- Definición. El Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo. (...) En virtud del principio de desarrollo sustentable, las políticas [públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación y</p>	Art. 1, 3, 4 y 7, segundo párrafo

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

		<p>transformación y uso del suelo] deben propiciar el uso de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, procurando en particular:</p> <p>a) Un medio rural en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística.</p> <p>b) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente; que cuente con las infraestructuras y los servicios que le son propios; que prevea espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes y en el que los usos se combinen de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos.</p>	
f.	Existencia en el proyecto, de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.	<p>Artículo 6º.- Principios rectores. (...)</p> <p>Principios generales</p> <p>i. Equidad del desarrollo territorial: (...)</p> <p>ii. Sustentabilidad: Realización del desarrollo económico y social y el uso de los recursos naturales y del ecosistema para actividades productivas, a través de un manejo apropiado que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, conservación y transformación y uso del suelo tienen como finalidad común la utilización de este recurso conforme al interés general y según los principios del desarrollo sustentable, constituyendo éstas finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social.</p> <p>En virtud del principio de desarrollo sustentable, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud, la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.</p>	Art. 6 y 7
g.	Existencia en el proyecto de mecanismos de conciliación	<p>Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (...)</p>	Art. 12, inc. iii

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.	iii. Articulación con las políticas ambientales, fiscales, de vivienda y catastrales.	
<b>4. Consumo de suelo</b>	h. Existencia en el proyecto de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.	--	--
	i. Existencia en el proyecto de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.	--	--
	j. Existencia en el proyecto de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.	--	--
<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	k. Existencia en el proyecto de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.	Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo. (...) a) Un medio rural en el que la ocupación y explotación del suelo sean acordes con sus aptitudes y restricciones ambientales y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística. Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial (...). i. De carácter general, el diagnóstico de las dinámicas territoriales incluyendo el análisis de riesgo, los objetivos, las estrategias y los escenarios estructurales de largo plazo, definiendo áreas críticas. viii. Instrumentos de protección ambiental, patrimonial y cultural.	Art. 7 y 12, inc. i y viii.
	l. Existencia en el proyecto de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	m. Existencia en el proyecto de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	--	--
	n. Existencia en el proyecto de mecanismos de coordinación administrativa.	<p>Artículo 6º.- Principios rectores. (...)</p> <p>Principios institucionales</p> <p>ii. Articulación institucional</p> <p>iii. Interjurisdiccionalidad</p> <p>Principios operativos</p> <p>ii. Coherencia de los procesos de Planificación</p> <p>Artículo 11º.- (...)</p> <p>Lo anterior no obsta la realización de otros Planes complementarios que resultaren de la concertación interjurisdiccional (...).</p> <p>Artículo 16º.- Autoridades de Aplicación.</p> <p>La Autoridad de Aplicación coordinará la promoción de políticas de planificación e instrumentación de la gestión del ordenamiento ambiental del territorio, en articulación con las áreas competentes tendientes al estricto cumplimiento de la presente ley, con la participación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN). (...)</p> <p>Artículo 17º.- Del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial.</p> <p>El Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN) coordinará con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (...).</p> <p>Artículo 18º.- Facultades del COFEPLAN.</p> <p>a) Constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los distintos niveles jurisdiccionales.</p> <p>d) Constituirse como instancia opcional de mediación (...).</p>	Art. 6, 9, 16 al 18
<b>6. Asentamientos humanos</b>	o. Existencia en el proyecto de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.		
	p. Existencia en el proyecto de prescripciones que	Artículo 6º.- Principios rectores. (...)	Art 6 y 12, inc. ix.
		Principios generales:	

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.	iii. Conciliación del desarrollo social, ambiental y económico Principios operativos: ii. Coherencia de los procesos de Planificación Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (...) ix. Instrumentos correctivos y prospectivos de gestión integral del riesgo.	
	q. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	Artículo 6º.- Principios rectores. (...) Principios generales i. Equidad del desarrollo territorial	Art. 6
	r. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.	Artículo 6º.- Principios rectores. (...) Principios operativos vi. Accesibilidad y movilidad universal Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (...) vi. Estrategias de movilidad sustentable	Art. 6 y 12, inc. vi.
<b>7. Provisión de viviendas</b>	s. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	--	--
	t. Existencia en el proyecto de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.	Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo. (...) b) Un medio urbano (...) que prevea espacio para dotar de vivienda adecuada a todos sus habitantes (...) Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (...) iii. Articulación con las políticas (...) de vivienda (...).	Art. 7 y 12
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	u. Existencia en el proyecto de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	--	--
	v. Existencia en el proyecto de la prescripción de coordinar las actividades que son	Artículo 7º.- Conceptualización del uso del suelo. (...)	Art. 7

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	b) Un medio urbano (...) en el que los usos se combinen de forma funcional, protegiendo el patrimonio cultural y minimizando los riesgos.	
	w. Existencia en el proyecto de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.	--	--
	x. Existencia en el proyecto de normas que regulen el comportamiento de las actividades.	Artículo 9º.- Obligaciones con relación al uso del suelo. Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen la obligación de: a) Respetar y contribuir con el respeto a las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social. (...)	Art. 9
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	y. Existencia en el proyecto de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.	--	--
<b>10. Participación ciudadana</b>	z. Existencia en el proyecto de mecanismos de participación ciudadana.	Artículo 8º.- Derechos sobre el uso del suelo. Los titulares de dominio, poseedores y tenedores tienen los siguientes derechos: b) De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo en un tiempo máximo de expedición. d) De participar de los procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial. Artículo 12º.- Contenidos mínimos de los Planes de Ordenamiento Territorial. (...) v. Estrategias integrales de comunicación que establezcan mecanismos de participación ciudadana, difusión de las actividades y modalidades de acceso a la información. x. Mecanismos de implementación de la Ley Nacional de Comunidades Indígenas, N° 26.160. xiii. Publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares.	Art. 8, inc. b, c y d; 12, inc. v; y 13

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

		Artículo 13° - De la Participación. Cada jurisdicción deberá determinar la forma y procedimientos para que los distintos sectores involucrados participen en la formulación, modificación, evaluación y control de los planes y programas de ordenamiento territorial.	
	aa. Existencia en el proyecto de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.	Artículo 6°.- Principios rectores. Principios institucionales iv. Garantizar la participación ciudadana: Garantizar la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión del Ordenamiento Territorial. Artículo 13° - De la Participación. Cada jurisdicción deberá determinar la forma y procedimientos para que los distintos sectores involucrados participen en la formulación, modificación, evaluación y control de los planes y programas de ordenamiento territorial.	Art. 6, inc. iv, y13

**Fuente:** elaboración propia.



**Tabla 42. Indicadores de desarrollo sostenible en el proyecto Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018).**

Indicadores que se verifican	Indicadores que no se verifican
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.</li> <li>2. Prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.</li> <li>3. Prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.</li> <li>4. Objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.</li> <li>5. Lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.</li> <li>6. Mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.</li> <li>7. Prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o de criterios ambientales, sociales y económicos.</li> <li>8. Mecanismos de coordinación administrativa.</li> <li>9. Prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.</li> <li>10. Prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.</li> <li>11. Prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.</li> <li>12. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.</li> <li>13. Prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.</li> <li>14. Normas que regulen el comportamiento de las actividades.</li> <li>15. Mecanismos de participación ciudadana.</li> <li>16. Prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.</li> <li>2. Delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.</li> <li>3. Mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.</li> <li>4. Procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.</li> <li>5. Prescripción de cumplir la legislación ambiental.</li> <li>6. Mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.</li> <li>7. Prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.</li> <li>8. Prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.</li> <li>9. Mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.</li> <li>10. Prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.</li> <li>11. Prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.</li> </ol>

**Fuente:** elaboración propia.

### 7.2.3 Comparación entre el marco jurídico vigente y las tres propuestas legislativas examinadas

Tabla 43. Disposiciones que verifican los indicadores de desarrollo sostenible.

Dimensiones de análisis	Indicadores	Marco jurídico vigente	Proyecto de Ley 1 <sup>163</sup>	Proyecto de Ley 2 <sup>164</sup>	Proyecto de Ley 3 <sup>165</sup>
<b>1. Carácter del ordenamiento territorial</b>	a. Existencia en los marcos jurídicos del ordenamiento territorial (OT) de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.	Ley 25.675 de 2002, art. 9.	--	Art. 1 y 7	Art. 1 y 3.
<b>2. Diagnóstico territorial</b>	b. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.	Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo.	Art. 6	Art. 5, 2, inc. 4, y A-2	Art. 12, inc. i y xii
	c. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.	--	Art. 6	--	--

<sup>163</sup> Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental de Territorio (2012).

<sup>164</sup> Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Exp.1094-S-2018).

<sup>165</sup> Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Exp.2338-D-2018).

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>3. Modelo territorial deseado</b>	d. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (como el análisis prospectivo del territorio) para la construcción de modelos territoriales.	--	--	Art. 2, inc. 1, y 18	Art. 6, 14 y 15
	e. Existencia en los marcos jurídicos del OT de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido.	--	Art. 1	Art. 1 y 19	Art. 1, 3, 4 y 7, segundo párrafo
	f. Existencia en los marcos jurídicos del OT de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.	Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo	Art. 3	Art. 3 y A-1	Art. 6 y 7
	g. Existencia en los marcos jurídicos del OT de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.	--		--	Art. 12, inc. iii
<b>4. Consumo de suelo</b>	h. Existencia en los marcos jurídicos del OT de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.	Ley 26.331 de 2007, art. 9. Ley 26.639 de 2010, art. 3 y 6.	Art. 6	Art. 3, 18, A-16	--
	i. Existencia en los marcos jurídicos del OT de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.	--	--	--	--
	j. Existencia en los marcos jurídicos del OT de un procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.	--	--	--	--
<b>5. Localización de los usos del suelo</b>	k. Existencia en los marcos jurídicos del OT de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos	Ley 25.675 de 2002, art. 10, segundo párrafo.	--	Art. 2 y 7	Art. 7 y 12, inc. i y viii

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.				
	l. Existencia en los marcos jurídicos del OT de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	--	--	Art. 7, primer párrafo, inc. a, A-1 y A-16, inc. 2	
	m. Existencia en los marcos jurídicos del OT de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	--	--	--	--
	n. Existencia en los marcos jurídicos del OT de mecanismos de coordinación administrativa.	Ley 25.675 de 2002, art. 9.	Art. 6, inc. c	Art. 10, tercer párrafo; 12, 13, 14, 15, 16 (Capítulo III Formas de cooperación y concertación en la planificación), 19, A-4	Art. 6, 9, 16 al 18
<b>6. Asentamientos humanos</b>	o. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.	--	--	--	
	p. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.	--		Art. A-2, A-3	Art 6 y 12, inc. ix.
	q. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	--	--	Art. 20; A-6, A-11, A-12, A-14 y A-17	Art. 6
	r. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.	--		--	Art. 6 y 12, inc. vi.
<b>7. Provisión de viviendas</b>	s. Existencia en los marcos jurídicos del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	--	--	--	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	t. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.	--	--	--	Art. 7 y 12
<b>8. Actividades a realizar en el territorio</b>	u. Existencia en los marcos jurídicos del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	--	--	--	--
	v. Existencia en los marcos jurídicos del OT de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	--	--	--	Art. 7
	w. Existencia en los marcos jurídicos del OT de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.		--	Art. 18, A-6, A-13, A-15	--
	x. Existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de normas que regulen el comportamiento de las actividades.	Ley 27.231 de 2016 DS del Sector Acuícola, art. 30.	--	--	Art. 9
<b>9. Evaluación de los planes de ordenamiento</b>	y. Existencia en los marcos jurídicos del OT de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación.	--	Art. 6, inc. f	Art. 6	--
<b>10. Participación ciudadana</b>	z. Existencia en los marcos jurídicos del OT de mecanismos de participación ciudadana.	Ley 26.168 de 2006, art. 4	Art. 9 y 10	Art. 8, 12, párrafo 4, 13, párrafo 5, y 21	Art. 8, inc. b, c y d; 12, inc. v; y 13
	aa. Existencia en los marcos jurídicos del OT de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.	Ley 25.675 de 2002, art. 21.	Art. 6, inc. e	--	Art. 6, inc. iv, y13

**Fuente:** elaboración propia.

## 7.3 Comparación

Esta sección complementa el capítulo 5 (Los marcos jurídicos del ordenamiento territorial en América del Sur en clave comparada). Está conformada por dos apartados: un relevamiento de disposiciones pertinentes y una clasificación por dimensión de análisis.

### 7.3.1 Disposiciones relevadas

**Tabla 44. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contienen normas que propician un desarrollo sostenible (América del Sur, 2018).**

País	Marco jurídico del ordenamiento territorial (OT)		Fuente	
	Leyes que contienen normas de OT	Disposiciones que contienen normas que propician un desarrollo sostenible <sup>166</sup>	URL	Organismo
<b>Argentina</b>	Ley General del Ambiente (Ley 25.675 de 2002)	Art. 9, 10 (y 21)	<a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/75000-79999/79980/norma.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/75000-79999/79980/norma.htm</a>	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
	Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007)	Art. 9	<a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/135000-139999/136125/norma.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/135000-139999/136125/norma.htm</a>	
	Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010)	Art. 3 y 6	<a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/170000-174999/174117/norma.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegIntern/anexos/170000-174999/174117/norma.htm</a>	
<b>Bolivia</b>	Constitución Política del Estado de 2009	Art. 298, inc. II, num. 33; 300, inc. I, num. 5; 302, inc. I, num. 6; 304, inc. I, num. 4; 380, inc. II; 389.	<a href="https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado.pdf">https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado.pdf</a>	Ministerio de Comunicación

<sup>166</sup> Estas disposiciones contienen normas que verifican los indicadores de desarrollo sostenible formulados a partir de los criterios elaborados por los autores consultados en el capítulo 2, pp. 120 ss. Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente los indicadores.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (Ley 031 de 2010)	Art. 94; 100, inc. I, num. 6, III, num. 10 y IV.	<a href="http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DES%20CENTRALIZACION.pdf">http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DES%20CENTRALIZACION.pdf</a>	Ministerio de Planificación del Desarrollo
	Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien (Ley 300 de 2012)	Art. 1; 3; 4; 16 num. 2, 3; 16; 17; 20.	<a href="http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo">http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo</a>	Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia
	Ley de Medio Ambiente (Ley 1333 de 1992)	Art. 1; 5, inc. 8; 76.	<a href="http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo">http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo</a>	
<b>Brasil</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	(Art. 183)	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm</a>	Portal da Legislação - Planalto
	Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001)	Art. 1, inc. único; 2, inc. II, IV, V, VI, VIII y XIV; 3, inc. V; 4, inc. I, II, III c y § 1º; 41, § 2º.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm</a>	
	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 1981)	Art. 2º inc. V; 9º inc. II	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm</a>	
	Decreto 4.297 de 2002 Critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil	Art. 1; 2; 3; 4; 5; 6; 6-B; 12; 13; 14; 16; 19, § 3º; 20; 21.	<a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm</a>	
<b>Chile</b>	Constitución Política de la República de Chile de 1980 (Decreto Supremo 100 de 2005)	Art. 114	<a href="https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302">https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302</a>	Biblioteca del Congreso Nacional de Chile
	Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL 458 de 1975)	Art. 1; 28; 28 quáter; 28 septies a nonies; 28 decies; 36; 43; 49; (52 al 56); 62; 70; 79 al 82; (163); 168 ss.; 176.	<a href="https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560">https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560</a>	
	Ley Órgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley 19.175 de 1992)	Art. 17	<a href="https://www.leychile.cl/N?i=243771yf=2018-03-01yp=">https://www.leychile.cl/N?i=243771yf=2018-03-01yp=</a>	
	Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19.300 de 1994)	Art. 7 bis, 7 ter, 7 quáter y 18 quáter.	<a href="https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667ybuscar=19300">https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667ybuscar=19300</a>	



Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>Colombia</b>	Constitución Política de 1991	Art. 82, 311, 313, 330.	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html</a>	Secretaría del Senado de la Nación
	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011)	Art. 1; 2; 3, inc. 6 y 15; 29	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html</a>	
	Ley 388 de 1997	Art. 23, tercer párrafo	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html</a>	
	Régimen para las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013)	Art. 2; 6, inc. d; 7, inc. c, l, m y o; 12; 13, inc. f y h; 22;	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html</a>	
	Suelo urbanizable y acceso a la vivienda (Ley 1469 de 2011)	Art. 21; 22 ss.; 26 ss.	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1469_2011.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1469_2011.html</a>	
	Ambiente (Ley 99 de 1993)	Art. 5, inc. 1, 3, 7, 10 y 12; 7; 17	<a href="http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html">http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html</a>	
<b>Ecuador</b>	Constitución de la República del Ecuador de 2008	Art. 30; 61; 85; 100; 241; art. 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267; 276, inc. 6; 376; 415.	<a href="http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf">http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf</a>	Asamblea Nacional
	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010	Art. 4, inc. f; 31, inc. e y g; 32, inc. a; 34, inc. j; 37, inc. f; 41, inc. d y h; 42, inc. a; 47, inc. d; 50, inc. f; 54, inc. c, f, i; 55, inc. a; 57, inc. e; 60, inc. f; 64, inc. d; 65, inc. a.; 67, inc. b; 70, inc. e; 84, inc. c, e, i, m; 87, inc. e; 90, inc. f; 140, segundo párrafo; 147; 238; 245; 250; 294; 295, primer párrafo, inc. a, y segundo párrafo; 296; 297; 299; 300; 304, inc. b; 424; 431; 446; 466; 467; 471.	<a href="http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomia_y_descentralizacion.pdf">http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomia_y_descentralizacion.pdf</a>	
	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas de 2010	Art. 2, inc. 4 y 7 ; 3; 4; 29; 42, inc. a; 43; 44; 45; 46 ; 49	<a href="http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/codigo_de_planificacion_y_finanzas_publicas.pdf">http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/codigo_de_planificacion_y_finanzas_publicas.pdf</a>	
	Ley de Gestión Ambiental, Codificación, de 2004	Art. 9, inc. a; 16; 17.	<a href="http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf">http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf</a>	
<b>Paraguay</b>	Ley Orgánica Municipal (Ley 3966 de 2010)	Art. 224 y 226.	<a href="http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-">http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/969/ley-n-3966-</a>	Biblioteca y Archivo Central del

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	Ley que crea el Sistema Nacional de Ambiente (Ley 1561 de 2000)	Art. 12, inc. h.	<a href="http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1645/ley-n-1561-crea-el-sistema-nacional-del-ambiente-el-consejo-nacional-del-ambiente-y-la-secretaria-del-ambiente">http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1645/ley-n-1561-crea-el-sistema-nacional-del-ambiente-el-consejo-nacional-del-ambiente-y-la-secretaria-del-ambiente</a>	Congreso de la Nación
	Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 294 de 1993)	Art. 7, inc. a.	<a href="http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental">http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2374/ley-n-294-evaluacion-de-impacto-ambiental</a>	
<b>Perú</b>	Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley 26.821 de 1997)	Art. 11.	<a href="http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26821.pdf">http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26821.pdf</a>	Congreso de la República. Archivo digital de la legislación de Perú.
	Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo 087 de 2004)	Art. 1; 2; 3; 4; 6; 7; 8; 9; 10; 12; 14; 15; 16; 17, inc. a; 21; 23; complementarias primera y segunda;	<a href="http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cen/docbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A05258100005DD382/\$FILE/1_4_Compendio-normativo-OT.pdf">http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cen/docbib/con4_uibd.nsf/CF18F05049D6D90A05258100005DD382/\$FILE/1_4_Compendio-normativo-OT.pdf</a>	
	Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005)	Art. 14; 15; 19.1; 19.2; 20; 21; 22; 22.2 y 22.3; 23.1; 23.2; 23.3; (64 y 65)	<a href="http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28611.pdf">http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28611.pdf</a>	
	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27.867 de 2002)	Art. 53, inc. a.	<a href="http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27867.pdf">http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27867.pdf</a>	
	Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27.972 de 2003)	Art. 73, tercer párrafo, inc. b.	<a href="http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27972.pdf">http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27972.pdf</a>	
<b>Uruguay</b>	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008)	Art. 1; 2; 3; 4, inc. a, b, c, d, e, i; 5, inc. a, b, c, d, g; 6, inc. b, c, d; 8, segundo párrafo; 9; 10; 11; 12; 15; 16; 17; (21); 25; 26, segundo párrafo; 27, tercer párrafo; 28; 29, segundo párrafo; 31; (34); 37; 38; 39; 47; 48; 49, tercer y cuarto párrafo; 50; 52; 65; 69; 72 s.; 74 ss.; (79)	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008</a>	Banco de Datos de la Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales
	Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 19.525 de 2017)	Art. 4, inc. A, B; 5; 6, inc. A y E; 12, inc. B; 16; 18; 19; 22; 23; 24; 26; 29-31; 32; 33; 39; 42; 43; 45	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19525-2017</a>	

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

	Política Nacional de Aguas (Ley 18.610 de 2009)	(Art. 10, inc. e)	<a href="https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009">https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18610-2009</a>	
<b>Venezuela</b>	Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987	Art. 1; 3; 7; 8, inc. 5 y 9; 10, inc. 1 y 2; 12 al 15; 16 al 20; 21; 22, inc. 4; 24, inc. 4 al 8 y 10; 26 ss.; 34; 69; 70 al 76; 86.	<a href="http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Ley_Organica_de_Ordenacion_Urbanistica_-_33.868.pdf">http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Ley_Organica_de_Ordenacion_Urbanistica_-_33.868.pdf</a>	Universidad Central de Venezuela / Gaceta Oficial
	Ley Orgánica de Ordenación del Territorio de 1983	Art. 1; 2; 3; 5; 7; 8; 9; 9; 11; 14; (15 al 17); 18; 19, inc. 3, 4 y 5; 20 al 25; 26 al 32; 39, inc. 1; 40; 42; 56; 58 al 60; 68, único.	<a href="http://extwprlegs1.fao.org/docs/html/ven24827.htm">http://extwprlegs1.fao.org/docs/html/ven24827.htm</a>	FAO / Gaceta Oficial
	Ley Orgánica del Ambiente de 2007	Art. 4, inc. 4; 9; 10, inc. 5; 20; 23; 26; 29; 40; 41.	<a href="http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_lo_ambi.pdf">http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_lo_ambi.pdf</a>	OAS / Gaceta Oficial
	Ley de Aguas de 2007	Art. 14, inc. 1; 25; 45; 46; 56; 65, inc. 5.	<a href="http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/d_Ley_de_Aguas.pdf">http://www.uc.edu.ve/mega_uc/archivos/leyes/d_Ley_de_Aguas.pdf</a>	Universidad de Carabobo / Gaceta Oficial

**Fuente:** elaboración propia.

## 7.3.2 Clasificación por dimensiones de análisis

En este apartado se presentan las disposiciones y normas de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional en América del Sur que contemplan las dimensiones de análisis formuladas en el capítulo 2 (p. 143).

### 7.3.2.1 Dimensión carácter del ordenamiento territorial

**Tabla 45. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis carácter del ordenamiento territorial (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 1. Carácter del ordenamiento territorial
	Indicador a. Existencia de prescripciones relativas al uso, la ocupación y la transformación de todo el territorio nacional.
	Disposiciones
Argentina	Ley 25.675 de 2002, art. 9.
Bolivia	Constitución de 2009, art. 298, inc. II, num. 33. Ley 031 de 2010, art. 94. Ley 300 de 2012, art. 16, inc. 2. Ley 1333 de 1992, art. 5, num. 8, y 12, inc. b
Brasil	Ley 6.938 de 1981, art. 9, inc. II. Decreto 4.297 de 2002, art. 1; 2; 3; 6. Ley 10.257 de 2001, art. 3, inc. V; 4, inc. I y II
Chile	Decreto Supremo 100, art. 114. DFL <sup>167</sup> 19.175 de 2005, art. 17. DFL 458 de 1975, art. 1; 28; 28 decies.
Colombia	Constitución de 1991, art. 82, 311, 313, 330. Ley 1454 de 2011, art. 1; 2; 29. Ley 388 de 1997, art. 5. Ley 99 de 1993, art. 5, inc. 1 y 12.
Ecuador	Constitución de 2008, art. 241; 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267; 276, inc. 6; 415.

---

<sup>167</sup> DFL: Decreto con Fuerza de Ley.

	COOTAD <sup>168</sup> de 2010, art. 31, inc. e; 32, inc. a; 41, inc. d; 42, inc. a; 54, inc. c y f; 55, inc. a; 64, inc. d; 65, inc. a. Ley 04-019, art. 9, inc. a.; 16; 17.
Paraguay	(Ley 3966 de 2010, art. 224 y 226. Ley 1561 de 2000, art. 12, inc. h.) <sup>169</sup>
Perú	Ley 28.611 de 2005, art. 19.1; 22.2. DS <sup>170</sup> 87 de 2004, art. 1; 23
Uruguay	Ley 18.308 de 2008, art. 1; 2; 3; 9; 15; 16.
Venezuela	LOOT <sup>171</sup> de 1983, art. 1; 2; 3; 7; 8; 9; 42; 56. LOA <sup>172</sup> de 2007, art. 9; 26; 29. LOOU <sup>173</sup> de 1987, art. 1.

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 45 (p. 506) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

#### **Argentina:**

- “El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación” (Ley 25.675, 2002, art. 9). Se trata de un instrumento de la política y la gestión ambiental (Ley 25.675 de 2002, art. 8, inc. 1).

#### **Bolivia:**

- La Constitución Política otorga al nivel central del Estado la competencia de: “Diseñar la política nacional de planificación y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio de acuerdo con los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo” (Ley 031, 2010, art. 94, inc. I, num. 1; Constitución, 2009, art. 298, inc. II num. 33). Se deben establecer las directrices

---

<sup>168</sup> COOTAD: Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización.

<sup>169</sup> Los paréntesis señalan disposiciones que verifican parcialmente los indicadores.

<sup>170</sup> DS: Decreto Supremo.

<sup>171</sup> LOOT: Ley Orgánica de Ordenación del Territorio.

<sup>172</sup> LOA: Ley Orgánica de Ambiente.

<sup>173</sup> LOOU: Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo de los restantes niveles de gobierno, así como las reglas que faciliten la coordinación entre niveles de gobierno.

- El ordenamiento territorial basado en “la capacidad de utilización de los ecosistemas, la localización de asentamientos humanos y las necesidades de la conservación del ambiente” (Ley 1333, 1992, art. 12, inc. b) constituye un instrumento básico de la planificación ambiental.
- Para asegurar el sostenimiento de las capacidades de regeneración de la Madre Tierra, el Estado debe planificar y regular la ocupación territorial en función de las vocaciones ecológicas y productivas de las distintas zonas de vida (Ley 300 de 2012, art. 16, inc. 2).

#### **Brasil:**

- La ZEE es a la vez un instrumento de la política ambiental nacional (Ley 6.938 de 1981, art. 9, inc. II; Decreto 4.297 de 2002, art. 1) y un instrumento para la organización del territorio, de carácter obligatorio (Decreto 4.297 de 2002, art. 2). Tiene por objetivo organizar las decisiones de los agentes públicos y privados referidas a planes, programas, proyectos y actividades que utilicen recursos naturales (Decreto 4.297 de 2002, art. 3). Se prevé una ZEE nacional y ZEE regionales (Decreto 4.297 de 2002, art. 6).
- Es competencia de la Nación formular e implementar planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social (Ley 10.257 de 2001, art. 3). Se prevén planes de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social en distintas escalas (art. 4, inc. I), así como la planificación de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones (art. 4, inc. II).

#### **Chile:**

- El ordenamiento territorial es objeto de una política nacional y el plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a).
- La planificación urbana, cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo (DFL 458 de 1975, art. 28 decies), rige en todo el territorio nacional (DFL 458 de 1975, art. 19).

**Colombia:**

- El ordenamiento territorial abarca a todo el territorio nacional, orientando su desarrollo (Constitución de 1991, art. 311; Ley 1454 de 2011, art. 1 y 2; Ley 388 de 1997, art. 5) y regulando su uso (Constitución de 1991, art. 82, 313 y 330; Ley 388 de 1997, art. 5, inc. 1 y 12).
- A nivel municipal y distrital, el ordenamiento debe tener en cuenta las estrategias de desarrollo socioeconómico, ser compatible con el ambiente y respetar las tradiciones históricas y culturales (Ley 388 de 1997, art. 5).

**Ecuador:**

- Los gobiernos autónomos descentralizados deben realizar una planificación que garantice el ordenamiento territorial (CP, art. 241). Cada nivel (regional, provincial, municipal y parroquial rural) planifica su desarrollo y elabora el correspondiente plan de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles (Constitución de 2008, art. 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267; COOTAD de 2010, art. 31, inc. e; 32, inc. a; 41, inc. d; 42, inc. a; 54, inc. c y f; 55, inc. a; 64, inc. d; 65, inc. a).
- El régimen de desarrollo debe promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las diversas actividades (Constitución de 2008, art. 276, inc. 6).
- La gestión del patrimonio natural se debe llevar a cabo de acuerdo con el ordenamiento territorial y una zonificación ecológica (Constitución de 2008, art. 404).
- Para regular el crecimiento urbano, deben implementarse políticas de ordenamiento territorial urbano y de uso del suelo (Constitución de 2008, art. 415).
- El Ministro del Ambiente elabora la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (Ley 04-019, art. 9, inc. a) y, en coordinación con la institución responsable del sistema nacional de planificación, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Ley 04-019, art. 17). Este plan es obligatorio y debe contener una zonificación – económica, social y ecológica– del país, que debe compatibilizarse con el desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio (Ley 04-019, art. 16).

### **Paraguay:**

- El sistema de planificación del municipio, basado en un plan del desarrollo sustentable y un plan de ordenamiento urbano y territorial, es obligatorio para todas las municipalidades del país (Ley 3966 de 2010, art. 224). El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial orienta el uso y ocupación del territorio en el área urbana y rural del municipio (Ley 3966 de 2010, art. 226). Se trata de un ordenamiento limitado a la escala local.
- Por otra parte, la Secretaría del Ambiente debe proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio (Ley 1561 de 2000, art. 12, inc. h), sin embargo, no se explicitan sus objetos y contenidos.

### **Perú:**

- La Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005) vincula al ordenamiento territorial ambiental con el ordenamiento territorial y a este con las restantes políticas públicas. Establece que los instrumentos y criterios para el ordenamiento ambiental del territorio forman parte de la planificación sobre uso del territorio (Ley 28.611 de 2005, art. 19.1). El ordenamiento territorial ambiental, entendido como “proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condicionan la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio” (Ley 28.611, 2005, art. 19.2), se considera un instrumento del ordenamiento territorial. El Poder Ejecutivo define la política nacional en la materia “a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno” (Ley 28.611, 2005, art. 22.2). Debe ser tenida en cuenta por las restantes políticas públicas en todos los niveles de gobierno.
- La ZEE se considera un proceso que permite identificar alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, en función de sus potencialidades y limitaciones, debiéndose aplicar para la evaluación de estas, criterios biofísicos, socio-económicos y culturales (DS 87 de 2004, art. 1). La ZEE debe ser utilizada como instrumento de planificación y gestión del territorio por todos los sectores y niveles de gobierno con competencia para otorgar autorizaciones de uso del territorio o de recursos naturales (DS 87 de 2004, art. 23).



### **Uruguay:**

- El ordenamiento territorial es un conjunto de acciones transversales del Estado, orientadas al logro de objetivos de interés nacional (Ley 18.308 de 2008, art. 3 y 1, inc. b). Genera instrumentos de regulación de los procesos de ocupación, transformación y uso del territorio (Ley 18.308 de 2008, art. 3). Entre estos, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible definen la estructura territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 9. Inc. b) y las Directrices Departamentales planifican “el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación” (Ley 18.308, 2008, art. 16).

### **Venezuela:**

- La política de ordenación del territorio debe tener en cuenta las diferentes realidades del país –entre otras, ecológicas, socioculturales y económicas–, de acuerdo con las estipulaciones del desarrollo sostenible (Constitución de 1999, art. 128).
- 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” (LOOT, 1983, art 2). La planificación de la ordenación del territorio forma parte del proceso de planificación del desarrollo integral del país y se le aplican las normas que rigen el Sistema Nacional de Planificación (LOOT, art. 8).
- La ordenación del territorio constituye asimismo una herramienta de la gestión ambiental (LOA, art. 9), siendo el Plan Nacional de Ordenación del Territorio el principal instrumento de la planificación ambiental (LOA, art. 26).
- Se prevé el desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados (LOOU, art. 1).

### 7.3.2.2 Dimensión diagnóstico territorial

**Tabla 46. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis diagnóstico territorial (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 2. Diagnóstico territorial	
	Indicador b. Existencia de prescripciones relativas a la realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya variables ambientales, sociales y económicas.	Indicador c. Existencia de prescripciones relativas a la realización de una evaluación ambiental del territorio.
	Disposiciones	Disposiciones
Argentina	Ley 25.675 de 2002, art. 9.	--
Bolivia	--	--
Brasil	Decreto 4.297 de 2002, art. 12 y 13.	Decreto 4.297 de 2002, art. 13, inc. II y III; 14.
Chile	DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, cuarto párrafo. DFL 458 de 1975, art. 28 decies.	--
Colombia	(Ley 388 de 1997, art.24, paragrafo; 112. Ley 99 de 1993, art 17.)	--
Ecuador	(COOTAD de 2010, art. 295, primer párrafo, inc. a). (COPF <sup>174</sup> de 2010, art. 42, inc. a)	--
Paraguay	--	--
Perú	DS 87 de 2004, art. 4; 6; 7, inc. a y b; 21; (25 al 27; disposición complementaria tercera).	DS 87 de 2004, art. 6; 8.
Uruguay	(Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. i.; 79).	--
Venezuela	(LOOT de 1983, art. 25 s. LOOU de 1987, art. 26)	--

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 46 (p. 512) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

<sup>174</sup> COPF: Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas.

**Argentina.** Realización de un diagnóstico territorial de carácter integral, que incluya “aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local” (Ley 25.675, 2002, art. 10, primer párrafo).

**Brasil.** Realización de un diagnóstico territorial integral y una evaluación ambiental en el marco de la ZEE (DS 87 de 2004)<sup>175</sup>, para la cual se prevé evaluar los recursos naturales, la situación socio-económica y el marco jurídico-institucional (Decreto 4.297 de 2002, art. 12). Los aspectos a tener en cuenta son: la integración entre los componentes de la naturaleza; el potencial natural (los servicios ecosistémicos disponibles); la fragilidad natural potencial (pérdida de biodiversidad y suelo, riesgos para la salud, cantidad y calidad de los recursos hídricos); tendencias de ocupación y articulación regional (flujos económicos y poblacionales, localización de las infraestructuras y circulación de la información); condiciones de vida de la población (salud, educación, trabajo y saneamiento básico); áreas protegidas; y tierras indígenas (Decreto 4.297 de 2002, art. 13). La definición de las zonas debe basarse, además, en las informaciones contenidas en el Sistema de Información Geográfica y escenarios tendenciales y alternativos (Decreto 4.297 de 2002, art. 12).

**Chile.** La elaboración del plan regional de ordenamiento territorial se inicia con un diagnóstico de las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio regional (DFL 19175 de 1993, art. 17, inc. a, quinto párrafo). La planificación urbana debe orientarse a los estudios técnicos pertinentes, relativos a movilidad urbana, infraestructura sanitaria y energética, riesgos, y protección del patrimonio natural y cultural, entre otros, los cuales, a su vez, deben ser congruentes con las respectivas políticas sectoriales (DFL 458 de 1975, art. 28 decies, inc. e).

**Colombia.** Se debe tener en cuenta el diagnóstico de la situación urbana y rural en la elaboración y adecuación de los planes de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997, art. 23, tercer párrafo). Este diagnóstico debe ser participativo (Ley 388 de 1997, art. 24,

---

<sup>175</sup> La ausencia de tales prescripciones en el Estatuto de la Ciudad se debe probablemente a su enfoque urbano y puede considerarse como una debilidad de esta ley.

parágrafo) y sustentarse en un sistema de información urbano (Ley 388 de 1997, art. 112). Un instituto creado en el ámbito del Ministerio de Medio Ambiente debe gestionar la información científica y técnica sobre los ecosistemas del país y definir las bases técnicas para la clasificación y zonificación del territorio nacional (Ley 99 de 1993, art. 17).

**Ecuador.** Los gobiernos autónomos descentralizados deben planificar su desarrollo, teniendo en cuenta las particularidades de su jurisdicción y de modo de poder localizar las acciones públicas en función de las condiciones territoriales. Diagnóstico que permita “conocer las capacidades, oportunidades y potencialidades de desarrollo, y las necesidades que se requiere satisfacer de las personas y comunidades” (COOTAD, 2010, art. 295, primer párrafo, inc. a). Para la elaboración de los planes deben tener en cuenta asimismo

las inequidades y desequilibrios socioterritoriales, potencialidades y oportunidades de su territorio, la situación deficitaria, los proyectos existentes en el territorio, las relaciones del territorio con los circunvecinos, la posibilidad y los requerimientos del territorio articuladas al Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, el modelo territorial actual (COPF, 2010, art. 42).

**Perú.** Se prevé la realización de estudios de ZEE en distintas escalas (DS 87 de 2004, art. 4) con un enfoque integral, sistémico y flexible. Mediante un abordaje interdisciplinario, que incorpore conocimientos científicos tecnológicos y tradicionales, se examinan los sistemas naturales, socioeconómicos y culturales (DS 87 de 2004, art. 6, inc. a, b y c). Luego, integrando espacialmente las variables biofísicas, socio-económicas y culturales, se identifican unidades espaciales con el objeto de definir alternativas de usos sostenibles (DS 87 de 2004, art. 7, inc. a, b y c). La evaluación se basa en criterios de valor productivo (aptitud para diversas actividades productivas); valor biológico, ecológico, histórico o cultural (merece una estrategia especial para su conservación); vulnerabilidad (exposición a riesgos naturales); conflictos de uso (existencia de incompatibilidades ambientales o entre actividades); y aptitud urbana e industrial (DS 87 de 2004, art. 8). Por otra parte, la Infraestructura de Datos Espaciales, que forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental, otorga acceso a la información cartográfica disponible a las instituciones y personas que conducen los procesos de ZEE. El Consejo Nacional del Ambiente es responsable de identificar las instituciones que generan información relevante, fomentar acuerdos y canalizar requerimientos (DS 87 de 2004, art. 25 al 27). En este sentido, las

instituciones públicas de investigación científica y tecnológica están obligadas a contribuir a la ZEE (DS 87 de 2004, disposición complementaria tercera).

**Uruguay.** Si bien el marco jurídico examinado no prescribe la realización de un diagnóstico territorial como tal, contiene dos prescripciones vinculadas a la generación de conocimientos pertinentes para el ordenamiento: el desarrollo de estudios para la comprensión de los procesos políticos, sociales y económicos que inducen las formas de ocupación del territorio (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. i); y la creación del Sistema Nacional de Información Territorial, con el fin de disponer de “información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones” (Ley 18.308, 2008, art. 79).

**Venezuela.** Se prevé la incorporación, en la elaboración de los planes de ordenación territorial, de los informes técnicos y los estudios que los organismos competentes preparen para tal fin (LOOT, art. 25 s. y LOOU, art. 26).

### 7.3.2.3 Dimensión modelo territorial deseado

Tabla 47. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis modelo territorial deseado (América del Sur, 2018).

País	Dimensión de análisis 3. Modelo territorial deseado			
	Indicador d. Existencia de prescripciones referidas a la utilización de metodologías (...) para la construcción de modelos territoriales.	Indicador e. Existencia de objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo (...)	Indicador f. Existencia de lineamientos para que los objetivos operativos del OT incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.	Indicador g. Existencia de mecanismos de conciliación de los objetivos de las distintas políticas públicas que inciden en el territorio.
	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones
<b>Argentina</b>	--	--	Ley 25.675 de 2002, art. 10, primer párrafo.	--
<b>Bolivia</b>	--	Ley 300, art. 16. Ley 1333 de 2010, art. 44	Ley 300, art. 16, num. 2 y 3; 48	--
<b>Brasil</b>	--	Constitución de 1988, art. 182. Decreto 4.297 de 2002, art. 2. Ley 10.257 de 2001, art. 1, inc. único.	Decreto 4.297 de 2002, art. 2; 4, inc. I, y 14, inc. V.	--
<b>Chile</b>	--	(DFL 19.175 de 1993, art. 17, inc. a. DFL 458 de 1975, art. 28 decies)	--	--
<b>Colombia</b>	Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 2.	Ley 388 de 1997, art. 1.	Ley 388 de 1997, art. 1 y 6, inc. 1. Ley 1454 de 2011, art. 3, inc. 6 y 15.	--
<b>Ecuador</b>	--	COOTAD de 2010, art. 296, 297 y 466, segundo párrafo. (COPF de 2010, art. 2, inc. 4 y 7)	COOTAD de 2010, art. 297 y 466, segundo párrafo.	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>Paraguay</b>	--	--	(Ley 3966 de 2010, art. 226, primer párrafo)	--
<b>Perú</b>	--	--	DS 87 de 2004, art. 2; 3. Ley 28.611 de 2005, art. 20; 22.	--
<b>Uruguay</b>	--	Ley 18.308 de 2008, art. 3. Ley 19.525 de 2017, art. 4, inc. A.	Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. a; 5, inc. a y g; 47 ss. Ley 19.525 de 2017, art. 5; 6, inc. A y E; 16; 19; 29-31.	--
<b>Venezuela</b>	(LOOT de 1983, art. 3, inc. 2)	LOOT de 1983, art. 2. (LOOU de 1987, art. 1)	LOOT de 1983, art. 3	--

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 47 (pp. 516 s.) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Argentina.** Mecanismos o metodologías para la construcción de modelos territoriales no están previstos, ni tampoco objetivos estratégicos formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido. Los lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos, son:

“El proceso de ordenamiento ambiental (...) deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable” (Ley 25.675, 2002, art. 10, primer párrafo).

Estos lineamientos incluyen principalmente aspectos ambientales, un solo aspecto social (la participación) y ningún aspecto económico, aunque los aspectos ambientales están formulados en términos utilitaristas. Tampoco se prevén mecanismos de conciliación de los distintos objetivos.

**Bolivia.** Como objetivo estratégico, la política nacional ambiental debe contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, entre otros, mediante el ordenamiento territorial basado en la zonificación ecológica, económica, social y cultural (Ley 1333 de 1992, art. 5, inc. 8). El ordenamiento tiene por fin compatibilizar el uso del espacio físico con los objetivos del desarrollo sostenible (Ley 1333 de 1992, art. 44). Objetivos que incluyen aspectos ambientales, sociales y económicos son: la elaboración de un ordenamiento de zonas y sistemas de vida como base para la planificación del desarrollo (Ley 300 de 2012, art. 48); la planificación de la ocupación territorial de acuerdo con las vocaciones ecológicas y productivas de las zonas de vida, el cambio climático y los deseos de la población (Ley 300 de 2012, art. 16, num. 2); y el aprovechamiento sostenible de los territorios mediante la consideración de criterios de índole diversa (sociales, económicos, productivos, ecológicos y espirituales) en las funciones social y económico-social (Ley 300 de 2012, art. 16, num. 3).



**Brasil:**

- La política urbana tiene por objeto desarrollar las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de la población urbana (art. 182 CF; Ley 10.257 de 2001, art. 2). El Estatuto de la Ciudad tiene como objetivos el bien colectivo, la seguridad y bienestar de los ciudadanos, y el equilibrio ambiental (Ley 10.257 de 2001, art. 1, inc. único).
- La ZEE procura asegurar la calidad del ambiente, los recursos hídricos y el suelo, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Decreto 4.297 de 2002, art. 2). En su elaboración e implementación, debe orientarse a la sostenibilidad ecológica, económica y social, procurando compatibilizar el crecimiento económico y la protección de los recursos naturales, reconociendo el valor intrínseco de la biodiversidad (art. 4, inc. I). Debe, en particular, promover el desarrollo ecológica y económicamente sostenible del sector rural (art. 14, inc. V).

**Chile.** El plan regional de ordenamiento territorial es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región con el objetivo de lograr su desarrollo sostenible (DFL 19.175 de 1993, art. 17, inc. a, segundo párrafo). Por su parte, la planificación urbana se rige por los principios de sostenibilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, y debe lograr una ocupación eficiente del suelo (DFL 458 de 1975, art. 28 decies).

**Colombia.** En relación a la construcción de modelos territoriales, se prevé la definición de escenarios de uso y ocupación del espacio departamental y conurbano acordes con “los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales” (Ley 388, 1997, art. 7, inc. 2). Como objetivos estratégicos para el ordenamiento del territorio municipal, se fijan: un uso del suelo equitativo, racional y compatible con la función social de la propiedad; la preservación del patrimonio ecológico y cultural; la prevención de desastres; la ejecución de acciones urbanísticas eficientes e integrales; la efectividad de los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios; la creación y preservación del espacio público; la protección del ambiente; la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales, administrativas y de planificación; la mejora de la calidad de vida de los habitantes (Ley 388 de 1997, art. 1). Asimismo, el ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

“complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante (...) [l]a definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales” (Ley 388, 1997, art. 6, inc. 1).

Además, es objeto de la Ley 388 de 1997 armonizar las disposiciones de diversas leyes, entre otras la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental (Ley 388 de 1997, art. 1, inc. 1). Por otra parte, se establecen los principios de sostenibilidad, entendido como conciliación del crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental y fiscal (Ley 1454 de 2011, art. 3, inc. 6); y de equidad social y equilibrio territorial (Ley 1454 de 2011, art. 3, inc. 15).

**Ecuador.** En relación a los objetivos estratégicos del ordenamiento territorial, se busca ofrecer a la población un nivel adecuado de bienestar, priorizando la preservación ambiental (COOTAD de 2010, art. 296). Además, es objeto del ordenamiento territorial en todos los niveles

“complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y, c) La definición de los programas y proyectos que concreten estos propósitos (COOTAD de 2010, art. 297).

A nivel local, el plan de ordenamiento territorial debe orientar el proceso urbano y territorial

“para lograr un desarrollo armónico, sustentable y sostenible, a través de la mejor utilización de los recursos naturales, la organización del espacio, la infraestructura y las actividades conforme a su impacto físico, ambiental y social con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar el buen vivir” (COOTAD, 2010, art. 466, segundo párrafo).

**Paraguay.** El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial orienta el uso y ocupación del territorio municipal para conciliarlos con su soporte natural (Ley 3966 de 2010, art. 226).

**Perú.** En relación a su finalidad, el ordenamiento territorial complementa la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizando las intervenciones sobre el territorio y orientando su conservación y aprovechamiento sostenible (Ley 28.611 de 2005, art. 20). En cuanto a sus objetivos (Ley 28.611 de 2005, art. 20), el ordenamiento debe orientar las políticas sectoriales y de los distintos niveles de gobierno en materia de gestión ambiental, uso sostenible de los recursos naturales y ocupación ordenada del territorio, teniendo en cuenta las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población. Asimismo, debe contribuir a fomentar los procesos de concertación entre el Estado y los actores económicos y sociales sobre uso apropiado y ocupación del territorio, y consumo de los recursos naturales, de modo de prevenir conflictos ambientales. Además, debe promover la protección de los ecosistemas frágiles y la restauración de los degradados. En cuanto al ordenamiento territorial ambiental (Ley 28.611 de 2005, art. 22), este se establece como objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental, haciendo prevalecer la dimensión ambiental en los ordenamientos territoriales regionales y locales.

De modo similar, es finalidad de la ZEE apoyar la toma de decisión sobre usos óptimos del territorio, considerando las necesidades de la población y el ambiente (DS 87 de 2004, art. 2). Sus objetivos incluyen conciliar la conservación del patrimonio natural con la utilización de los recursos naturales; orientar las restantes políticas sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en función de las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población; informar los planes de ordenamiento territorial en todos los ámbitos; promover y orientar la inversión pública y privada; y contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre uso apropiado y ocupación del territorio (DS 87 de 2004, art. 3).

**Uruguay.** El ordenamiento territorial procura la utilización del territorio conforme a las finalidades de mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, integración social en el territorio, y utilización ambientalmente sostenible y democrática de los recursos naturales y culturales (Ley 18.308 de 2008, art. 3, primer párrafo; Ley 19.525 de 2017, art. 4). Por otra parte, los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible deben

fomentar la densificación urbana en áreas con adecuada infraestructura, equipamientos sociales y comunitarios (Ley 19.525 de 2017, art. 19, segundo párrafo). Se establecen, además, objetivos estratégicos integrales y sectoriales del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (Ley 19.525 de 2017, art. 4 y 6). Si bien no están formulados en términos de calidad de vida, prevención de desastres, preservación de los espacios naturales, minimización del consumo de suelo y/o urbanización en el medio construido, constituyen lineamientos para que los objetivos operativos del ordenamiento territorial incluyan aspectos ambientales, sociales y económicos.

Por otra parte, las estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio se establecen teniendo en cuenta objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. a). Esta norma está reforzada por dos principios rectores: uno que manda que las decisiones y actuaciones sobre el territorio se implementen mediante la planificación ambientalmente sostenible, con equidad social y cohesión territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. a); y otro que ordena conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la equidad social, “con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes” (Ley 18.308, 2008, art. 5, inc. g). Además, la sostenibilidad ambiental es objeto de un capítulo específico (Ley 18.308 de 2008, art. 47 ss.), cuyas disposiciones orientan los instrumentos de ordenamiento territorial para que estos aseguren la conservación del ambiente y la sostenibilidad (art. 47, primer párrafo). Asimismo, los instrumentos de ordenamiento territorial deben privilegiar los proyectos de inversión que prioricen el desarrollo socio-económico y la sostenibilidad ambiental (Ley 19.525 de 2017, art. 16), así como promover la heterogeneidad residencial y la densificación urbana (Ley 19.525 de 2017, art. 19). En relación al suelo rural, se establecen lineamientos para la promoción de los usos productivos agropecuarios sostenibles y no agropecuarios, y la protección de los cursos y cuerpos de agua (Ley 19.525 de 2017, art. 29 al 31).

**Venezuela.** El marco jurídico vigente no contiene prescripciones referidas a la utilización de metodologías para la construcción de modelos territoriales. Sin embargo, la ordenación del territorio comprende la definición de criterios prospectivos (LOOT, art. 3, inc. 2). El fin de la ordenación del territorio es compatibilizar y optimizar la calidad de vida, el consumo

de recursos naturales y la protección del ambiente (LOOT de 1983, art 2). La ordenación comprende (LOOT de 1983, art. 3):

1º. La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.

(...)

3º. La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.

4º. 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;

5º. 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;

6º. 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;

7º. La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales;

(...)

9º. 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 (LOOT de 1983, art. 3)<sup>176</sup>.

Estos lineamientos contienen aspectos ambientales, sociales y económicos.

---

<sup>176</sup> Como se puede apreciar a raíz de este listado, el concepto venezolano de ordenación del territorio es amplio, ya que incluye objetos correspondientes a otras políticas públicas, tales como el desarrollo regional, la descentralización, la protección del ambiente y el uso del agua.

### 7.3.2.4 Dimensión consumo de suelo

**Tabla 48. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis consumo de suelo (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 4. Consumo de suelo		
	Indicador h. Existencia de delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y de la prohibición de urbanizarlas.	Indicador i. Existencia de mecanismos de control del crecimiento urbano, tales como límites cuantitativos al consumo de suelo.	Indicador j. Existencia de procedimiento para la ponderación de los intereses vinculados a la clasificación como urbanizables de nuevos terrenos.
	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones
Argentina	Ley 26.331 de 2007, art. 9. Ley 26.639 de 2010, art. 3 y 6.	--	--
Bolivia	(Constitución de 2009, art. 380, inc. II, y 389. Ley 300, art. 25, num. 4)	--	--
Brasil	(Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. III)	(Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. VIII)	--
Chile	--	(DFL 458 de 1975, art. 28 octies, inc. 1; 52 al 56)	--
Colombia	(Ley 1469 de 2011, art. 21. Ley 388 de 1997, art. 8, inc. 12; 12, inc. 2.2 y 2.3; 13, inc. 3; 14, inc. 2 y 3; 15, inc. 1.5 y 2.2; 16, inc. 1.3; 17; 30; 32; 33; 35; 104)	--	(Ley 388 de 1997, art. 3, inc. 2)
Ecuador	COOTAD de 2010, art. 466, tercer párrafo; 471.	(Constitución de 2008, art. 415)	--
Paraguay	(Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo pár., inc. b).	--	--
Perú	--	--	--
Uruguay	Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. c; 31; 39; 48; 49, tercer párrafo; 50; 69. Ley 19.525 de 2017, art. 33.	--	--
Venezuela	(LOOT de 1983, art. 15 al 17)	(LOOU, art. 1)	--

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 48 (p. 524) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Argentina.** En relación al consumo de suelo, el ordenamiento ambiental del territorio (Ley 25.675 de 2002) no contiene ninguna norma. Son la Ley de Protección de Bosques Nativos (Ley 26.331 de 2007) y la Ley de Protección de Glaciares (Ley 26.639 de 2010) las que delimitan zonas de protección (bosques nativos y glaciares, respectivamente) que no se pueden urbanizar: “Las categorías de conservación de los bosques nativos son las siguientes: - Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse” (Ley 26.331, 2007, art. 9). En sentido similar: “En los glaciares quedan prohibidas las actividades que puedan afectar su condición natural” (Ley 26.639, 2010, art. 3 y 6).

Ninguna ley delimita zonas de cultivo y de riesgo, por ende, tampoco se prohíbe su urbanización. Tampoco existen normas que regulen el crecimiento urbano o establezcan límites cuantitativos al consumo de suelo. La clasificación como urbanizables de nuevos terrenos no está regulada a nivel nacional<sup>177</sup>, por lo que tampoco se prevé un procedimiento para la ponderación de los intereses presentes.

**Bolivia.** El marco jurídico examinado no prevé delimitaciones de zonas de protección, de cultivo y de riesgo, y la prohibición de urbanizarlas, sin embargo, contiene normas afines, aunque más laxas. Por un lado, la Constitución de 2009 prevé que los suelos se usen y ocupen de acuerdo con su capacidad, teniendo en cuenta sus características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales (Constitución de 2009, art. 380, inc. II). Por otro, permite la transformación de tierras con cobertura boscosa únicamente en “los espacios legalmente asignados para ello, de acuerdo con las políticas de planificación” (Constitución, 2009, art. 389). Al respecto, la ley prohíbe dicha transformación en zonas de

---

<sup>177</sup> La clasificación como urbanizables de nuevos terrenos puede ser regulada a nivel municipal y/o provincial.

aptitud forestal, exceptuando, sin embargo, los proyectos de interés nacional y utilidad pública (Ley 300, art. 25, num. 4).

**Brasil.** Si bien no se delimiten zonas de protección, de cultivo y de riesgo, que no deben ser urbanizadas, en la ZEE deben definirse áreas de conservación, protección integral y uso sostenible (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. III). Aunque no se establecen mecanismos de control del crecimiento urbano, se prescribe la adopción de patrones sostenible de expansión urbana (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. VIII), sin especificar lineamientos para su elaboración.

**Chile.** El marco jurídico examinado no prevé mecanismos de control del crecimiento urbano, sin embargo, la planificación urbana debe procurar que el suelo se ocupe de manera eficiente (DFL 458 de 1975, art. 28 decies). El efecto que pueda tener esta norma sobre el consumo de suelo depende de cómo se defina “eficiente” y cómo se implemente en la práctica. La clasificación del suelo que establece la ley considera dos situaciones: las zonas incluidas en el límite urbano (áreas urbanas y de extensión urbana) y los terrenos rurales (DFL 458 de 1975, art. 52). En principio está prohibido abrir calles, lotear y edificar fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores (art. 55). Sin embargo, la ley prevé diversas excepciones<sup>178</sup> y no se establecen criterios para regular la ampliación de los límites urbanos (art. 54).

**Colombia:**

- Diversas normas apuntan a la necesidad de restringir la urbanización en determinadas zonas, sin embargo, no se delimitan dichas zonas y tampoco se prohíbe su urbanización. Así, la urbanización de los suelos rural, suburbano y de

---

<sup>178</sup> Así están permitidas las construcciones requeridas para la explotación agrícola del inmueble, como vivienda del propietario y sus trabajadores, o para la construcción de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, cuando cuenten con los requisitos para ser subsidiadas (DFL N° 458 de 1975, art. 55). Para Jiménez, Hidalgo, Campesino y Alvarado, 2018, se evidencia una concepción de los terrenos rurales como espacios de reserva urbana y se fomenta una ciudad de baja densidad edificatoria y demográfica, con mayores costos de servicios públicos, es decir, una ciudad menos sostenible. Esta ley facilita la implantación residencial en gran parte del ámbito territorial.



protección es restringida sin estar prohibida (Ley 388 de 1997, art. 12, inc. 2.2 y 2.3; 33, 34 y 35). Asimismo, la ley prescribe que se deben delimitar áreas de protección –tales como las áreas de conservación de los recursos naturales, paisajísticos, urbanos, históricos y culturales, y las que están expuestas a riesgos naturales– (Ley 388 de 1997, art.13, inc. 3; 14, inc. 3; 15, inc. 1.5; y 17), sin embargo no se especifican criterios que permitan determinar las zonas están alcanzadas por la norma. Además, los planes de ordenamiento territorial deben especificar los límites y las condiciones del uso de los suelos rurales que deban ser preservados por estar destinados a usos productivos (Ley 388 de 1997, art.; 14, inc. 2; Ley 1469 de 2011, art. 21), sin embargo, se debe asimismo contemplar la necesidad del crecimiento urbano (Ley 1469 de 2011, art. 21).

- Los planes de ordenamiento deben clasificar el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana, pudiendo establecerse, asimismo, las categorías de suburbano y de protección (Ley 388 de 1997, art. 16, inc. 1.5, y 30). Sin embargo, no se prevé mecanismo de control del crecimiento urbano: el suelo de expansión urbana es simplemente la porción de territorio municipal que se habilite para el uso urbano en función de las previsiones de crecimiento de la ciudad. El único límite al crecimiento urbano lo establece la posibilidad de dotación con infraestructura y equipamiento colectivo; no se tienen en cuenta otras consideraciones, tal como la sostenibilidad ambiental (Ley 388 de 1997, art. 32).
- La ley establece como uno de los fines del ordenamiento territorial la atención a los procesos de cambio en el uso del suelo y su compatibilización con el interés común, la función social y ecológica de la propiedad y el desarrollo sostenible (Ley 388 de 1997, art. 3, inc. 2). Sin embargo, no se prevé procedimientos para la ponderación de los diversos intereses vinculados a la clasificación de nuevos terrenos como urbanizables.

**Ecuador.** En relación a la delimitación de zonas que no se pueden urbanizar, el COOTAD prevé la conservación “de ciudades o zonas de ciudad de valor artístico e histórico, protección del paisaje urbano, de protección ambiental y agrícola y evaluación del riesgo de desastre” (COOTAD, 2010, art. 466, tercer párrafo). Asimismo, con miras a la soberanía alimentaria, no se puede urbanizar “el suelo que tenga una clara vocación agropecuaria, salvo que se exista una autorización expresa del organismo nacional de tierras” (COOTAD, 2010, art. 466, tercer párrafo, *in fine*). Además, queda prohibido “fraccionar bosques,

humedales y otras áreas consideradas ecológicamente sensibles (...) o que posean una clara vocación agrícola” (COOTAD, 2010, art. 471, primer párrafo).

**Paraguay.** Como parte de la zonificación del territorio, el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial debe demarcar zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos en función de su aptitud y significancia ecológica (Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo, inc. b). Sin embargo, no se delimitan zonas concretas de protección y tampoco se prohíbe su urbanización

**Uruguay.** El ordenamiento territorial debe identificar y delimitar áreas que, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación, ameritan un régimen especial de protección (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. c). Los instrumentos departamentales deben delimitar los suelos de uso rural, especialmente en los planes locales de centros urbanos, y tomar las previsiones necesarias para su protección (Ley 19.525 de 2017, art. 33). Los suelos categorizados como rurales –ya sea por su vocación productiva o la necesidad de protegerlos para preservar el medio natural, la biodiversidad o el paisaje– no pueden ser fraccionados con fines residenciales o urbanizados (Ley 18.308 de 2008, art. 31). En estos suelos, quedan prohibidas las edificaciones que puedan ocasionar requerimientos de infraestructuras y servicios urbanos, impliquen la instalación de actividades urbanas o afecten el carácter rural o natural del paisaje. En suelo rural productivo, solo pueden edificarse sin autorización la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento, y las edificaciones directamente referidas a la actividad rural (Ley 18.308 de 2008, art. 39).

Quedan, además, excluidos del proceso de urbanización, los suelos con valores ambientales y paisajísticos, de interés para la producción rural, necesarios para la gestión sostenible de los recursos hídricos, y con riesgos naturales o tecnológicos (Ley 18.308 de 2008, art. 48). Por otra parte, el litoral de determinados ríos, el litoral atlántico y las costas de la Laguna Merim deben ser protegidos (Ley 18.308 de 2008, art. 50). Asimismo, no deben autorizarse las actividades dañinas para las aguas y el suelo, o que son incompatibles con otros tipos de utilización más respetuosa (Ley 18.308 de 2008, art. 49, tercer párrafo).

Las mencionadas restricciones están reforzadas por la obligación que tienen las intendencias municipales, en el marco de su poder de policía territorial, de impedir toda actividad (ocupación, loteo, fraccionamiento, construcción y demás operaciones con fines

habitacionales) en relación a los inmuebles del dominio privado, que implique el incumplimiento de la legislación vigente o los instrumentos de ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 69).

**Venezuela.** El marco jurídico vigente no delimita zonas que no deban urbanizarse. Sin embargo, reconoce como áreas bajo régimen de administración especial las porciones del territorio nacional regidas por leyes especiales, tales como áreas naturales protegidas y zonas de interés turístico (LOOT, art. 15); así como las zonas de aprovechamiento agrícola, planicies inundables, áreas rurales de desarrollo integrado, áreas boscosas, y sitios históricos y arqueológicos (LOOT, art. 16). Cada área debe contar con un plan y reglamento que establezca los usos permitidos (LOOT, art. 17).

**7.3.2.5 Dimensión localización de los usos del suelo**

**Tabla 49. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión de análisis localización de los usos del suelo (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 5. Localización de los usos del suelo			
	Indicador k. Existencia de la prescripción de elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado, las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio y/o criterios ambientales, sociales y económicos.	Indicador l. Existencia de la prescripción de cumplir la legislación ambiental.	Indicador m. Existencia de mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad.	Indicador n. Existencia de mecanismos de coordinación administrativa.
	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones
<b>Argentina</b>	Ley 25.675 de 2002, art. 10, segundo párrafo.	--	(Ley 25.675 de 2002, art. 9)	(Ley 25.675 de 2002, art. 9)
<b>Bolivia</b>	--	--	--	(Ley 031 de 2010, art. 94 Ley 300 de 2012, art. 48 y 52, num. I y III. Ley 1333 de 1992, art. 7, inc. 7).
<b>Brasil</b>	(Decreto 4.297 de 2002, art. 3, inc. único; 14, inc. I y II)	Decreto 4.297 de 2002, art. 5; 19, § 3º; 20; 21. Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. III c y § 1º	--	Decreto 4.297 de 2002, art. 6º-B; 9; 16.
<b>Chile</b>	(DFL 458 de 1975, art. 28 decies., inc. b)	--	--	Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis. DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo. DFL 458 de 1975, art. 36.

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>Colombia</b>	Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 1 y 2; 23, tercer párrafo.	Ley 388 de 1997, art. 10, inc. 1; 12, inc. 2.2; 13, inc. 3, 14, inc. 7	(Ley 388 de 1997, art. 4).	(Ley 99 de 1993, art. 5, inc. 7; 7. Ley 388 de 1997, art. 1, inc. 4)
<b>Ecuador</b>	--	--	--	COOTAD de 2010, art. 31, inc. e; 32, inc. a; 37, inc. f; 41, inc. d; 42, inc. a; 50, inc. f; 54, inc. e; 55, inc. a; 60, inc. f; 64, inc. d; 65, inc. a; 84, inc. e; 90, inc. f; 245; 250; 296, tercer párrafo; 299; 466; 467, segundo párrafo. (Constitución de 2008, art. 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267). (COPF de 2010, art. 3; 4; 29; 43; 44; 45; 49).
<b>Paraguay</b>	--	--	--	(Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo).
<b>Perú</b>	Ley 28.611 de 2005, art. 19.2; 21; 23.1. DS 87 de 2004, art. 4; 7, inc. c; 9; 10	--	--	Ley 27.867 de 2002, art. 53, inc.a. Ley 27.972 de 2003, art. 73, tercer párrafo, inc. b. DS 87 de 2004, art. 7, inc. c; 12; 14; 15; 16; 17, inc. a; complementaria segunda; Ley 28.611 de 2005, art. 14; 15; 22.2 y 22.3; 23.1.
<b>Uruguay</b>	(Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. b)	Ley 18.308 de 2008, art. 27, tercer párrafo; 37; 48, inc. a; 50. Ley 19.525 de 2017, art. 18.	(Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. b).	Ley 18.308 de 2008, art. 3, segundo párrafo; 5, inc. b; 8, segundo párrafo; 9, inc. f; 10, segundo párrafo; 11; 12; 17, segundo párrafo; 52, segundo párrafo; 74 ss. Ley 19.525 de 2017, art. 4, inc. B; 43; 45. (Ley 18.610, art. 10, inc.e)
<b>Venezuela</b>	--	--	--	LOOT, art. 5; 7; 9; 11; 14; 18; 20 al 25; 26 al 32; 39, inc. 1; 40; 58 al 60. LA, art. 14, inc. 1; 25; 45; 46; 56; 65, inc. 5. LOOU de 1987, art. 3; 7; 8, inc. 5 y 9; 10, inc. 1 y 2; 12 al 15; 16 al 20; 21; 26 ss.; 34; (LOA de 2007, art. 20).

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 49 (pp. 530 s.) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Argentina.** El ordenamiento ambiental del territorio (Ley 25.675 de 2002) no prescribe específicamente que la planificación territorial se elabore en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio. Sin embargo, se puede observar un requisito similar: la localización de las actividades y el desarrollo de los asentamientos humanos en función de aspectos de la realidad territorial tales como vocación regional, distribución de la población, características y alteraciones ambientales, y la conservación y protección de ecosistemas importantes (art. 10). En esta norma se puede reconocer asimismo una prescripción de localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos.

El ordenamiento ambiental del territorio no incluye la prescripción de cumplir la legislación ambiental ya que forma parte de esta.

Si bien no se prevén mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad, deben considerarse la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública (Ley 25.675 de 2002, art. 9). La ley no establece de qué manera se deba llevar a cabo tal concertación.

El ordenamiento ambiental del territorio establece mecanismos de coordinación administrativa vertical (interjurisdiccional) entre las provincias y la Nación por medio del Consejo Federal de Medio Ambiente (Ley 25.675 de 2002, art. 9). Sin embargo, no establece mecanismos de coordinación horizontal, ni tampoco vertical (interjurisdiccional) entre los municipios y las provincias. Además, cabe señalar que este Consejo fue creado “para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros” (Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente, 1990, art. 1). Es decir, un nivel de coordinación más general que la localización de usos del suelo.

**Brasil.** Si bien no se prescribe elaborar la planificación territorial en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio, en la ZEE, la definición de las zonas debe tener en cuenta las actividades apropiadas para cada zona, en función de su fragilidad ecológica, capacidad y potencialidades. Asimismo, debe considerar las necesidades de protección ambiental y conservación de agua, suelo,

subsuelo, fauna y flora y otros recursos naturales renovables y no renovables (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. I y II). Si bien no se prescribe localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos, deben tenerse en cuenta criterios ecológicos en la distribución espacial de las actividades económicas (Decreto 4.297 de 2002, art. 3, inc. único).

Diversas normas prescriben el cumplimiento de la legislación ambiental: la elaboración de la ZEE debe orientarse a las disposiciones constitucionales y legales en materia de ambiente (Decreto 4.297 de 2002, art. 5); una modificación de la ZEE no puede reducir las áreas protegidas legalmente (art. 19, § 3°); los criterios, estándares y obligaciones establecidos en la ZEE deben ser respetados sin perjuicio de los previstos en la legislación ambiental (art. 20); las ZEE estatales existentes debieron ser adecuadas a la legislación ambiental federal (art. 21); los instrumentos de la política urbana –incluida la ZEE– se rigen por la legislación que les compete (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. III c y § 1°).

Finalmente, diversas normas contienen mecanismos de coordinación administrativa: la Unión puede reconocer las ZEE estatales, regionales y locales, elaboradas anteriormente a la sanción del Decreto, con el fin de compatibilizarlas con las políticas federales (Decreto 4.297 de 2002, art. 6°-B); se debe asegurar la inserción de la ZEE en el programa de gestión territorial mediante la creación de una comisión de coordinación estatal y crear una base de informaciones compartidas entre los diversos órganos de la administración pública (Decreto 4.297 de 2002, art. 9); las instituciones integrantes del Consorcio ZEE-Brasil<sup>179</sup> deben constituir una red integrada de informaciones con el objeto de almacenar, actualizar y garantizar la utilización compartida de los productos generados por la ZEE en las diferentes instancias gobierno (Decreto 4.297 de 2002, art. 16).

---

<sup>179</sup> El Consórcio ZEE Brasil fue creado por Decreto (s. N°, del 28 de diciembre de 2001) como Grupo de Trabajo Permanente para la Ejecución de la ZEE, la instancia técnica superior del Programa ZEE Brasil. Está conformado por 15 instituciones de los sectores público, académico-científico y privado. Tiene como funciones realizar trabajos de ZEE a cargo del Gobierno Federal, asesorar a la Comisión Coordinadora de la ZEE del Territorio Nacional y elaborar lineamientos metodológicos, entre otras (<http://www.mma.gov.br/biomas/pampa/item/7530>).

**Chile.** El marco jurídico no prescribe localizar los usos del suelo en función del diagnóstico realizado y/o de las potencialidades, limitaciones, problemas y riesgos del territorio. Solo se prescribe que la planificación urbana considere “información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible” (DFL 458, 1975, art. 28 decies, inc. b), sin embargo, no se especifica qué información debe considerarse, ni lo que se entiende por suficiente.

Por otra parte, diversos mecanismos garantizan la coordinación administrativa de la planificación territorial:

- La política nacional de ordenamiento territorial debe ser definida por una Comisión Interministerial (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, sexto párrafo). Los planes regionales de ordenamiento territorial, elaborados por los gobiernos regionales, deben ser formulados en coherencia con dicha política y su aprobación requiere un informe previo favorable de los ministros que conforman la Comisión Interministerial (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, primer párrafo). Además, el plan regional de ordenamiento territorial es objeto de un procedimiento de consulta a las municipalidades de la región y a los organismos que integran el gobierno regional, consulta que comprende la imagen objetivo propuesta para la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considera el gobierno regional (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo).
- La planificación urbana debe coordinar los usos del suelo y promover la seguridad, salud, accesibilidad e integración social del entorno urbano (DFL 458 de 1975, art. 28 decies). Con el objeto de asegurar una planificación coordinada de los territorios objetos de planes reguladores intercomunales y metropolitanos, los anteproyectos de planes reguladores (y sus modificaciones) son elaborados por la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo, con consulta a las respectivas municipalidades y a los organismos pertinentes de la administración del Estado (DFL 458 de 1975, art. 36). Este proceso se inicia con la formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento.
- En la etapa de diseño de los planes –tanto los planes regionales de ordenamiento territorial como los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales–, los organismos que los formulan deben integrar a los organismos vinculados a las materias objeto del plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, con el fin de asegurar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por el plan (Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis, cuarto párrafo).



**Colombia.** El ordenamiento territorial departamental debe elaborarse en función de las “potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales” (Ley 388, 1997, art. 7, inc. 2). Asimismo, la formulación de los planes de ordenamiento debe fundarse en el diagnóstico de la situación urbana y rural actual, incluyendo la evaluación del plan vigente (Ley 388 de 1997, art. 23, tercer párrafo). Además, los usos del suelo deben localizarse en función de la capacidad productiva de la tierra (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 1) y la infraestructura física-social, de modo de permitir el aprovechamiento de las ventajas competitivas regionales y el fomento de la equidad en el desarrollo municipal (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 2).

Diversas disposiciones prescriben cumplir la legislación ambiental en la elaboración de los planes (Ley 388 de 1997, art. 10, inc. 1; 12, inc. 2.2; 13, inc. 3, 14, inc. 7). Así, las normas relacionadas con la conservación y protección del ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales constituyen determinantes de los planes municipales y distritales de ordenamiento territorial. Estos deben señalar las áreas protegidas y tener en cuenta la legislación ambiental en relación a la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre-

En su accionar urbanístico, las administraciones deben promover la concertación entre los distintos intereses –sociales, económicos y urbanísticos– con el objeto de asegurar que las políticas públicas respondan a las necesidades y aspiraciones de los distintos sectores económicos y sociales del municipio. Esta concertación debe garantizar la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y el medio para lograrlo es la participación ciudadana (Ley 388 de 1997, art. 4). La participación es un prerrequisito para la concertación de intereses, sin embargo, para armonizar intereses diversos –y muchas veces opuestos– se requieren mecanismos específicos, que la ley no establece.

Para lograr la articulación entre los distintos niveles de gobierno, se prescribe la compatibilización de las políticas departamentales de asentamientos y centros urbanos con las políticas nacionales (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 2); la elaboración de los planes de desarrollo metropolitano con la participación de los municipios que integran el área metropolitana (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 3); la consideración de las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos en la formulación de los planes municipales y distritales de ordenamiento, los reglamentos de usos del suelo y la coordinación de los planes sectoriales (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 4). Sin embargo, no se establecen

mecanismos de coordinación administrativa, solo principios –de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Ley 388 de 1997, art. 7, párrafo)–. Por otra parte, el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito o de mayor jerarquía restringe la autonomía municipal (Ley 388 de 1997, art. 7, párrafo).

**Ecuador.** Se prescribe la articulación entre políticas de desarrollo y ordenamiento territorial, y, en la formulación de este, entre los distintos niveles de gobierno:

- El gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación de “coordinar la elaboración, los contenidos y la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de los distintos niveles territoriales” (COOTAD, 2010, art. 299, primer párrafo). Las disposiciones que garanticen dicha coordinación interinstitucional deben establecerse por ley.
- Los planes de ordenamiento territorial deben articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio (COPF, art. 43, segundo párrafo).
- Cada nivel de gobierno debe formular su plan de ordenamiento territorial de manera articulada con los otros niveles (Constitución de 2008, art. 262, num. 1 y 2; 263, num. 1; 264, num. 1 y 2; 267; COOTAD, art. 31, inc. e; 32, inc. a; 37, inc. f; 41, inc. d; 42, inc. a; 50, inc. f; 54, inc. e; 55, inc. a; 60, inc. f; 64, inc. d; 65, inc. a; 84, inc. e; 90, inc. f). Los planes regionales, provinciales y parroquiales deben articularse entre sí y observar lo dispuesto en los planes cantonal y/o distrital (metropolitano) respecto del uso y ocupación del suelo (COPF, art. 43, tercer párrafo). Específicamente,

“los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital” (COPF, 2010, art. 44, inc. a).

- Estos deben definir y regular el uso y ocupación del suelo, localizando todas las actividades que se asienten en el territorio. La regulación del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón es competencia de los gobiernos municipales y metropolitanos, y sus decisiones racionalizan las intervenciones en el territorio de todos los gobiernos autónomos descentralizados. (COOTAD, art. 466, primer párrafo, y COPF, art. 44, inc. b). Asimismo, las definiciones relativas al territorio parroquial

rural deben coordinarse con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales (COPF, art. 44, inc. c).

- El COPF no establece mecanismos de coordinación, sino que prevé que una ley defina “los procedimientos de coordinación y armonización de la planificación territorial de los gobiernos autónomos descentralizados, y de éstos con las competencias sectoriales con incidencia territorial ejercidas por el gobierno central” (COPF, 2010, art. 45, primer párrafo).
- Los Consejos de Planificación de los gobiernos autónomos descentralizados ejercen funciones de coordinación del ordenamiento territorial:

2. Velar por la coherencia del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial con los planes de los demás niveles de gobierno y con el Plan Nacional de Desarrollo; 3. Verificar la coherencia de la programación presupuestaria cuatrianual y de los planes de inversión con el respectivo plan de desarrollo y de ordenamiento territorial; (...); 5. Conocer los informes de seguimiento y evaluación del plan de desarrollo y de ordenamiento territorial de los respectivos niveles de gobierno (COPF, art. 29, inc. 2, 3 y 5).

- Todos los instrumentos de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados deben elaborarse teniendo en cuenta los planes de ordenamiento territorial (COOTAD, art. 467, segundo párrafo), planes de inversión y presupuestos (COPF, art. 49) incluidos. El legislativo del gobierno autónomo descentralizado tiene la obligación de verificar que el proyecto presupuestario sea congruente con los objetivos y metas del respectivo plan de ordenamiento territorial (COOTAD, art. 245); el ejecutivo debe hacer lo mismo con la programación de actividades (COOTAD, art. 250).

**Paraguay.** En el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial se definen los objetivos y estrategias territoriales en concordancia con el Plan de Desarrollo Sustentable (Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo). Esta norma propicia la coherencia en la planificación, sin establecer mecanismos de coordinación administrativa.

**Perú.** La asignación de usos y la ocupación del territorio quedan supeditadas a los criterios establecidos por el ordenamiento territorial ambiental (Ley 28.611 de 2005, art. 19.2). Se fundamentan en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, la cual se

realiza teniendo en cuenta diversos aspectos, por medio del proceso de ZEE (Ley 28.611 de 2005, art. 21). Los planes de ordenamiento en todos los niveles territoriales se apoyan en los estudios de ZEE (DS 87 de 2004, art. 4); una vez aprobada la ZEE, se incorpora a los planes y programas sectoriales, regionales y locales (DS 87 de 2004, art. 7, inc. c). Las opciones de uso sostenible se identifican en función de la evaluación de las unidades espaciales, a las cuales se asigna la categoría correspondiente a la aptitud de uso predominante (DS 87 de 2004, art. 9)<sup>180</sup>. En cada zona deben especificarse niveles de calificación para las diferentes categorías de usos –recomendable, recomendable con restricciones o no recomendable–, teniendo en cuenta las características físicas, biológicas, socioeconómicas y legales (DS 87 de 2004, art. 10).

Por otra parte, numerosas normas fomentan la coordinación administrativa en distintos ámbitos. Por un lado, la integración funcional y territorial de la política ambiental, sus normas e instrumentos de gestión, así como la coordinación de las instituciones del Estado y de la sociedad civil en esta materia, están a cargo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Este está conformado por organismos e instituciones estatales con competencias en materia ambiental y de recursos naturales, integra los sistemas sectoriales, regionales y locales de gestión ambiental, y cuenta con la participación del sector privado y la sociedad civil (Ley 28.611 de 2005, art. 14 y 15). Por otro lado, la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental se define de manera coordinada entre el Estado y los niveles descentralizados de gobierno, los cuales coordinan a su vez entre sí y con el gobierno nacional sus políticas de ordenamiento territorial. La política nacional orienta, además, las políticas públicas en todos los niveles de gobierno (Ley 28.611 de 2005, art. 22). En cuanto a los planes de ordenamiento urbano y rural, estos se deben elaborar e implementar de manera compatible con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales (Ley 28.611 de 2005, art. 23.1)

---

<sup>180</sup> Las categorías de uso previstas son: zona productiva; zona de protección y conservación ecológica (incluye las áreas naturales protegidas, laderas, humedales, cabeceras de cuenca, zonas de colina y las áreas adyacentes a los cauces de ríos); zona de tratamiento especial (incluye áreas arqueológicas, histórico-culturales, indígenas con aislamiento voluntario); zona de recuperación (incluye ecosistemas degradados o contaminados); zona urbana o industrial actual y de posible expansión o desarrollo de nuevos asentamientos urbanos o industriales (DS 87 de 2004, art. 9).

La ZEE, por su parte, se incorpora a los planes y programas sectoriales, regionales y locales (DS 87 de 2004, art. 7, inc. c). La Estrategia Nacional de ZEE y sus planes operativos se elaboran concertadamente en el seno del Consejo Nacional del Ambiente (DS 87 de 2004, art. 12), órgano integrado por representantes del gobierno central, de los gobiernos regionales y locales, y del sector productivo (Ley del Consejo Nacional del Ambiente, 26.410 de 1994, art. 6). Este Consejo resuelve asimismo las inconsistencias entre las decisiones sectoriales o de otros niveles de gobierno sobre las categorías de uso (DS 87 de 2004, art. 12, inc. e). En la elaboración e implementación de la Estrategia Nacional de ZEE interviene asimismo el Comité Técnico Consultivo (DS 87 de 2004, art. 15), el cual está conformado por representantes de diversos ministerios, institutos nacionales, los rectores, los gobiernos regionales y locales, organizaciones indígenas, y los sectores privado y no gubernamental de desarrollo (DS 87 de 2004, art. 14). De modo similar se deben constituir comisiones técnicas a nivel regional y local (DS 87 de 2004, art. 16) con el fin de colaborar en la implementación de la ZEE (DS 87 de 2004, art. 17).

**Uruguay.** Si bien el marco jurídico examinado no prescribe localizar los usos del suelo en función de criterios ambientales, sociales y económicos, menciona que es materia del ordenamiento territorial establecer criterios para la localización de las actividades (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. b).

El cumplimiento de la legislación ambiental está previsto en diversas normas: no se pueden urbanizar los espacios que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Ley 18.308 de 2008, art. 48, inc. a); la protección otorgada a las zonas costeras y litorales es sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida por el Código de Aguas (Ley 18.308 de 2008, art. 50); proteger el ambiente, la biodiversidad y el patrimonio cultural es un deber, y los propietarios deben cumplir la normativa sobre su protección, absteniéndose además de cualquier actividad dañina (Ley 18.308 de 2008, art. 37, inc. c y d); cuando un emprendimiento que requiere la autorización ambiental previa, de acuerdo con la Ley 16.466 de 1994, proyecte implantarse en una zona para la cual no existan instrumentos vigentes de ordenamiento territorial, el MVOTMA deberá expedir un dictamen técnico de viabilidad territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 27, tercer párrafo). Asimismo, las Directrices Nacionales establecen explícitamente que sus disposiciones no deben entenderse como derogatorias de normas tuitivas del ambiente o interpretarse en contra de éstas. En caso de conflicto entre una y otras, debe resolverse aplicando los principios

de la política ambiental, que establece la Ley de Protección del Medio Ambiente, Ley 17.283 de 2000 (Ley 19.525 de 2017, art. 18).

Si bien no se establecen mecanismos para armonizar los intereses del mercado y de la sociedad, se fija como principio rector el fomento de la concertación entre los sectores público, privado y social (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. b) y ordena que las estrategias regionales establezcan lineamientos estratégicos que consideren la acción coordinada del gobierno y los actores privados (Ley 18.308 de 2008, art. 12).

Con respecto a la coordinación administrativa, el ordenamiento territorial se realiza mediante un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado (Ley 18.308 de 2008, art. 3, segundo párrafo; Ley 19.525 de 2017, art. 4, inc. B). La coordinación y cooperación entre las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial es un principio rector (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. b), que debe respetarse en particular en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento (Ley 18.308 de 2008, art. 8, segundo párrafo). El apoyo a la coordinación y cooperación para la gestión planificada del territorio es uno de los objetos de las Directrices Nacionales, cuya elaboración requiere, además, la participación de las entidades públicas pertinentes y de los gobiernos departamentales (Ley 18.308 de 2008, art. 10, segundo párrafo). Otros instrumentos deben, asimismo, facilitar esta coordinación y cooperación: entre instituciones públicas, en ámbitos territoriales concretos o en sectores específicos, se logra mediante los Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308 de 2008, art. 11); entre dos o más departamentos, que comparten problemas y oportunidades de desarrollo y gestión territorial o requieren de coordinación supradepartamental para su adecuada planificación, mediante las Estrategias Regionales (Ley 18.308 de 2008, art. 12), que establecen lineamientos estratégicos basados en la acción coordinada del Gobierno Nacional y los gobiernos departamentales (Ley 18.308 de 2008, art. 13); la coordinación y cooperación entre gobierno departamental y autoridades locales se logra por medio de los planes locales (Ley 18.308 de 2008, art. 17, segundo párrafo); para el ordenamiento de microrregiones compartidas, los gobiernos departamentales implicados deben elaborar planes interdepartamentales (Ley 18.308 de 2008, art. 18).

Las restantes disposiciones sobre coordinación interinstitucional están contenidas en un capítulo específico (Ley 18.308 de 2008, art. 74 al 81). Los gobiernos departamentales con la colaboración del MVOTMA, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento

Territorial, deben garantizar la coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental y de estos con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional. Se deben establecer procedimientos de elaboración concertada de los instrumentos sectoriales que tengan relevancia territorial de modo coordinar y compatibilizar tempranamente su definición (Ley 18.308 de 2008, art. 74). A los fines de la coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, se crea el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial<sup>181</sup> (Ley 18.308 de 2008, art. 75), el cual contribuye a la formulación y seguimiento de las Directrices y Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y se pronuncia sobre la compatibilidad de los restantes instrumentos de ordenamiento territorial y los grandes proyectos de infraestructura a las Directrices Nacionales (Ley 18.308 de 2008, art. 76). Toda obra pública proyectada debe ajustarse a las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 77). Con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional y compatibilizar políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial, se debe crear el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial para el registro de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos y de los planes, programas y proyectos de relevancia territorial a desarrollarse (Ley 18.308 de 2008, art. 78). El Sistema Nacional de Información Territorial, conformado por una infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, se construye a través de la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad pertinente (Ley 18.308 de 2008, art. 79). En caso de divergencias entre instituciones públicas sobre criterios de ordenamiento, estas pueden requerir la colaboración de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial en los procesos de negociación o mediación de conflictos. En caso de resultar infructuosa la conciliación, las divergencias serán resueltas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Ley 18.308 de 2008, art. 80). En relación a proyectos e inversiones en los departamentos, la Comisión Sectorial de Descentralización debe tener en cuenta las previsiones de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes, privilegiando la

---

<sup>181</sup> El Comité Nacional de Ordenamiento Territorial está integrado por Ministros, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes. Los Ministros que lo integran son: el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quien lo preside; el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deporte; el Ministro de Defensa Nacional; y el Ministro de Economía y Finanzas. El Comité puede requerir la integración temporal de otros Ministros o Intendentes (Ley 18.308 de 2008, art. 75).

localización de los que sean compatibles con las finalidades del ordenamiento territorial según el 3º de la Ley 18.308 de 2008 (Ley 19.525 de 2017, art. 43). Asimismo, para lograr una gestión planificada e integrada de las políticas sociales y productivas en el territorio, deben coordinarse los sistemas de descentralización institucionalizados (Ley 19.525 de 2017, art. 45).

**Venezuela.** Diversas normas fomentan la articulación de los distintos planes y la coordinación administrativa:

- Los planes previstos en la LOOT son vinculantes tanto para los organismos públicos, como los particulares (LOOT, art. 7; 42); el Plan Nacional de Ordenación del Territorio se desagrega en los restantes planes (LOOT, art. 5); orienta los planes de desarrollo y los planes sectoriales del Estado en relación a usos prioritarios, localización de actividades productivas y grandes obras de infraestructura, lineamientos de urbanización y áreas a proteger (LOOT, art. 9); los planes regionales deben desarrollar las directrices del Plan Nacional (LOOT, art. 11); los planes sectoriales deben observar, en su dimensión espacial, los lineamientos de los distintos planes de ordenación del territorio (LOOT, art. 14); los planes de ordenación urbanística deben concretar los lineamientos del Plan Nacional y del plan regional de ordenación del territorio correspondiente (LOOT, art. 18).
- Los planes de ordenación del territorio se elaboran a través de un proceso de coordinación interinstitucional permanente (LOOT, art. 26, primer párrafo). Para coordinar la elaboración del Plan Nacional y asegurar la adecuación a este de los restantes planes y grandes proyectos de infraestructura (LOOT, art. 22 y 27, tercer párrafo), se crea la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio, que nuclea a representantes de diversos ministerios<sup>182</sup> (LOOT, art. 20). Se reciben de los organismos competentes los informes técnicos y estudios pertinentes, en función de los cuales debe elaborarse el proyecto de Plan (LOOT, art. 26, segundo párrafo). En

---

<sup>182</sup> Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; de Relaciones Interiores; de la Defensa; de Fomento; de Agricultura y Cría; de Energía y Minas; de Transporte y Comunicaciones; del Desarrollo Urbano; y la Secretaría Permanente del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.



el proceso de elaboración, deben incluirse representantes de organismos públicos y privados de distintos niveles territoriales y sectores (LOOT, art. 27), tenerse en cuenta las propuestas que estos presenten (LOOT, art. 25) y realizarse consultas a todos los niveles de la administración pública (LOOT, art. 27, segundo párrafo). Con competencias y funcionamiento equivalentes, se crean comisiones regionales (LOOT, art. 21, 23 y 26). A los efectos de obtener la conformidad con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio de los planes regionales, sectoriales y de las áreas bajo régimen de administración especial, los organismos encargados de su elaboración deben someterlos a la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio previamente a su aprobación (LOOT, art. 27, inc. 3). La consulta previa con la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio se requiere, asimismo, para toda modificación de estos planes (LOOT, art. 39, inc. 1).

- La planificación urbanística forma parte del proceso de ordenación del territorio, y se lleva a cabo a través de un sistema de planes, que incluye los planes de ordenación del territorio, de ordenación urbanística y de desarrollo urbano local (LOOU, art. 16). Las autoridades urbanísticas deben orientar su actuar a la política nacional de ordenación territorial (LOOU, art. 3). El Ejecutivo Nacional y los municipios deben ejercer sus respectivas competencias de manera coordinada (LOOU, art. 7). El Ejecutivo Nacional coordina las actuaciones urbanísticas e impulsa la creación de organismos intermunicipales de planificación y gestión urbana (LOOU, art. 8, inc. 5 y 9). Los municipios elaboran los planes de desarrollo urbano local en cooperación con los órganos con competencia urbanística y velan por el cumplimiento de los planes nacionales y regionales de ordenación del territorio y urbanística (LOOU, art. 10, inc. 1 y 2). La administración urbanística nacional está conformada por el Ministerio del Desarrollo Urbano y los restantes organismos públicos nacionales que tengan competencias pertinentes (LOOU, art. 12). La ley otorga a dicho Ministerio diversas facultades para la coordinación de las actividades de ordenación y desarrollo urbanísticos, tales como compatibilizar, junto con los demás organismos competentes, las políticas y planes de ordenación urbanística y formular recomendaciones (LOOU, art. 14). Los restantes organismos deben colaborar con el Ministerio (LOOU, art. 15). Los planes de ordenación urbanística deben desarrollar las políticas urbanísticas establecidas en el Plan Nacional y concretar, en el ámbito urbano, los contenidos del Plan Nacional y de los planes regionales de ordenación del territorio (LOOU, art. 17 y 21). Se elaboran de acuerdo con las directrices expedidas por los organismos competentes y por medio de un proceso de

coordinación interinstitucional, incorporando los informes técnicos y estudios pertinentes de los organismos competentes y las observaciones de los municipios respectivos (LOOT, art. 29 y LOOU, art. 26). Las actuaciones urbanísticas públicas y privadas deben cumplir con las determinaciones de los planes nacionales, regionales y locales (LOOU, art. 20).

- Cuando, por intervención de varios organismos públicos, se torna funcionalmente compleja el desarrollo de un plan o programa de ordenación, pueden crearse autoridades únicas de áreas, competentes para gestionar los planes y programas necesarios para el desarrollo integral del área o programa en cuestión (LOOT, art. 58 s.). Las directrices que expidan deben enmarcarse en el plan de cuyo desarrollo se trate y serán vinculantes para todo organismo con facultades en dicha área o programa (LOOT, art. 60).

Diversos mecanismos procuran articular la gestión de las aguas con la ordenación del territorio: los planes de gestión de las aguas deben ser compatibles con el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (LOA, art. 45); la legislación sobre ordenación del territorio se aplica a la elaboración de los planes de gestión de las aguas (LOA, art. 46); la prevención de los riesgos generados por las aguas se realiza por medio de los planes de gestión integral de aguas, de ordenación del territorio y de ordenación urbanística (art. 14, inc. 1); un representante de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Asamblea Nacional integra el Consejo Nacional de las Aguas (art. 26); el incumplimiento de los planes de ordenación del territorio puede fundar una oposición al otorgamiento de una concesión, asignación o licencia de aprovechamiento de aguas (art. 65, segundo párrafo, inc. 5).

### 7.3.2.6 Dimensión asentamientos humanos

Tabla 50. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nación que contemplan la dimensión de análisis asentamientos humanos (América del Sur, 2018).

País	Dimensión de análisis 6. Asentamientos humanos			
	Indicador p. Existencia de prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana.	Indicador q. Existencia de prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras.	Indicador r. Existencia de prescripciones relativas a la calidad ambiental de los asentamientos humanos.	Indicador s. Existencia de prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.
	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones
<b>Argentina</b>	--	--	--	--
<b>Bolivia</b>	(Ley 300 de 2012, art. 52, num. II. Ley 1333 de 1992, art. 77).	Ley 031 de 2010, art. 100, inc. I, num. 6, e inc. III, num. 10.	--	--
<b>Brasil</b>	(Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. IV)	--	(Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. V y XIV)	(Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. V; 41, § 2°)
<b>Chile</b>	(DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. b. DFL 458 de 1975, art. 28 octies, inc. 1; 52 al 56)	--	DFL 19.175 de 1993, art. 17, inc. A. DFL 458 de 1975, art. 28 quáter; 62; 70; 79 al 82; 168 ss.; 176	--
<b>Colombia</b>	(Ley 388 de 1997, art. 14; 16, inc. 1.4; 34, segundo párrafo)	Ley 388 de 1997, art. 8, inc. 5 y 11; 10, inc. d; 13, inc. 5; 15, inc. 3.2; 16, inc. 1.6; 17; 112. Ley 1469 de 2011, art. 5, inc.1.	Ley 388 de 1997, art. 12, párrafo 2º; 14, inc. 5 y 6; 19, inc. 2; 31, segundo párrafo; 32, segundo párrafo.	--

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

<b>Ecuador</b>	--	COOTAD de 2010, art. 4, inc. f; 54, inc. o; 84, inc. m; 140, segundo párrafo; 147. (Constitución de 2008, art. 30).	COOTAD de 2010, art. 54, inc. c; 84, inc. c; 424; 431.	COOTAD de 2010, art. 147.
<b>Paraguay</b>	--	--	--	--
<b>Perú</b>	(Ley 28.611 de 2005, art. 64 y 65)	(Ley 27.867 de 2002, art. 50, inc. f. Ley 28.611 de 2005, art. 68.1)	Ley 28.611 de 2005, art. 23.2.	--
<b>Uruguay</b>	(Ley 18.308 de 2008, art. 21; 27; 34. Ley 19.525 de 2017, art. 32).	Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. d; 37, inc. c; 49; 69. Ley 19.525 de 2017, art. 22	Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. e; 29, segundo párrafo; 38. Ley 19.525 de 2017, art. 22; 26; 32.	Ley 19.525 de 2017, art. 23.
<b>Venezuela</b>	(LOOU de 1987, art. 24, inc. 2; 25; 55; 72, inc. 2).	(LOOU de 1987, art. 24, inc. 8).	LOOT de 1983, art. 19, inc. 3 y 4; 68, único. LOOU de 1987, art. 24, inc. 4 al 7 y 10; 69; 86.	--

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 50 (pp. 545 s.) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Bolivia.** El marco jurídico de Bolivia no contiene prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, sin embargo, prevé que la planificación de la expansión de las ciudades incorpore la variable ambiental (Ley 1333 de 1992, art. 77). Por otra parte, se debe integrar el análisis de los factores de riesgo de desastre en los sistemas nacionales de ordenamiento territorial (Ley 031 de 2010, art. 100, inc. I, num. 6) y los gobiernos municipales deben aplicar dichos factores en la planificación de su desarrollo (Ley 031 de 2010, art. 100, inc. III, num. 10).

**Brasil.** Constituyen directrices generales de la política urbana: la planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del Municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo de evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el ambiente (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. IV); la oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales (art. 2, inc. V); y la regularización fundiaria y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos (art. 2, inc. XIV). Además, las ciudades de más de quinientos mil habitantes deben elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan director o incluido en él (art. 41, § 2°).

**Chile.** El marco jurídico no contiene prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, solo prescribe que es función de los gobiernos regionales establecer políticas y objetivos para el desarrollo “integral y armónico” (DFL 19.174, art. 17, inc. b) del sistema de asentamientos humanos. Sin embargo, la ley no define tal desarrollo y tampoco especifica los criterios a cumplir. Por otra parte, diversas normas velan por el buen funcionamiento de los servicios de transporte (DFL 19.174, art. 17, inc. e; DFL 459 de 1975, art. 168 ss.), sin embargo, no contienen prescripciones relativas a la accesibilidad en transporte público.

En cuanto a la calidad ambiental de los asentamientos humanos, esta se logra mediante diversas normas:

Marcos jurídicos del ordenamiento territorial: ¿propician un desarrollo sostenible?

- El plan regional de ordenamiento territorial debe establecer condiciones de localización de las instalaciones para la gestión y disposición de los distintos tipos de residuos, así como de las infraestructuras y actividades productivas, en zonas no comprendidas en la planificación urbanística (DFL 19.175 de 1993, art. 17, inc. a).
- Asimismo, deben reubicarse las industrias que ocasionen impactos negativos (DFL 459 de 1975, art. 62, segundo párrafo) y tomarse medidas de saneamiento y rehabilitación para las localidades deterioradas o insalubres (DFL 458 de 1975, art. 79 al 82).
- Existen estándares urbanísticos mínimos relativos a áreas verdes y equipamientos (DFL 458 de 1975, art. 28 quáter), para los cuales deben cederse obligatoriamente superficies de forma gratuita (DFL 458 de 1975, art. 70).
- Además, se prevé la elaboración de planes comunales de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, así como proyectos, obras y medidas para el mejoramiento de las condiciones de conectividad, accesibilidad, movilidad y de la calidad de los espacios públicos, la cohesión social y la sostenibilidad urbanas (DFL 458 de 1975, art. 176).

**Colombia.** El componente rural del plan de ordenamiento territorial tiene por fin asegurar “la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales” (Ley 388, 1997, art. 14). De modo similar, el Plan Básico de Ordenamiento debe localizar las actividades, infraestructuras y equipamientos básicos de modo de garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales (Ley 388 de 1997, art. 16, inc. 1.4). Sin embargo, la ley no especifica lo que se entiende por “adecuada interacción” y “adecuadas relaciones funcionales”, y tampoco establece criterios al respecto. Asimismo, los municipios y distritos deben impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en las áreas que se encuentren en suelo rural y no estén clasificadas como de expansión urbana. Su incorporación al suelo urbano requiere previamente el establecimiento de la correspondiente infraestructura (Ley 388 de 1997, art. 34). Si bien estas normas buscan regular el crecimiento urbano, no resultan suficientes para prevenir la dispersión y la fragmentación urbana.

Diversas disposiciones prescriben su localización en zonas seguras:

- La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce determinando “las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda” (Ley 388, 1997, art. 8, inc. 5); y localizando “las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres” (Ley 388, 1997, art. 8, inc. 11).
- En la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deben tener en cuenta las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de riesgos naturales, la ubicación de las áreas de riesgo para asentamientos humanos y las estrategias de manejo de zonas expuestas (Ley 388 de 1997, art. 10, inc. d). Los asentamientos localizados en zonas de alto riesgo deben ser reubicados (Ley 388 de 1997, art. 15, inc. 3.2) y se deben tomar medidas para evitar una nueva ocupación de las zonas de riesgo no recuperable (Ley 388 de 1997, art. 121).
  - Los Macroproyectos de Interés Social Nacional deben delimitar los suelos de protección por riesgo donde no se pueden localizar asentamientos humanos (Ley 1469 de 2011, art. 5, inc. 1).

En relación a la calidad ambiental de los asentamientos humanos, existen normas relativas a servicios públicos y mejora del espacio público. Así, el perímetro urbano está determinado por el alcance de los servicios públicos domiciliarios (Ley 388 de 1997, art. 12, párrafo 2º, y 31, segundo párrafo) y se debe asegurar el suministro de infraestructuras, equipamientos y servicios básicos a los pobladores rurales (Ley 388 de 1997, art. 14). En cuanto a las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, los instrumentos utilizados para su desarrollo deben contener directrices referidas mejoras del espacio público, calidad del entorno y alternativas de expansión (Ley 388 de 1997, art. 19, inc. 2).

**Ecuador.** La Constitución Política reconoce el derecho de todas las personas “a un hábitat seguro y saludable” (Constitución, 2008, art. 30). El Estado en todos los niveles de gobierno tiene el deber de garantizarlo (COOTAD, art. 147, primer párrafo) y “la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos” constituye un fin de los gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, art. 4, inc. f). En consecuencia, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos deben regular las construcciones, teniendo en cuenta las normas de prevención de riesgos (COOTAD, art.

54, inc. o, y 84, inc. m). Además, los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben sancionar normas para la prevención de riesgos sísmicos (COOTAD, art. 140, segundo párrafo). Si bien estas normas apuntan a la seguridad de los asentamientos humanos, no contemplan la diversidad de riesgos posibles y no están formuladas en términos que la garanticen.

En relación a la calidad ambiental, los gobiernos municipales y metropolitanos deben reservar un porcentaje de las superficies para zonas verdes y áreas comunales (COOTAD, art. 54, inc. c, y 84, inc. c). Asimismo, en toda urbanización y fraccionamiento del suelo debe entregarse a la municipalidad una porción del terreno urbanizado o fraccionado para este fin (COOTAD, art. 424). Por otra parte, los gobiernos autónomos descentralizados deben establecer las normas para la gestión integral del ambiente y de los desechos contaminantes (COOTAD, art. 431). Finalmente, está previsto la creación de un catastro nacional, integrado y georeferenciado, de hábitat y vivienda para el diseño, en todos los niveles de gobierno, de “estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos” (COOTAD, 2010, art. 147, segundo párrafo).

**Perú.** Si bien el marco jurídico examinado no cuenta con prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, dos disposiciones buscan regular el crecimiento urbano. Por un lado, la Ley General del Ambiente se aplica a la formulación e implementación de las políticas públicas referidas a la creación, desarrollo y reubicación de asentamientos poblacionales, debiendo garantizarse su habitabilidad, la protección de la salud, así como la preservación y explotación sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural vinculados a ellos (Ley 28.611 de 2005, art. 64). Por otro, las políticas ambientales deben contemplar el crecimiento demográfico y la ubicación de la población en el territorio, a la vez que las políticas de desarrollo urbano y rural deben tener en cuenta el impacto que la población tiene sobre la calidad de su entorno (Ley 28.611 de 2005, art. 65).

Por otra parte, los gobiernos regionales y locales deben elaborar, de manera coordinada, estrategias de control del deterioro ambiental y sanitario en las ciudades, y de prevención de la ocupación de zonas de riesgo (Ley 27.867 de 2002, art. 50, inc. f.). Los planes de acondicionamiento territorial de las municipalidades deben tener en cuenta la disponibilidad de fuentes de agua y zonas para la localización de infraestructura sanitaria, así como de amortiguamiento para la minimización de los impactos ambientales negativos, la protección



frente a desastres naturales y la prevención de riesgos (Ley 28.611 de 2005, art. 68.1). Los gobiernos locales deben, asimismo, preservar e incrementar las áreas verdes urbanas y periurbanas (Ley 28.611 de 2005, art. 23.2).

**Uruguay.** Si bien no existen prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, algunas normas contribuyen a la regulación del crecimiento urbano. Los instrumentos de ordenamiento territorial aprobados siendo vinculantes para las entidades públicas, estas solo pueden construir viviendas dentro de las previsiones de los instrumentos y previo otorgamiento del respectivo permiso de construcción (Ley 18.308 de 2008, art. 27, segundo párrafo). Por otra parte, las transformaciones de sectores de suelo urbano, suburbano o categorizado como potencialmente transformable se rigen por los programas de actuación integrada, los cuales deben contener las determinaciones estructurantes, una planificación pormenorizada y normas detalladas de regulación y protección (Ley 18.308 de 2008, art. 21). Además, solo pueden incorporarse al suelo urbano o suburbano los terrenos categorizados previamente como potencialmente transformables (Ley 18.308 de 2008, art. 34). Sin embargo, no se especifican los criterios que rigen la categorización de suelo rural como suelo potencialmente transformable. Para que estas normas propicien un desarrollo sostenible, deberían especificar criterios – ambientales, sociales y económicos– restrictivos en función de los cuales un terreno pueda categorizarse como potencialmente transformable.

El ordenamiento territorial debe identificar zonas de riesgo, ya sea por la ocurrencia de fenómenos naturales o la presencia de instalaciones peligrosas para asentamientos (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. d). En la asignación de usos de suelo deben tenerse en cuenta los objetivos de prevención y las restricciones sanitarias establecidas por los organismos competentes. La urbanización de áreas contaminadas o inundables está prohibida (Ley 19.525 de 2017, art. 22) y los desarrollos urbanos deben localizarse en zonas no inundables (Ley 18.308 de 2008, art. 49). Constituye, asimismo, un deber territorial evitar el uso generador de riesgo de un inmueble o la ocupación con fines habitacionales de suelo en zonas de riesgo (Ley 18.308 de 2008, art. 37, inc. c). Aplica el poder de policía territorial de las intendencias municipales (Ley 18.308 de 2008, art. 69).

Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales sobre suelo urbano y suburbano deben contener planes y disposiciones sobre el manejo de las aguas pluviales (Ley 19.525 de 2017, art. 22). En las áreas urbanas, suburbanas o potencialmente transformables, deben establecerse límites de densidad y edificabilidad y reservarse

espacios libres y para equipamiento (al menos 10% del ámbito de intervención). La cesión de los correspondientes terrenos a la intendencia municipal es prerequisite a toda actividad de ejecución territorial. Es, asimismo, prerequisite a la autorización definitiva de nuevas urbanizaciones y fraccionamientos, la realización a cargo del solicitante de la red vial y la conexión a la red vial general, así como las infraestructuras de servicios (Ley 18.308 de 2008, art. 38).

La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos forma parte del ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 4, inc. e). Siempre que un instrumento de ordenamiento territorial incremente la edificabilidad o desafecte el suelo de un destino público, deben tomarse medidas compensatorias para mantener la cantidad y calidad de los equipamientos (Ley 18.308 de 2008, art. 29, segundo párrafo). Los instrumentos de ordenamiento territorial deben fomentar la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos públicos en suelo urbano y suburbano de modo de garantizar un acceso universal (Ley 19.525 de 2017, art. 26). Se debe promover la localización de viviendas para la población rural en los centros poblados y ciudades existentes, completar el equipamiento sociocomunitario y dotar de servicios básicos a la población rural (Ley 19.525 de 2017, art. 32). Se deben fomentar un sistema de transporte colectivo y sistemas complementarios de movilidad ciudadana, tales como ciclovías y peatonales procurando establecer sistemas de conectividad ágiles (Ley 19.525 de 2017, art. 23).

**Venezuela.** Si bien el marco jurídico examinado no contiene prescripciones orientadas a evitar la dispersión y la fragmentación urbana, prevé medidas de planificación: la delimitación, en los planes de ordenación urbanística, de áreas de posible expansión (LOOU, art. 24, inc. 2); la constitución de reservas públicas de suelos urbanos a fin de fomentar el desarrollo ordenado de los centros urbanos (LOOU, art. 55); y el establecimiento de directrices aplicables a los nuevos centros poblados y ciudades (LOOU, art. 25). Los desarrollos de urbanismo progresivo constituyen, asimismo, un instrumento de regulación del crecimiento urbano (LOOU, art. 72, inc. 2). Si bien tampoco existen prescripciones que garanticen la localización de los asentamientos humanos en zonas seguras, los planes de ordenación urbanística deben señalar las áreas consideradas de alta peligrosidad y delimitar franjas de seguridad (LOOU, art. 24, inc. 8).

Los planes de ordenación urbanística deben contener la definición de aspectos ambientales tales como sistema de zonas verdes, espacios libres y de conservación

ambiental, y parámetros de calidad ambiental; la ubicación de las instalaciones públicas; el sistema de transporte colectivo; y las dotaciones mínimas para servicios culturales, educativos, deportivos y recreacionales (LOOT, art. 19, y LOOU, art. 24). Normas similares rigen para urbanizaciones (LOOU, art. 86) y los propietarios urbanizadores deben ceder gratuitamente al municipio terrenos para calles, parques y servicios comunales y solventar los gastos de las obras respectivas (LOOT, art. 68, único). Las zonas de parques y recreación no pueden ser destinadas a ningún otro uso; las destinadas a servicios e infraestructura, sólo pueden afectarse a otro uso en caso de ser suplidas por otras de características similares; siendo nulo cualquier otro uso (LOOU, art. 69).

### 7.3.2.7 Dimensión provisión de viviendas

**Tabla 51. Disposiciones de los marcos jurídicos vigentes del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión provisión de viviendas (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 7. Provisión de viviendas	
	Indicador t. Existencia de prescripciones relativas a la provisión de viviendas en cercanías de los puestos de trabajo.	Indicador u. Existencia de prescripciones relativas a la provisión de viviendas para los sectores de menores recursos.
	Disposiciones	Disposiciones
Argentina	--	--
Bolivia	--	(Ley 1333 de 1992, art. 76)
Brasil	--	(Constitución Federal de 1988, art. 183) (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. XIV; 4, inc. V h y j, § 2°; 9 al 14)
Chile	--	(DFL 458 de 1975, art. 28 decies, punto d; 28 undecies, inc. a; 162 ss.)
Colombia	--	Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 3d; 8, inc. 7; 13, inc. 5; 16, inc. 2.3; 18, tercer párrafo; 91 ss. Ley 1469 de 2011, art. 3, inc. 5 y 8; 17; 18; 22 al 30.
Ecuador	--	Constitución de 2008, art. 30; 376; COOTAD de 2010, art. 4, inc. f.; 31, inc. g; 41, inc. h; 54, inc. i; 84, inc. i; 147; 446.
Paraguay	--	--
Perú	--	--
Uruguay	--	Ley 18.308 de 2008, art. 52 s.; 65.
Venezuela	--	(LOOU de 1987, art. 70 al 76)

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 51 (p. 553) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Bolivia.** La Constitución Política reconoce el derecho a la vivienda y el deber del Estado, en todos sus niveles, de impulsar planes de vivienda de interés social, destinados con prioridad a familias de escasos recursos, grupos menos favorecidos y zonas rurales (Constitución de 2009, art. 19, inc. 1; Ley 031 de 2010, art. 82). Sin embargo, el marco jurídico del ordenamiento territorial no contiene prescripciones relativas a la provisión de viviendas. Los gobiernos municipales deben fomentar el acceso de la población a zonas urbanizables, otorgando la prioridad a los sectores de bajos ingresos (Ley 031 de 2010, art. 76).

**Brasil.** Concretando el derecho consagrado por el art. 183 CF, dos instrumentos facilitan el acceso a un inmueble: la usucapión especial de inmueble urbano y la concesión de uso especial con fines de vivienda. La usucapión establece que el que posea como suya durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, un área o edificación urbana de hasta 250 m<sup>2</sup>, utilizándola para vivienda, adquirirá el dominio, en tanto no sea propietario de otro inmueble urbano o rural (Ley 10.257 de 2001, art. 9). La concesión de uso especial con fines de vivienda (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. V h), es un instrumento similar, referido a la posesión de un inmueble público<sup>183</sup>. Estas normas fomentan el acceso a la vivienda, sin garantizar la provisión de viviendas.

**Chile.** La planificación urbana debe prevenir la especulación y atender a las necesidades de vivienda de la población (DFL 459 de 1975, art. 28 decies, inc. d), y un observatorio del mercado del suelo urbano debe informar de la evolución de precios (DFL 459 de 1975, art. 28 undecies, inc. a). Por otra parte, diversas normas fomentan las viviendas sociales y establecen excepciones a favor de las viviendas consideradas económicas (DFL 459 de

---

<sup>183</sup> Las normas del Estatuto de la Ciudad que regulaban la concesión de uso especial con fines de vivienda (Ley 10.257 de 2001, art. 15 al 20) fueron vetadas y sustituidas por lo establecida en la Medida Provisoria 2.220, del 4 de septiembre de 2001.

1975, art. 162 ss.). Tales normas pueden promover el acceso a la vivienda, sin embargo, no constituyen provisión de viviendas.

**Colombia.** Para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, el Gobierno Nacional debe prever, en cada Plan Nacional de Desarrollo, el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social (Ley 388 de 1997, art. 91). Los planes integrales de desarrollo metropolitano deben definir políticas, estrategias y directrices para la localización de programas de viviendas de interés social en los diferentes municipios (Ley 388 de 1997, art. 7, inc. 3d y 16, inc. 2.3), debiéndose delimitar terrenos para este fin en suelos urbanos y de expansión urbana (Ley 388 de 1997, art. 13, inc. 5). Las normas de urbanización y construcción de vivienda no deben restringir el desarrollo de dichos programas (Ley 388 de 1997, art. 15, párrafo). Los municipios y distritos deben determinar los requerimientos en materia de construcción y mejoras de viviendas de interés social y, al incorporar suelo de expansión urbana, los planes de ordenamiento deben establecer los porcentajes del nuevo suelo destinado a estas (Ley 388 de 1997, art. 92).

Por otra parte, los macroproyectos de interés social nacional (Ley 1469 de 2011), deben destinar suelos a usos residenciales, reservando terrenos para la vivienda de interés social, y promover mecanismos de financiación para que los hogares más vulnerables accedan a viviendas (Ley 1469 de 2011, art. 3, inc. 5 y 8). Con el fin de promover el acceso a la vivienda de estas familias, se pueden otorgar exenciones a diversos impuestos (Ley 1469 de 2011, art. 17) y se prevén opciones articuladas de financiamiento, tales como subsidios (Ley 1469 de 2011, art. 18), créditos y contratos de arrendamiento con opción de compra a favor del arrendatario (Ley 1469 de 2011, art. 24 y 26). El Fondo Nacional de Vivienda cuenta con facultades que le permitan incentivar la elaboración y ejecución de planes de vivienda de interés social (Ley 1469 de 2011, art. 22). Se debe crear un sistema nacional de información de la oferta de planes y de la demanda de subsidios de vivienda de interés social (Ley 1469 de 2011, art. 29).

**Ecuador.** La Constitución Política reconoce el derecho de todas las personas “a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” (Constitución, 2008, art. 30) y el Estado en todos los niveles de gobierno tiene el deber de garantizarlo (COOTAD, art. 147, primer párrafo). El gobierno central debe formular las políticas nacionales que garanticen el acceso universal a la vivienda (COOTAD, art. 147, segundo párrafo). Además, se deben formular proyectos de financiamiento para vivienda de interés social y mejoramiento de la vivienda precaria, a través de la banca pública y de

las instituciones de finanzas populares, destinados a las personas de escasos recursos económicos y a las mujeres jefas de hogar (COOTAD, art 147). La garantía del derecho a la vivienda constituye asimismo un fin de los gobiernos autónomos descentralizados (COOTAD, art. 4, inc. f), quienes deben desarrollar las correspondientes políticas, así como implementar planes y programas de vivienda de interés social (COOTAD, art. 31, inc. g; 41, inc. h; 54, inc. i; 84, inc. i). Para este fin, las municipalidades pueden expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro (Constitución de 2008, art. 376). Para propiciar programas de urbanización y de vivienda de interés social, pueden expropiarse bienes (COOTAD, art. 446).

**Uruguay.** El ordenamiento territorial debe articular las políticas públicas habitacionales y de suelo y los gobiernos departamentales destinar terrenos, ubicados en zonas urbanas o de expansión urbana, a viviendas de interés social (Ley 18.308 de 2008, art. 52). Cuando se urbanizan con fines residenciales zonas de expansión urbana, deben preverse viviendas de interés social en una proporción del 10 al 30% del número total de viviendas que se autoricen, para atender a las necesidades de viviendas de estas características (Ley 18.308 de 2008, art. 53). Se prevé la prescripción adquisitiva con fines de vivienda de los predios (no públicos ni fiscales) aptos para ser urbanizados, de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, a favor de poseedores en situación de pobreza (Ley 18.308 de 2008, art. 65).

**Venezuela.** Mediante los desarrollos de urbanismo progresivo se busca brindar soluciones habitacionales accesibles a la población de menores recursos, urbanizando terrenos con dotación de servicios básicos iniciales y completando paulatinamente la infraestructura y los equipamientos (LOOU, art. 70 s.). Sin embargo, estos desarrollos están orientados a asegurar condiciones de salubridad y habitabilidad (LOOU, art. 72); no se trata de provisión de viviendas.

**7.3.2.8 Dimensión actividades a realizar en el territorio**

**Tabla 52. Disposiciones que verifican el indicador existencia en los marcos jurídicos vigentes del OT de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 8. Actividades a realizar en el territorio			
	Indicador u. Existencia de mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio.	Indicador v. Existencia de la prescripción de coordinar las actividades que son incompatibles, concurrentes, interdependientes o complementarias.	Indicador w. Existencia de la prescripción de destinar para las actividades productivas terrenos con acceso a infraestructura.	Indicador x. Existencia de normas que regulen el comportamiento de las actividades.
	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones	Disposiciones
Argentina	--	--	--	Ley 27.231 de 2016, art. 30.
Bolivia	--	--	--	--
Brasil	(Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. I)	Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. VI. (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. VI)	--	(Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. IV)
Chile	--	--	--	--
Colombia	--	--	--	(Ley 99 de 1993, art. 5, inc. 10).
Ecuador	--	--	--	COOTAD de 2010, art. 431, primer párrafo
Paraguay	--	Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo, inc. b.	--	--
Perú	--	Ley 28.611 de 2005, art. 23.2 y 23.3.	--	--
Uruguay	--	Ley 18.308 de 2008, art. 49, cuarto párr. Ley 19.525 de 2017, art. 12, inc. B; 33; 39; 42.	Ley 19.525 de 2017, art. 24.	--
Venezuela	--	--	--	--

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 52 (p. 557) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Argentina.** El ordenamiento ambiental del territorio no prevé la selección de las actividades a realizar en el territorio, la coordinación de estas, ni la puesta a disposición de terrenos con acceso a infraestructura. Tampoco regula el comportamiento de las actividades. Tal norma se encuentra en la Ley de Acuicultura (Ley 27.231 de 2015). Sin embargo, su alcance se limita a las actividades de producción acuícola y a las zonas en las que estas actividades se desarrollan.

**Brasil.** Aunque no se establecen mecanismos para la selección de las actividades a realizar en el territorio, en la ZEE deben indicarse las actividades adecuadas para cada zona, de acuerdo con su fragilidad ecológica, capacidad de soporte ambiental y potencial (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. I). Esta norma permite disponer de una información pertinente para dicha selección, aunque no tiene carácter vinculante. Tampoco existen normas que regulen el comportamiento de las actividades, sin embargo, deben formularse criterios para orientar las actividades productivas, de urbanización, de industrialización y otros tipos de uso de los recursos ambientales (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. IV). Esta norma responde a la necesidad de regular el comportamiento de las actividades, sin ofrecer lineamientos concretos.

En el marco de la ZEE deben definirse medidas de control y de ajuste de planes de zonificación de actividades económicas y sociales resultantes de la iniciativa de los municipios, con el fin de compatibilizar, en interés de la protección ambiental, usos conflictivos en espacios municipales contiguos (Decreto 4.297 de 2002, art. 14, inc. VI). De modo similar, aunque formulado de manera más laxa, el Estatuto de la Ciudad prevé el ordenamiento y control del uso del suelo con el objeto de evitar la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos; la proximidad de usos incompatibles o inapropiados; el parcelamiento del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados en relación a la infraestructura urbana; y la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. VI).

**Colombia.** Es función del Ministerio de Medio Ambiente establecer los estándares ambientales mínimos que deben cumplir las actividades mineras, industriales y de



transporte, así como toda actividad potencialmente dañina (Ley 99 de 1993, art. 5, inc. 10). Sin embargo, esta prescripción no constituye una norma que regule el comportamiento de las actividades en el marco del ordenamiento territorial.

**Ecuador.** Los gobiernos autónomos descentralizados deben establecer las normas para la gestión integral del ambiente, incluyendo normas de prevención, control y sanción de actividades que lo afecten (COOTAD, art. 431, primer párrafo).

**Paraguay.** El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial debe establecer zonas con asignaciones y limitaciones de usos específicos con miras a compatibilizar actividades y optimizar sus interacciones funcionales (Ley 3966 de 2010, art. 226, segundo párrafo, inc. b).

**Perú.** Se debe evitar la realización dentro de una misma zona o en zonas colindantes de actividades o usos incompatibles por razones ambientales. Las sustancias químicas peligrosas deben producir, procesar y almacenarse en instalaciones situadas en zonas industriales (Ley 28.611 de 2005, art. 23.2 y 23.3).

**Uruguay.** Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deben destinar, en suelo urbano y suburbano, áreas a las actividades y usos industriales, procurando conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad ambiental y la integración social (Ley 19.525 de 2017, art. 24)<sup>184</sup>. En el suelo rural, los instrumentos pueden establecer límites y distancias mínimas entre cultivos agrícolas y forestales, y de estos con otros usos de suelo y actividades (Ley 18308 de 2008, art. 49, cuarto párrafo). Los instrumentos departamentales deben proteger los usos agropecuarios, priorizando, en las áreas de enclave suburbano lindero a las rurales, actividades de bajo impacto; fijar distancias mínimas a los centros poblados para las actividades productivas rurales de impacto significativo; y delimitar zonas de exclusión de actividades incompatibles con las

---

<sup>184</sup> Los criterios a tener en cuenta son: impulsar la localización industrial en regiones vinculadas a la cadena de valor; impulsar la localización de actividades productivas, de servicios y de investigación interrelacionadas y complementarias, en zonas con disponibilidad de servicios básicos; reservar áreas a las actividades industriales, productivas, de servicios y de investigación; incentivar la localización de la actividad industrial en parques industriales (Ley 19.525 de 2017, art. 24).

actividades productivas (Ley 19.525 de 2017, art. 33). Se deben delimitar áreas de uso preferente para las distintas actividades productivas y los grandes equipamientos (Ley 19.525 de 2017, art. 12, inc. B). Los consejos agropecuarios deben considerar los criterios legales para localizar actividades agropecuarias en áreas de uso preferente, así como fomentar el uso del suelo en función de su aptitud y capacidad (Ley 19.525 de 2017, art. 42). Se pueden otorgar incentivos para la localización de actividades productivas en las áreas de uso preferente definidas en los instrumentos (Ley 19.525 de 2017, art. 39).

### 7.3.2.9 Dimensión evaluación de los planes de ordenamiento

**Tabla 53. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión evaluación de los planes de ordenamiento (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 9. Evaluación de los planes
	Indicador z. existencia de la prescripción de realizar una evaluación ambiental estratégica de los planes de ordenamiento territorial previamente a su aprobación
	Disposiciones
Argentina	--
Bolivia	--
Brasil	--
Chile	Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis a quáter. DFL 458 de 1975, art. 36 y 43.
Colombia	--
Ecuador	--
Paraguay	(Ley 294 de 1993, art. 7, inc. a).
Perú	--
Uruguay	Ley 18.308 de 2008, art. 47, segundo párrafo.
Venezuela	--

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 53 (p. 560) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Chile.** Se prevé la evaluación ambiental estratégica de los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intermunicipales y planes reguladores

comunales (Ley 19.300 de 1994, art 7 bis segundo párrafo)<sup>185</sup>. Como mecanismo de control, la etapa de aprobación del plan culmina con una resolución del ministerio sectorial, en la cual se da cuenta del procedimiento realizado (art. 7 quáter)<sup>186</sup>. La elaboración de los planes regionales de ordenamiento territorial y de los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales debe ajustarse a los requisitos de la evaluación ambiental estratégica (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo; DFL 458 de 1995, art. 36 y 43, respectivamente).

**Paraguay.** Se requiere la evaluación de impacto ambiental de los planes directores y reguladores de los asentamientos humanos, colonizaciones y urbanizaciones (Ley 294 de 1993, art. 7, inc. a). Al respecto, cabe señalar que se entiende por evaluación de impacto ambiental el estudio que permita identificar los impactos ambientales de obras y actividades proyectadas o en ejecución (Ley 294 de 1993, art. 1 y 2) y puede sorprender que su aplicación se extienda a planes. Como lo explican Gómez Orea y Gómez Villarino (2013), tanto la evaluación de impacto ambiental como la evaluación ambiental estratégica son instrumentos de prevención de riesgos, que buscan identificar y prevenir impactos ambientales. Sin embargo, la primera se aplica a proyectos y la segunda a políticas, planes y programas.

**Uruguay.** Los instrumentos de ordenamiento territorial deben ser sometidos a una evaluación ambiental estratégica aprobada por el MVOTMA (Ley 18.308 de 2008, art. 47, segundo párrafo). Esta formulación genérica abarca todos los instrumentos que establece la ley (Ley 18.308 de 2008, art. 8 al 22): Directrices y programas nacionales, estrategias

---

<sup>185</sup> Los planes reguladores metropolitanos no figuran en este listado, sin embargo, el art. 36, segundo párrafo, del DFL 458 de 1975, prevé que sean sometidos a evaluación ambiental estratégica: “De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto de plan regulador que se elabore [intercomunal o metropolitano] contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones”, siendo el Informe Ambiental el “documento que da cuenta de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica” (Decreto 32, 2015, art. 4, inc. h).

<sup>186</sup> En esta resolución se deben señalar: el proceso de elaboración del plan, la participación de otros organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las consideraciones ambientales y de desarrollo sostenible que debe incorporar el plan, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación del plan (Ley Nº 19.300 de 1994, art. 7 quáter).

regionales, ordenanzas y directrices departamentales, y planes locales. Esta norma está desarrollada por medio del Decreto N° 221 de 2009. Los instrumentos especiales (planes parciales, planes sectoriales, programas de actuación integrada y los instrumentos de protección) que tengan por objeto terrenos mayores a 10 ha requieren una autorización ambiental previa. Estos procedimientos deben integrarse en la elaboración de cada instrumento (Ley 18.308 de 2008, art. 47, cuarto párrafo).

### 7.3.2.10 Dimensión participación ciudadana

**Tabla 54. Disposiciones de los marcos jurídicos del ordenamiento territorial vigentes a nivel nacional que contemplan la dimensión participación ciudadana (América del Sur, 2018).**

País	Dimensión de análisis 10. Participación ciudadana	
	Indicador aa. Existencia de mecanismos de participación ciudadana.	Indicador bb. Existencia de la prescripción de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial.
	Disposiciones	Disposiciones
<b>Argentina</b>	(Ley 26.168 de 2006, art. 4)	Ley 25.675 de 2002, art. 21.
<b>Bolivia</b>	(Ley 031 de 2010, art. 94, num. IV. Ley 300 de 2012, art. 52, num. I, III y IV)	--
<b>Brasil</b>	Ley 10.257 de 2001, art.4, inc. III f, V s y § 3º; 43 al 45. Decreto 4.297 de 2002, art.6, § 2º; 9; 15, inc. único; 17; 19, § 1º.	Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. II
<b>Chile</b>	DFL 19.175 de 2005, art. 17. DFL 458 de 1975, art. 28 septies a nonies; 36; 43; 49.	(DFL 458 de 1975, art. 28 octies; 36, segundo párrafo; 43. Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis, quinto párrafo)
<b>Colombia</b>	Ley 388 de 1997, art. 4, tercer párrafo; 22; 29;	Ley 388 de 1997, art. 4, primer párrafo; 24, parágrafo.
<b>Ecuador</b>	Constitución de 2008, art. 61; 85; 100; COOTAD de 2010, art. 34, inc. j; 37, inc. f; 47, inc. d; 50, inc. f; 57, inc. e; 60, inc. f; 67, inc. b; 70, inc. e; 87, inc. e; 90, inc. f; 238; 294; 295; 300. (COPF de 2010, art. 46).	Constitución de 2008, art. 85. COOTAD de 2010, art. 295, segundo párrafo; 304, inc. b.
<b>Paraguay</b>	(Ley 1561 de 2000, art. 12, inc. h)	--
<b>Perú</b>	(DS 87 de 2004, art. 21, inc. b; complementarias primera)	(DS 87 de 2004, art. 6, inc. d; 21, inc. b).
<b>Uruguay</b>	Ley 18.308 de 2008, art. 25; 72 s.	Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. d; 6, inc. b, c, d; 26, segundo párrafo; 28.
<b>Venezuela</b>	LOOT de 1983, art. 22, inc. 4; 24, inc. 4; 27, segundo párrafo; 28; 30; 32. (LOA de 2007, art. 4, inc. 4; 10, inc. 5; 20; 23; 40; 41).	(LOA, art. 40)

(): Las disposiciones entre paréntesis verifican parcialmente el respectivo indicador.

**Fuente:** elaboración propia.

Las disposiciones relevadas en la Tabla 54 (p. 562) contienen las siguientes normas que propician un desarrollo sostenible:

**Argentina.** El ordenamiento ambiental del territorio establece la obligatoriedad de la participación ciudadana (Ley 25.675 de 2002, art. 21) en las etapas de planificación y evaluación de resultados. La ley no menciona la etapa del diagnóstico. Además, no especifica mecanismos. Los procedimientos de consultas o audiencias públicas previstos en el art. 20 de la Ley 25.675 de 2002 solo son obligatorios para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

Un ejemplo de mecanismo de participación ciudadana se encuentra en la Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo: la Comisión de Participación Social, que es integrada por representantes de las organizaciones que tiene intereses en el área (Ley 26.168 de 2006, art. 4). Cabe señalar que esta comisión solo tiene funciones consultivas.

**Bolivia.** El marco jurídico examinado no prevé la obligatoriedad de la participación en todas las etapas del ordenamiento territorial y tampoco establece mecanismos concretos. Sin embargo, establece el Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra como instancia de seguimiento, consulta y participación en la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos. Este Consejo debe observar el Sistema Político de Democracia Participativa y Ejercicio Plural, definido en la Constitución Política y elaborar su Reglamento de funcionamiento (Ley 300 de 2012, art. 52, num. I y III). Por otra parte, los gobiernos locales –indígenas originarios campesinos autónomos– deben planificar la ocupación territorial en su jurisdicción de acuerdo con sus prácticas culturales (Ley 031 de 2010, art. 94, num. IV). En relación con estos territorios, se consagra el derecho a la consulta previa e informada (Constitución de 2009, art. 403, inc. I).

**Brasil.** El Estatuto de la Ciudad prevé, en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, la participación de la población, así como de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad (Ley 10.257 de 2001, art. 2, inc. II). La participación de la población y las asociaciones es asimismo obligatoria en las actividades de los organismos gestores de las regiones

metropolitanas y conglomerados urbanos (Ley 10.257 de 2001, art. 45). Se establecen diversos mecanismos de participación:

- Gestión presupuestaria participativa (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. III f), que incluye la realización obligatoria de debates, audiencias y consultas públicas (Ley 10.257 de 2001, art. 44);
- Referéndum popular y plebiscito (Ley 10.257 de 2001, art. 4, inc. V s);
- Control social, con la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil, de los instrumentos de la política urbana que impliquen erogación de recursos del Poder Público municipal (Ley 10.257 de 2001, art. 4, § 3º);
- Audiencias públicas y debates participativos en la elaboración del plan maestro y en el control de su implementación, la publicidad de los documentos e informaciones producidos y el acceso a estos (Ley 10.257 de 2001, art. 40 § 4º).
- Instrumentos para una gestión democrática de la ciudad: órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal; debates, audiencias y consultas públicas; conferencias sobre asuntos de interés urbano; e iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (Ley 10.257 de 2001, art. 43).
- Mecanismos de acceso a la información pública generada en los distintos niveles de gobierno en el marco de la ZEE: esta información debe reunir, sistematizar y ponerse a disposición del público (Decreto 4.297 de 2002, art. 6, § 2º); la base de datos y los resultados de la ZEE deben difundirse (Decreto 4.297 de 2002, art. 9); los productos de la ZEE deben ponerse a disponibilidad del público general (Decreto 4.297 de 2002, art. 15, inc. único); el contenido de la ZEE y de su implementación se debe divulgar, en lenguaje y formato accesibles (Decreto 4.297 de 2002, art. 17).
- La comisión de coordinación estatal de la ZEE tiene carácter participativo (Decreto 4.297 de 2002, art. 9) y se requiere una consulta pública en caso de modificaciones en los productos de la ZEE, cambios en los límites de las zonas y formulación de nuevas directrices (Decreto 4.297 de 2002, art. 19, § 1º).

**Chile.** Diversos mecanismos promueven la participación ciudadana en los distintos niveles del ordenamiento territorial:

- Constitución de un consejo consultivo de la sociedad civil para asesorar a la Comisión Interministerial encargada de formular la política nacional de ordenamiento territorial (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, sexto párrafo).
- Consulta pública acerca del plan regional de ordenamiento territorial, procedimiento que comprende la imagen objetivo de la región y los principales elementos y alternativas de estructuración del territorio regional que considera el gobierno regional (DFL 19.175 de 2005, art. 17, inc. a, quinto párrafo).
- En la planificación urbana, fomento del acceso a la información mediante la publicación de los documentos pertinentes<sup>187</sup> en la página web del respectivo organismo (DFL 458 de 1975, art. 28 septies).
- Realización de audiencias públicas de presentación de la imagen objetivo del desarrollo urbano previsto<sup>188</sup> en la elaboración, aprobación y modificación<sup>189</sup> de los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales (DFL 458 de 1975, art. 28 octies) y del anteproyecto de plan regulador con su informe ambiental (DFL 458 de 1975, art. 36). Los interesados pueden formular observaciones, a las cuales el organismo competente debe responder (DFL 458 de 1975, art. 28 octies, inc. 5). La elaboración y modificación de los planes reguladores comunales prevén un número mayor de audiencias públicas y una consulta al consejo económico y social municipal (DFL 458 de 1975, art. 43).
- Los particulares pueden sugerir nuevos instrumentos de planificación territorial o modificaciones de los existentes, ejerciendo el derecho de petición consagrado en el

---

<sup>187</sup> La información a publicar incluye los actos administrativos que promulgan la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial, memoria explicativa, planos, ordenanza correspondiente, informe ambiental, resumen ejecutivo del instrumento de planificación con su descripción y los principales efectos esperados y otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple (DFL 458 de 1975, art. 28 septies). La publicación debe realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del artículo primero de la Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

<sup>188</sup> Conformada por el diagnóstico y sus fundamentos técnicos, los objetivos generales, los principales elementos del instrumento a elaborar, las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar y los cambios que provocarían respecto de la situación existente, incluidas posibles modificaciones del límite urbano (DFL 458 de 1975, art. 28 octies, inc. 1).

<sup>189</sup> Al respecto se puede observar que esta ley no prevé la participación ciudadana en la etapa de diagnóstico territorial (DFL 458 de 1975, art. 28 octies, inc. 1).

numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política (DFL 458 de 1975, art. 28 nonies).

Con respecto a la participación en las distintas fases del ordenamiento territorial, esta se limita a una consulta pública en dos momentos: previamente a la elaboración del anteproyecto de plan, en la formulación de la imagen objetivo del desarrollo deseado (DFL 459 de 1975, art. 28 decies, inc. d); y respecto del anteproyecto elaborado, junto con su informe ambiental (Ley 19.300 de 1994, art. 7 bis; DFL 459 de 1975, art. 36, segundo párrafo, y 43).

**Colombia.** La participación tiene por fin promover la concertación entre los distintos intereses presentes: sociales, económicos y urbanísticos (Ley 388 de 1997, art. 4, primer párrafo) y se ejerce mediante diversas opciones: derecho de petición; audiencias públicas; acción de cumplimiento; intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento (Ley 388 de 1997, art. 4, tercer párrafo). En todas las fases del plan de ordenamiento –diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación– debe garantizarse la participación (Ley 388 de 1997, art. 24, parágrafo). Además, en los municipios de más de 30 mil habitantes, debe conformarse un consejo consultivo como instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial y con función de seguimiento del plan. Está integrado por funcionarios y por representantes de las diversas organizaciones sociales vinculadas con el desarrollo urbano (Ley 388 de 1997, art. 29).

**Ecuador.** Tanto la Constitución Política como el COOTAD prevén diversos mecanismos de participación. La Constitución establece los lineamientos generales: debe garantizarse la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en todas las etapas de las políticas públicas: formulación, ejecución, evaluación y control (Constitución de 2008, art. 85); para la elaboración de planes y políticas deben conformarse en todos los niveles de gobierno instancias de participación integradas por representantes de la sociedad (Constitución de 2008, art. 100, primer párrafo, inc. 1); los mecanismos de participación son las audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios (Constitución de 2008, art. 100, segundo párrafo); los ciudadanos pueden presentar, de manera individual o colectiva, propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno (Constitución de 2008, art. 102); se establecen instrumentos de democracia directa como la iniciativa popular normativa (Constitución de 2008, art. 103) y la consulta popular (Constitución de 2008, art. 104); y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Constitución de 2008, art. 207 ss.) debe incentivar la



participación ciudadana y estimular procesos de deliberación pública (Constitución de 2008, art. 207 s.)

El COOTAD dedica un capítulo a la participación ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados (art. 302 ss.) y prescribe la participación ciudadana en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial (COOTAD, art. 304, inc. b). En todos los niveles, los planes de ordenamiento territorial deben formularse de manera participativa y con la acción del consejo de planificación (COOTAD, art. 34, inc. j; 37, inc. f; 47, inc. d; 50, inc. f; 57, inc. e; 60, inc. f; 67, inc. b; 70, inc. e; 87, inc. e; 90, inc. f; y COPF, art. 46), el cual participa, asimismo, en su seguimiento y evaluación (COOTAD, art. 300), así como publicar y difundirse (COPF de 2010, art. 48, segundo párrafo). Se deben aplicar los mecanismos participativos establecidos en la Constitución, la ley y el COOTAD (COOTAD art. 295, segundo párrafo). La participación ciudadana está asimismo prevista en la priorización del gasto en función de los lineamientos del plan (COOTAD, art. 238) y se debe incentivar la participación de actores de la economía social y solidaria en la ejecución de proyectos de desarrollo previstos en los planes (COOTAD, art. 294).

**Paraguay.** La Secretaría del Ambiente debe proponer planes nacionales y regionales de ordenamiento ambiental del territorio con participación de los sectores sociales interesados (Ley 1561 de 2000, art. 12, inc. h), sin embargo, no se especifican mecanismos para dicha participación.

**Perú.** La ZEE debe realizarse con un enfoque participativo, que fomente la concertación de los diversos actores sociales y tenga en cuenta los diferentes intereses presentes y conocimientos disponibles (DS 87 de 2004, art. 6, inc. d). Consultas y audiencias públicas, con la participación de organizaciones y personas interesadas, forman parte del proceso de formulación de la ZEE (DS 87 de 2004, art. 21, inc. b). Las comisiones técnicas de la ZEE en el ámbito regional y local deben proponer los mecanismos de difusión, consulta y participación ciudadana (DS 87 de 2004, art. 17, inc. b). Cuando la ZEE abarque territorios de pueblos indígenas, las instituciones representativas de estos deben ser implicadas en el proceso (DS 87 de 2004, Disposición complementaria Primera). Las mencionadas normas buscan fomentar la participación, sin establecer mecanismos concretos que garanticen su ejercicio en cada etapa del ordenamiento territorial.

**Uruguay.** La promoción de la participación ciudadana en todos los procesos de ordenamiento territorial –elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos– constituye un principio rector del ordenamiento territorial (Ley 18.308 de 2008, art. 5, inc. d). La participación en la elaboración de los instrumentos (Ley 18.308 de 2008, art. 6, inc. b) y el acceso a la información pública territorial (inc. d) constituyen además derechos. Previamente a la aprobación de los instrumentos por el órgano competente, se abre un período de audiencia pública, la cual es obligatoria para los planes locales y los instrumentos especiales (Ley 18.308 de 2008, art. 25) so pena de nulidad (Ley 18.308 de 2008, art. 26, segundo párrafo). Los instrumentos deben prever mecanismos de seguimiento mediante evaluación técnica y monitoreo ciudadano (Ley 18.308 de 2008, art. 28). Las instituciones públicas tienen la obligación de impulsar la participación social mediante la aplicación de los mencionados instrumentos. Además, los interesados pueden presentar propuestas a las instituciones públicas competentes (Ley 18.308 de 2008, art. 72).

Adicionalmente, debe conformarse una comisión asesora de ordenamiento territorial, integrada por representantes de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil<sup>190</sup>, con el propósito de brindar a las políticas de ordenamiento diferentes miradas. Los gobiernos departamentales pueden crear comisiones asesoras similares (Ley 18.308 de 2008, art. 73).

**Venezuela.** La Constitución manda que la política de ordenación del territorio contemple la información, consulta y participación ciudadana (Constitución de 1999, art. 128). Asimismo, “el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana” (LOOT, 1983, art. 3, inc. 11) forma parte del ordenamiento territorial. Existen diferentes mecanismos. De manera general, las comisiones de ordenación del territorio son las encargadas de someter a consulta pública los planes elaborados (Salas Bourgoin y

---

<sup>190</sup> Integrarán esta Comisión: “Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los Directores Nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación” (Ley 18.308, 2008, art. 73, segundo párrafo).

Sulbarán Zambrano, 2011). La Comisión Nacional de Ordenación del Territorio debe someter el Plan Nacional de Ordenación del Territorio a un proceso de consulta que incluya representantes de organismos privados, nacionales y regionales de los diferentes sectores del país (LOOT, art. 22, inc. 4). Las comisiones regionales deben hacer lo mismo con los planes regionales, incluyendo a representantes de organismos regionales, estatales y municipales (LOOT, art. 24, inc. 4). Estos representantes podrán participar de las discusiones en torno a la elaboración de los planes (LOOT, art. 27, primer párrafo). Se realizará, asimismo, un amplio proceso de consulta a la comunidad (LOOT, art. 27, segundo párrafo): una vez elaborados, los proyectos de planes deben publicarse con el objeto de conocer la opinión de los interesados y recibir los aportes de la comunidad. Este proceso se realiza por medio de las distintas organizaciones representativas de la comunidad (LOOT, art. 28). Estos mecanismos deben aplicarse asimismo a la elaboración de otros planes: sectoriales (LOOT, art. 31), de ordenación urbanística (LOOT, art. 29) y de ordenación de las áreas bajo régimen de administración especial (LOOT, art. 32).

El marco jurídico examinado no establece la obligatoriedad de la participación ciudadana en todas las fases del ordenamiento territorial. Solo establece que la participación en la gestión ambiental constituye un derecho-deber (LOA, art. 4, inc. 4 y 41) y su fomento, un objetivo de dicha gestión (LOA, art. 10, inc. 5). Es responsabilidad del ministerio ambiental reglamentar, en las distintas etapas de las políticas, planes y proyectos ambientales, los mecanismos de participación (LOA, art. 40).

## 8 Referencias bibliográficas

---

### 8.1 Publicaciones

- Aemisegger, H. y Kissling, S. (2016). Art. 15 LAT. En H. Aemisegger, P. Moor, A. Ruch y P. Tschannen, *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*. Zúrich, Basel, Ginebra: Schulthess.
- Albuquerque F. y Pérez Rozzi, S. (2013). *El desarrollo territorial: enfoque, contenido y políticas*. Recuperado de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>.
- Albuquerque, F. (2013). *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Recuperado de <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/03/E%C2%AADesarrollo-y-Desarrollo-Territorial-3.01.pdf>.
- Anteproyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Ambiental del Territorio (2012). Buenos Aires: Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable,
- Anteproyecto de ley: Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (2012). Buenos Aires: Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan/documentos-institucionales>
- Argentina.gob.ar (s.f.-a). Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial – COFEPLAN. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan>
- Argentina.gob.ar (s.f.-b). Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial – COFEPLAN. Institucional. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/interior/cofeplan/institucional>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- Asociación de Geógrafos Españoles (2006). *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*. Recuperado de: [http://age.ieg.csic.es/docs\\_externos/06-05-manifiesto\\_cultura\\_territorio.pdf](http://age.ieg.csic.es/docs_externos/06-05-manifiesto_cultura_territorio.pdf)
- Ayala Calero, L. G. (2015). Marco jurídico del Ordenamiento Territorial. En Ministerio del Ambiente de Perú, *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú* (2ª ed., pp. 15-21). Lima: Ministerio del Ambiente. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>

- Azpur, J. (2012). Análisis de la Legislación sobre Planificación Territorial en el Perú. *Cuadernos decentralistas*, 27. Recuperado de <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/cd27.pdf>
- Bassul, J. R. (2010). El Estatuto de la ciudad: la construcción de una ley. En C. Santos Carvalho y A. Rossbach (Org.), *El Estatuto de la Ciudad: un comentario* (pp. 71-90). São Paulo: Ministerio de las Ciudades, Alianza de las Ciudades.
- Bermejo Gómez de Segura, R. (2014). *Del desarrollo Sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomímesis*. San Sebastián: Hegoa. Recuperado de <http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/315>
- Biblioteca y Archivo del Congreso de la Nación de la República de Paraguay (2019). *Ordenamiento Territorial de la República del Paraguay: Repertorio Normativo de la División Política y Administrativa*. Recuperado de <http://www.bacn.gov.py/bibliografas-de-la-bacn/411/ordenamiento-territorial-de-la-republica-del-paraguay--repertorio-normativo-de-la-divisin-politica-y-administrativa>
- Bovay, B. (2008). Unification ou harmonisation du droit de l'aménagement du territoire et des constructions. Vers la cohérence et la qualité du développement territorial [Unificación o armonización del derecho del ordenamiento territorial y de las construcciones. Hacia la coherencia y la calidad del desarrollo territorial]. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 127, 5-117.
- Brañes, R. (2001). *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano. Su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. México, D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Brewer-Carías, A. R. (mayo de 2007). Las limitaciones administrativas a la propiedad por razones de ordenación territorial y ordenación urbanística en Venezuela, y el curioso caso de una ley sancionada que nunca entró en vigencia. *II Congreso Ibero-Americano de Derecho Administrativo*. Curitiba, Paraná, Brasil. Recuperado de <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/09/1010.-951.-Limitaciones-administrativas-a-la-propiedad.-Curitiba-2007.pdf>
- Burgess R. (2003). Ciudad y sostenibilidad: desarrollo urbano sostenible. En: M. Balbo, R. Jordán y D. Simioni (comp.), *La ciudad inclusiva* (pp. 193-213). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27824/S2003002\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27824/S2003002_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Canton de Vaud (2015). *Plan directeur cantonal. Adaptation 3*. Recuperado de <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/plan-directeur-cantonal/>
- Capítulo Argentino del Club de Roma (2015). *Nuestra historia*. Recuperado de <https://clubderoma.org.ar/nuestra-historia/>
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. (2004). Recuperado de <https://docplayer.es/12480359-Carta-mundial-por-el-derecho-a-la-ciudad.html>

- Cesano, J. D. (2018). Consideraciones sobre algunas de las funciones del derecho comparado. *Cuaderno de Derecho Comparado*, 1, 13-34.
- Collier, D. (1992). Método comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5, 21-46. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodecienciaspoliticas/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>
- Collier, D. (1999). El método comparativo: dos décadas de cambios. En G. Sartori y L. Morlino. *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 51-75). Madrid: Alianza Universidad.
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987). *Informe Nuestro Futuro Común*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>
- Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Recuperado de <https://docplayer.es/12789917-Carta-europea-de-ordenacion-del-territorio.html>
- Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio (2000). *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo*. Madrid: Consejo de Europa. Recuperado de <https://rm.coe.int/1680700174>
- Conseil fédéral (1978). Message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 27 février 1978. *FF 1978 I 1007*. Recuperado de: [https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/recht/dokumente/bericht/bundesrat\\_botschaftvom27februar1978zueinembundesgesetzueberdiera.pdf.download.pdf/conseil\\_federal\\_messagedu27fevrier1978concernantlaloifederalesur.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/recht/dokumente/bericht/bundesrat_botschaftvom27februar1978zueinembundesgesetzueberdiera.pdf.download.pdf/conseil_federal_messagedu27fevrier1978concernantlaloifederalesur.pdf)
- Conseil fédéral. (1997). Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale. *FF 1997 I 1*. Recuperado de <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bot-neue-bv-f.pdf>
- Conseil fédéral. (2008). *Révision de la Loi sur l'aménagement du territoire. Rapport explicatif* [Revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial. Informe explicativo]. Recuperado de [https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/recht/dokumente/erlass/erlauernde\\_r-bericht-zur-revision-des-raumplanungsgesetzes-vom-12-dezember-2008.pdf](https://www.are.admin.ch/dam/are/fr/dokumente/recht/dokumente/erlass/erlauernde_r-bericht-zur-revision-des-raumplanungsgesetzes-vom-12-dezember-2008.pdf)
- Conseil fédéral. (2010). Message à l'Assemblée fédérale du 20 janvier 2010 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire [Mensaje a la Asamblea Federal del 20 de enero de 2010 referido a la revisión parcial de la Ley Federal de Ordenamiento Territorial]. *FF 2010 959*. Recuperado de <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/959.pdf>
- Consejo Federal de Medio Ambiente. (2006a). *Documento final sobre la fijación de prioridades ambientales del COFEMA*. Recuperado de [http://cofema.ambiente.gob.ar/archivos/web/COFEMA/File/fijacion\\_prioridades\\_cofema.pdf](http://cofema.ambiente.gob.ar/archivos/web/COFEMA/File/fijacion_prioridades_cofema.pdf)
- Consejo Federal de Medio Ambiente. (2006b). *Resolución N° 118 de 2006 Aprobación del documento Sobre la Fijación de Prioridades Ambientales del COFEMA*. Recuperado

de

<http://cofema.ambiente.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=826&IdSeccion=32>

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2010). *Acta Acuerdo*. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta\\_acuerdo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_acuerdo.pdf)

Convenio de Aarhus. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (1998). *Diario Oficial n° L 124 de 17/05/2005 p. 0004 – 0020*. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:22005A0517\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:22005A0517(01))

David, R. (1988). *Les grands systèmes de droit contemporain* (9e éd.). Paris: Dalloz.

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1992). Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986). Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, de la Asamblea General de la ONU. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightToDevelopment.aspx>

Diputados Argentina. (s. f.). *Proyecto de ley Expediente 2338-D-2018. Giro a comisiones en Diputados*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Recuperado de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=2338-D-2018>

Elizalde, A. (2009). ¿Qué desarrollo puede llamarse sostenible en el siglo XXI? La cuestión de los límites y las necesidades humanas. *Revista de educación N° extraordinario año 2009. Educar para el desarrollo sostenible*, 53. Recuperado de [http://www.revistaeducacion.mec.es/re2009/re2009\\_03.pdf](http://www.revistaeducacion.mec.es/re2009/re2009_03.pdf)

Elorrieta, B, Olcina, J. y Sánchez, D. (2016). La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional. *Cuadernos Geográficos* 55(1), 149-175. Recuperado de [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/56233/1/2016\\_Elorrieta\\_et\\_al\\_CuadGeogr.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/56233/1/2016_Elorrieta_et_al_CuadGeogr.pdf)

Enciclopedia jurídica (2014). Territorio. Recuperado de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/territorio/territorio.htm>.

Esain, J. A. (2008). *Competencias Ambientales*. Buenos Aires: AbeledoPerrot.

Esain, J. A. (2012). La protección de la flora y los bosques nativos en el derecho ambiental argentino. *Cuaderno de Derecho Ambiental, III Bosques*, 79-133. Recuperado de [http://www.acaderc.org.ar/ediciones/cuaderno-de-derecho-ambiental-iii/at\\_download/file](http://www.acaderc.org.ar/ediciones/cuaderno-de-derecho-ambiental-iii/at_download/file)

Esain, J. A. (2014). Reseña histórica del nacimiento del derecho ambiental en las conferencias internacionales y su vinculación con los modelos de desarrollo. *Revista de Derecho Ambiental: Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*, 39, 167-196.

Esain, J. A. (2017). El estado ambiental de derecho en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Revista digital de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional*, 217, 13-62. Recuperado de <http://aadconst.org.ar/revistadigital/wp-content/uploads/2017/07/ESAIN.pdf>

- EspaceSuisse. (2019). *L'aménagement du territoire en Suisse [El ordenamiento territorial en Suiza]*. Recuperado de: <https://www.espacesuisse.ch/fr/amenagement-du-territoire/amenagement-du-territoire-en-suisse>
- EUR-Lex. (2018). *Acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI28056>
- Expansión / Datosmacro (s. f.). *Suiza: Economía y demografía*. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/paises/suiza>
- Ferrandis Martínez, A. y Noguera Tur, J. (2016). Planeamiento territorial sostenible: un reto para el futuro de nuestras sociedades; criterios aplicados. *Cadernos Metròpole*, 18(37), 743-763. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3706>
- Fischer, M. (2015). *Etat de la biodiversité en Suisse en 2014* (1a ed.). Berna: Forum biodiversité Suisse.
- Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (2011). *El Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales. Lineamientos básicos y recomendaciones para el desarrollo de una política nacional. Volumen 2*. Buenos Aires: autores. Recuperado de <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/04/EI-Ordenamiento-Ambiental-del-Territorio-%E2%80%93-Volumen-2.pdf>
- Fernandes, E. (2010). El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico. En C. Santos Carvalho y A. Rossbach. (Org.), *El Estatuto de la Ciudad: un comentario* (pp. 55-70). São Paulo: Ministerio de las Ciudades, Alianza de las Ciudades.
- Furbino Bretas Barros, A. M., Santos Carvalho, C., Todtmann Montandon, D. (2010). El Estatuto de la Ciudad comentado (Ley 10.257, del 10 de julio de 2001). En C. Santos Carvalho y A. Rossbach. (Org.), *El Estatuto de la Ciudad: un comentario* (pp. 91-118). São Paulo: Ministerio de las Ciudades, Alianza de las Ciudades.
- Gallegos Ramírez, M. (2009). El desarrollo humano sustentable no es posible en el capitalismo. La construcción de (algunas) alternativas desde abajo. *Revista Herramientas-web, debate y crítica Marxista*, 3. Recuperado de <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=1059>
- García, D. y Priotto, G. (2008a). Módulo 1. Crisis ambiental y emergencia del concepto de ambiente. Programa de estrategia nacional de educación ambiental. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- García, D. y Priotto, G. (2008b). *Módulo 2. La sustentabilidad como discurso ideológico. Programa de estrategia nacional de educación ambiental*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- García Collazo, M. A. y Panizza, A. (2014). Aspectos normativos vinculados al ordenamiento territorial en argentina. En J. M. Paruelo, E. G. Jobbágy, P. Laterra, H. Dieguez, M. A. García Collazo y A. Panizza (Ed.), *Ordenamiento territorial rural: conceptos, métodos y experiencias* (pp. 150-157). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Organización de las



Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de [http://gea.unsl.edu.ar/pdfs/libro\\_Ordenamiento\\_Territorial.pdf](http://gea.unsl.edu.ar/pdfs/libro_Ordenamiento_Territorial.pdf)

- Golay, V. (2013). *Institutions politiques suisses*. Le Mont-sur-Lausanne, Suiza: Loisirs et Pédagogie.
- Gómez López, D., Salas de La Vega, A. y Suarez, C. (2007). Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia: reflexiones al cumplir la Ley de Desarrollo Territorial, Ley 388 de 1997, una década de vigencia. Bogotá: Universidad del Rosario y Centro de Estudios Políticos e Internacionales –CEPI–. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1216>
- Gómez Orea, D. y Gómez Villarino, A. (2013). *Ordenación territorial* (3ª ed.). Madrid: Mundi-Prensa Libros.
- Gregório de Andrade, R. D. C. (2010). Política nacional de ordenamiento territorial: el caso de Brasil. *Espacio y Desarrollo*, 22, 119-134. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/espaciodydesarrollo/article/view/5355>
- Gudiño, M. E. (2009). Instrumentos para la gestión del territorio. Ley de Ordenamiento Territorial y sistemas de información geográfica. En B.G. Díaz y P. Calviño (Compiladores), *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial*, 22-47. Recuperado de [http://www.sitsantacruz.gob.ar/info\\_geografica/archivos/0103/libros/Instrumentos.pdf](http://www.sitsantacruz.gob.ar/info_geografica/archivos/0103/libros/Instrumentos.pdf)
- Gudiño, M. E. (2016). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36. <https://doi.org/10.19053/01233769.4491>
- Gudynas, E. (2010). *Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía*. *Otra Economía*, IV (6), 43-66. Recuperado de <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasDesaSostOtraEconomia10.pdf>
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. En M. Lang y D. Mokrani (eds.). *Más Allá del Desarrollo* (pp. 21-53). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala. Recuperado de <http://www.gudynas.com/publicaciones/capitulos/GudynasDesarrolloGuiaHeterodoxaFRLQuito11.pdf>
- Guimarães R. (1994). Desarrollo sustentable: ¿Propuesta alternativa o retórica neoliberal? *Temas*, 31-47. Recuperado de [http://mmi.utm.mx/edi\\_anteriores/pdf/e0831.pdf](http://mmi.utm.mx/edi_anteriores/pdf/e0831.pdf).
- Guimarães, R. (2002). La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo. En *Ecología Políticas, Naturaleza, Sociedad y Utopía* (pp. 53-83). Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/ecologia/guimaraes.pdf>
- Gunturiz, A., Puello-Socarrás, J. F., Gómez Cardenas, C., Lucca, J. B. (septiembre de 2016). La comparación en ciencias sociales y el análisis de políticas públicas en América Latina y el Caribe. *XII Congreso Nacional y V Internacional de Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.

- Gutiérrez, L. y Limas, M. (2011). Presentación. En Autores (coords.), *Nuevos enfoques del desarrollo: una mirada desde las regiones*. Ciudad Juárez, Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Recuperado de <http://riedesarrollo.org/wp-content/uploads/2017/03/Nuevos-enfoques-del-Desarrollo.pdf>
- Gutteridge, H. C. (1953). *Le droit comparé: introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit* (traducción sous la direction de René David). Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Guy-Ecabert, C. (2013). Zoom, grand angle et mise au point sur les plans territoriaux [Zoom, ángulo grande y enfoque sobre los planes territoriales]. En B. Foëx (ed.), *Planification territoriale. Droit fédéral et spécificités cantonales* [Planificación territorial. Derecho federal y especificidades cantonales] (pp.23-45). Ginebra: Schulthess.
- Hernández Enríquez, V. (2011). COOTAD: un paso en la construcción de la equidad. En Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (pp. 6-17). Quito: autor. Recuperado de [https://ame.gob.ec/ame/pdf/cootad\\_2012.pdf](https://ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf)
- Hernández Ordoñez, S. R. (2019). El acuerdo de Escazú: la nueva diplomacia pública en la agenda ambiental regional. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de <http://revistafal.com/el-acuerdo-de-escazu/>
- Hernández Peña, Y. T. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Cuad. Geogr. Rev. Colomb. Geogr.*, 19, 97-109. doi.org/10.15446/rcdg.n19.16854
- Herrera, E. (2012). *Práctica metodológica de la investigación jurídica*. Buenos Aires: Astrea.
- Hierro, L. L. (2003). *La eficacia de las normas jurídicas*. Barcelona: Ariel.
- Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth: Economics for a finite planet*. Londres: Earthscan.
- Jackson, T. (2019). The Post-growth Challenge: Secular Stagnation, Inequality and the Limits to Growth. *Ecological Economics*, 156, 236–246. doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.10.010
- Jackson, T. y Webster, R. (2016). *Limits revisited: a review of the limits to growth debate*. London: All-Party Parliamentary Group on Limits to Growth. Recuperado de <http://limits2growth.org.uk/revisited/>
- Jiménez, V., Hidalgo, R., Campesino, A. J., y Alvarado, V. (2018). Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 44(132). Recuperado de <http://mail.eure.cl/index.php/eure/article/view/2379/1080>
- Juliá, M. S. (2013). El nuevo orden en materia ambiental en el sistema jurídico político institucional argentino. *Revista de la Facultad*, IV(2), 213-224. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/11430/11904>

- Juliá, M. S. y Torres, J. F. (2012). Derecho y políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico. *Revista Perspectivas en Políticas Públicas*, 1(2), 123-137. doi.org/10.18294/rppp.2012.606
- Küchli, C. (2013). La experiencia suiza en la sostenibilidad y adaptación de los bosques. *Unasyva* 240(64), 12-18. Recuperado de <http://www.fao.org/3/i3364s/i3364s02.pdf>
- Leff, E. (2008). Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un mundo sustentable. *Polis*, 7(21), 81-90. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v7n21/art05.pdf>
- Lélé, S. M. (1991). Sustainable Development: A Critical Review. *World Development*, 19(6), 607-621. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(91\)90197-P](https://doi.org/10.1016/0305-750X(91)90197-P)
- Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del derecho ambiental*. Buenos Aires: La Ley.
- Lucca, J. B. y Pinillos, C. (2016). El número de casos en la política comparada latinoamericana. En *Democratización en América Latina en perspectiva comparada*. Bogotá: Editorial de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mahaim, R. (2014). *Le principe de durabilité et l'aménagement du territoire. Le mitage du territoire à l'épreuve du droit: utilisation mesurée du sol, urbanisation et dimensionnement des zones à bâtir [El principio de sostenibilidad y el ordenamiento territorial. La fragmentación del territorio y la prueba del derecho: uso medurado del suelo, urbanización y dimensionamiento de las zonas edificables]*. Zürich: Schulthess.
- Maricato, E. (2010). El Estatuto de la ciudad periférica. En C. Santos Carvalho y A. Rossbach. (Org.), *El Estatuto de la Ciudad: un comentario* (pp. 5-22). São Paulo: Ministerio de las Ciudades, Alianza de las Ciudades.
- Martens, R. (2018). La ordenación del territorio en Venezuela y su impacto en las comunidades indígenas del municipio Gran Sabana-Estado Bolívar. *Boletín Antropológico*, 36(96), 274-306. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71257885002>.
- Massiris Cabeza, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Grupo Imprenta y Publicaciones Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de <https://www.massiris.com/2012/09/libro-fundamentos-conceptuales-y.html>
- Massiris Cabeza, A. (2012). *Gestión territorial y desarrollo: hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Tunja: Grupo Imprenta y Publicaciones Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Massiris Cabeza, A. (2013). *Políticas de ordenamiento territorial en América Latina: Examen comparado*. Ponencia presentada ante la Comunidad Andina, en marzo de 2013, en Lima, Perú. Recuperado de [http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL\\_SNI/data\\_sigad\\_plus/sigadplusresolucion/1768134580003\\_Modulo%201\\_07-04-2016\\_12-50-50.pdf](http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusresolucion/1768134580003_Modulo%201_07-04-2016_12-50-50.pdf)
- Massiris Cabeza, A. (2016). Retos del ordenamiento territorial en contextos de descentralización y autonomía en América Latina. En F. Cordero Cueva (Coord.),

*Autonomías y ordenación territorial y urbanística: memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (pp. 68-85). Cuenca, Ecuador: Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, Universidad de Cuenca. Recuperado de <https://www.massiris.com/2016/07/autonomias-y-desarrollo-territorial-y.html>

Meadows, D. H., Meadows, D. H., Randers, J. y Behrens III, W. W. (1972). *The limits to growth: a report to the club of Rome*. New York: Universe books. Recuperado de: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (s/f). *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. Recuperado de [http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina\\_web\\_2016c\\_a332ad.pdf](http://www.cofeplan.gov.ar/html/pet/documentos/argentina_web_2016c_a332ad.pdf).

Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Bogotá: autor. Recuperado de [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla\\_ley\\_organica\\_de\\_ordenamiento\\_territorial.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/cartilla_ley_organica_de_ordenamiento_territorial.pdf)

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). *Avanza el Plan Estratégico Territorial para una mejor planificación de la inversión pública y privada en todo el país*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/avanza-el-plan-estrategico-territorial-para-una-mejor-planificacion-de-la-inversion-publica>

da Miranda, A., Oliveira, T., Nogueira, B., y Vieira, T. (2013). Planos diretores: o caminho para o desenvolvimento sustentável das cidades. *Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto*, 1(1), 01-08. Recuperado de <http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/GEDECON/article/view/393/294>

Montes Lira, P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5739>

Moor, P. (1999). Art. 14-I.-II. En H. Aemisegger, A. Kuttler, P. Moor y A. Ruch (ed.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Zúrich: Schulthess.

Morlino, L. (1999). Problemas y opciones en la comparación. En G. Sartori y L. Morlino. *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 13-28). Madrid: Alianza Universidad.

Navas Carrillo, D. (2017). La ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana de 1956. Un cambio de rumbo en la planificación del crecimiento urbano. En C. de Tomás Medina (Coord.), *Los nuevos crecimientos urbanos. Teoría y práctica de la Ordenación Urbanística en Andalucía*, pp. 43-53. Sevilla, España: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad de Sevilla. Recuperado de: <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/66908/NavasCarrillo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Naredo, J. M. y Gómez-Baggethun, E. (2012). Río+ 20 en perspectiva. Economía verde: nueva reconciliación virtual entre ecología y economía. En E. Assadourian y M. Renner, M., *La situación del mundo 2012: hacia una prosperidad sostenible* (Anexo a la edición española del informe del Instituto Worldwatch, p. 347-370). Barcelona: Icaria Editorial. Recuperado de [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Situacion\\_Mundo/2012/Economia\\_verde\\_J.M.\\_Naredo\\_E.\\_Gomez.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Situacion_Mundo/2012/Economia_verde_J.M._Naredo_E._Gomez.pdf)
- Neyra Palomino, A. F. (2015). Ordenamiento Territorial: avances y perspectivas. En Ministerio del Ambiente, *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú*, 2ª ed. (pp. 7-14). Lima: Ministerio del Ambiente. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/wp-content/uploads/sites/129/2017/02/Orientaciones-basicas-OT-1.pdf>
- Norgaard, R. (1994). *Progress betrayed: The demise of development and a co-evolutionary revisioning of the future*. Londres: Rutledge.
- Office fédéral de la statistique (s. f.). *Tous les indicateurs selon les thèmes*. Berna: Confédération suisse. Recuperado de <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/developpement-durable/monet/tous-selon-themes.html>
- Office fédéral de la statistique (s. f.). *Population. Effectif et évolution* [Población. Cantidad y evolución]. Berna: Confédération suisse. Recuperado de <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/effectif-evolution.html>
- Office fédéral du développement territorial. (2007). *L'aménagement et le développement du territoire en Suisse: observations et propositions du groupe international d'experts*. Berna: Office fédéral du développement territorial. Recuperado de: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/7050.pdf>
- Oliveira de Carvalho, C., y Andrade Rodrigues, R. (2017). Los juegos olímpicos en Río de Janeiro y las leyes de excepción. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 17, 41-63. doi.org/10.22201/ij.24487872e.2017.17.11031
- Organización de las Naciones Unidas. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Nueva York: Autor. Recuperado de <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). Programa 21: Capítulo 8. Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter8.htm>
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). Programa 21: Capítulo 23. Sección III. Fortalecimiento del papel de los grupos principales. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter23.htm>

- Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp\\_PD.htm](https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm)
- Örücü, E. (2015). Methodology of comparative law. En J. M. Smits (ed.), *Elgar Encyclopaedia of Comparative Law* (pp. 560-576). Cheltenham: Edward Elgar.
- Panizza, A. y García Collazo, M. A. (2014). Experiencias de ordenamiento territorial en Iberoamérica. En J. M. Paruelo, E. G. Jobbágy, P. Lateral, H. Dieguez, M. A. García Collazo y A. Panizza (Eds.), *Ordenamiento territorial rural: conceptos, métodos y experiencias* (pp. 272-289). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de [http://gea.unsl.edu.ar/pdfs/libro\\_Ordenamiento\\_Territorial.pdf](http://gea.unsl.edu.ar/pdfs/libro_Ordenamiento_Territorial.pdf)
- Paruelo, J. M. Jobbágy, E. G., Lateral, P., Dieguez, H., Garcia Collazo M. A. y Panizza A. (Ed.), *Ordenamiento territorial rural: conceptos, métodos y experiencias*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de [http://gea.unsl.edu.ar/pdfs/libro\\_Ordenamiento\\_Territorial.pdf](http://gea.unsl.edu.ar/pdfs/libro_Ordenamiento_Territorial.pdf)
- Pastorino, L. F. (2009). El Ordenamiento Ambiental Territorial. *McGill Int'l J. Sust. Dev. L. y Pol'y*, 5, 227-250. Recuperado de [https://www.mcgill.ca/mjsdl/files/mjsdl/5\\_2\\_4\\_pastorino.pdf](https://www.mcgill.ca/mjsdl/files/mjsdl/5_2_4_pastorino.pdf).
- Pauli, D. (noviembre de 2015). Biodiversität in der Schweiz: Entwicklung, Zustand und Handlungsbedarf. Die Sicht der Wissenschaft [Biodiversidad en Suiza: desarrollo, estado y requerimientos. La perspectiva de la ciencia]. Ponencia realizada en la *VUR-Herbsttagung*. Stadttheater Olten, Olten, Suiza.
- Peretti, E. (2014). *Ambiente y propiedad*. Sante Fe, Argentina: Rubinzal-Culzoni.
- Piña, M. (2007). La condición laboral y el principio protectorio. Análisis de su vigencia y crisis en el Derecho Laboral Argentino. Córdoba, Argentina: Lerner.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2018). *UN Environment Annual Report 2017*. Recuperado de <https://www.unenvironment.org/es/node/23874>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019a). *Desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/sustainable-development/overview.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2019b). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos de Ordenamiento Territorial (Expediente 1094-S-2018). Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación Argentina. Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1094.18/S/PL>.
- Proyecto de ley: Presupuestos Mínimos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sustentable. Régimen. Derogación de la Ley 16964 (Expediente 2338-D-2018).

Trámite Parlamentario, 35. Recuperado de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2338-D-2018&tipo=LEY>.

Proyecto de ley: Acuerdo regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe –Acuerdo de Escazú–, suscripto en el marco de la 73 Asamblea General de las Naciones Unidas. Ratificación (Expediente 6182-D-2018). *Trámite Parlamentario*, 135. Recuperado de <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/resultados-buscador.html>

Psathakis, J. et al. (2010). *Una aproximación al Ordenamiento Ambiental del Territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socio-ambientales - Volumen 1*. Buenos Aires; Fundación Cambio Democrático y Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/04/EL-ORDENAMIENTO-AMBIENTAL-DEL-TERRITORIO.pdf>

Red Ambiental de Asturias (s.f.). *Contexto Internacional para la conservación de Espacios Naturales. Programa Hombre y Biosfera*. Recuperado de <https://www.asturias.es/portal/site/medioambiente/menuitem.1340904a2df84e62fe47421ca6108a0c/?vgnextoid=228f0fff7a473210VgnVCM10000097030a0aRCRD>

Riechmann, J. (2005). *Sostenibilidad: algunas reflexiones básicas*. Recuperado de [https://www.upf.edu/materials/polietica/\\_pdf/sossostenibilidadreflexiones.pdf](https://www.upf.edu/materials/polietica/_pdf/sossostenibilidadreflexiones.pdf)

Riechmann, J. (2012). *Sobre sustentabilidad y desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.seipaz.org/documentos/06Jorge%20Riechmann%20SOBRE%20SUSTENTABILIDAD%20Y%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE.pdf>

Rockström, J. y otros. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461, 472-475. doi.org/10.1038/461472a

Rodière, R. (1979). *Introduction au droit comparé*. Paris: Dalloz.

Rodríguez, C. y Reyes, S. (2008). Propuesta metodológica para la elaboración de un plan de ordenamiento territorial sustentable. *Proyección*, 1(4). Recuperado de [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/3240/seegerproyeccion4.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3240/seegerproyeccion4.pdf)

Rodríguez, C. A. (2012). *El derecho humano al ambiente sano: los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Rodríguez, R. I. (2011). Las tesis de los límites físicos del crecimiento: una revisión a los informes del Club de Roma. *Perspectivas Revista de Análisis de Economía Comercio y Negocios Internacionales*, 5(2), 75-103. Recuperado de [http://publicaciones.eco.uaslp.mx/VOL8/Paper03-5\(2\).pdf](http://publicaciones.eco.uaslp.mx/VOL8/Paper03-5(2).pdf)

Rolnik, R. (2002). *El Estatuto de la Ciudad: Nuevas Herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil* (trad. Marcelo Canossa). Brasilia: Caiza Económica Federal, Instituto Pólis, UN Habitat. Recuperado de [https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Instituto-Polis\\_2002\\_El-estatuto-de-la-ciudad.-Nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-Brasil.pdf](https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Instituto-Polis_2002_El-estatuto-de-la-ciudad.-Nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-Brasil.pdf)

Salas Bourgoin, M. A. (2011). Ordenación del territorio en Venezuela: incoherencias y contradicciones actuales. *Cuadernos del Cendes*, 28(76), 3-21. Recuperado de

[http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1012-25082011000100002&lng=es&tlng=en](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082011000100002&lng=es&tlng=en).

- Salas Bourgoïn, M. A. y Sulbarán Zambrano, E. (2011). Modificación de la Ley Orgánica para La Ordenación del Territorio en Venezuela: revisión de un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización. *Provincia*, 26, 33-66. Recuperado de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/36147/articulo2.pdf;jsessionid=65A4A7901AEDFE9B0D606560B0A5724A?sequence=1>.
- Samuel, G. (2014). *An introduction to comparative law theory and method*. Oxford and Portland: Hart Publishing.
- Santos Carvalho, C. y Rossbach, A. (Org.). (2010). El Estatuto de la Ciudad: un comentario. São Paulo: Ministerio de las Ciudades, Alianza de las Ciudades. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/083AB4C6F645C2A305257C380079410F/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_Estatuto\\_de\\_la\\_Ciudad.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/083AB4C6F645C2A305257C380079410F/$FILE/1_pdfsam_Estatuto_de_la_Ciudad.pdf)
- Sartori, D. (1999). Comparación y método comparativo. En G. Sartori y L. Morlino. *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 27-49). Madrid: Alianza Universidad.
- Senado Argentina. (s.f.-a). *Senadores: listado por bloques*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación Argentina. Recuperado de <https://www.senado.gov.ar/senadores/listados/agrupados-por-bloques>
- Senado Argentina. (s. f.-b). *Búsqueda de Proyectos. Datos del Expediente N° 1094/18*. Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación Argentina. Recuperado de <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1094.18/S/PL>
- Senado de la Nación Argentina, Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2014). *Antecedentes normativos sobre la temática del ordenamiento territorial*. Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/upload/19534.pdf>
- Senado de la Nación Argentina, Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa (2016). *Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa desde el retorno a la democracia hasta el 30 de noviembre de 2016. Proyectos de ley por temática y fecha de ingreso*. Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/upload/20692.pdf>
- Sistema Argentino de Información Jurídica. (s/f). *Buscador*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/>
- Soler del Sol, A. (2013). *Ley 81 "Ley de Medioambiente"*. La Habana: Ediciones ONBC. Recuperado de <http://www.onbc.cu/uploads/media/page/0001/01/89cf6331697f8ef50b19cb89d77aa08d5e3dda3.pdf>
- Solíz Carrión, D. (2011). El Cootad y el nuevo horizonte político. En Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* (pp. 4 s.). Quito: autor. Recuperado de [https://ame.gob.ec/ame/pdf/cootad\\_2012.pdf](https://ame.gob.ec/ame/pdf/cootad_2012.pdf)



- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. (2015). *Plan Estratégico Territorial: Avance III*. Buenos Aires: Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/secretaria-de-planificacion-territorial-y-coordinacion-de-obra-publica/planes-nacionales>
- Tschannen, P. (1999). Art. 1 Ziele. En H. Aemisegger, A. Kuttler, P. Moor y A. Ruch (ed.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung / Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire [Comentario de la Ley Federal de Ordenamiento Territorial]*. Zürich: Schulthess.
- Turner, G. M. (2012). On the Cusp of Global Collapse? Updated Comparison of The Limits to Growth with Historical Data. *GAIA*, 21(2), 116-124. doi.org/10.14512/gaia.21.2.10
- Ulla, M. C. (2014). Aspectos del debate de política pública ambiental de la provincia de Córdoba en el marco del proyecto de ley ambiental. En M. S. Juliá (dir.) y M. C. Ulla (coord.), *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales*. Unquillo: Narvaja Editor.
- Vargas, J. E. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales* (Vol. 50). Santiago de Chile: CEPAL/United Nations Publications. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5749/1/S2002612\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5749/1/S2002612_es.pdf)
- Vilaseca Boixareu, I. (2016). *Democracia ambiental: una alternativa a la crisis civilizatoria del capitalismo tardío* (tesis doctoral). Universitat Rovira I Virgili, Tarragona, España. hdl.handle.net/10803/454737
- Waldmann, B. y Hänni, P. (2006). *Raumplanungsgesetz: Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG)*. Berna: Stämpfli.
- Walsh, J. R. (2009). El Ordenamiento Territorial como herramienta para el desarrollo sustentable. *Actas del III Encuentro del FAOS, Comisión II: Desarrollo sustentable en América Latina*, 35-41.
- Zaffaroni E. R. (2012). *La Pachamama y el humano*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

## 8.2 Principales leyes citadas

### 8.2.1 Argentina

Acuicultura. Ley 27.231. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 4 de enero de 2016. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/139395/20160104?busqueda=1>

Constitución de la Nación Argentina. Ley 24.430. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 10 de enero de 1995. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7148168/19950110?busqueda=1>

Cuenca Matanza Riachuelo. Ley 26.168. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 5 de diciembre de 2006. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9094621/20061205?busqueda=1>

Política Ambiental Nacional. Ley 25.675. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 28 de noviembre de 2002. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7229745/20021128?busqueda=1>

Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Ley 26.331. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 26 de diciembre de 2007. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9207584/20071226?busqueda=1>

Régimen de promoción de pueblos rurales turísticos. Ley 27.324. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 12 de diciembre de 2016. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/155753/20161215?busqueda=1>

### 8.2.2 Bolivia

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Febrero de 2009. Recuperado de <https://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del%20Estado.pdf>

Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Ley 031. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 19 de julio de 2010. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DESCENTRALIZACION.pdf>

Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien. Ley 300. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 15 de octubre de 2012. Recuperado de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/300>

Ley de Medio Ambiente. Ley 1333. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 15 de junio de 1992. Recuperado de <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1333>

### 8.2.3 Brasil

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Estatuto da Cidade – Lei 10.257. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 11 de julio de 2001. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm)

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Lei 6.938. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 2 de septiembre de 1981. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)

Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Brasil, 11 de julio de 2002. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm)

### 8.2.4 Chile

Constitución Política de la República de Chile (texto refundido, coordinado y sistematizado). Decreto Supremo 100 de 2005. Dario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 22 de septiembre de 2005. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/media/2005/09/22/do-20050922.pdf>

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado). Decreto con Fuerza de Ley 19.175. Dario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile 8 de noviembre de 2005. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/versiones-antiores/do/20051108/>

Ley General de Urbanismo y Construcciones de Chile. Decreto con Fuerza de Ley 458. Dario Oficial de la República de Chile, 13 de abril de 1976. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/versiones-antiores/do-h/19760413/>

Bases Generales del Medio Ambiente. Ley 19.300. Dario Oficial de la República de Chile, 9 de marzo de 1994. Recuperado de <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/versiones-antiores/do/19940309/>

## 8.2.5 Colombia

Constitución Política de Colombia de 1991, actualizada con los Actos Legislativos de 2016. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Ley Ogánica de Ordenamiento Territorial. Ley 1454. Diario Oficial de la República de Colombia, N° 48.115, Bogotá, Colombia, 29 de junio de 2011. Recuperado de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=9c552449cb119327d5ed46836848>

Ordenamiento del Territorio del Municipio. Ley 388. Diario Oficial de la República de Colombia, N° 43.091, Bogotá, Colombia, 24 de julio de 1997.

Régimen de las Áreas Metropolitanas. Ley 1625. Diario Oficial de la República de Colombia, N° 48.776, Bogotá, Colombia, 29 de abril de 2013. Recuperado de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

Promoción de la oferta de suelo urbanizable y del acceso a la vivienda. Ley 1469. Diario Oficial de la República de Colombia, N° 48.116, Bogotá, Colombia, 30 de junio de 2011. Recuperado de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/view/diariooficial/consultarDiarios.xhtml>

Ley de Ambiente. Ley 99. Diario Oficial de la República de Colombia, N° 41.146, Bogotá, Colombia, 22 de diciembre de 1993.

## 8.2.6 Ecuador

Constitución de la República del Ecuador. Decreto Legislativo 0. Registro Oficial de la República del Ecuador, N° 449, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2008. Recuperado de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449>

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial de la República del Ecuador, Suplemento al N° 303, Quito, Ecuador, 19 de octubre de 2010. Recuperado de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial de la República del Ecuador, N° 304, Quito, Ecuador, 20 de octubre de 2010. Recuperado de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4051-registro-oficial-no-304>

Ley de Gestión Ambiental, Codificación. Ley 04-019. Registro Oficial de la República del Ecuador, N° 418, Quito, Ecuador, 10 de septiembre de 2004. Recuperado de <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/6627-registro-oficial-no-418>

## 8.2.7 Paraguay

Constitución de la República del Paraguay. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay, 20 de junio de 1992.

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Ley 294. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, Asunción, Paraguay, 31 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica Municipal. Ley 3966. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, N° 28, Asunción, Paraguay, 8 de febrero de 2010. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/12587>

Ley que crea el Sistema Nacional de Ambiente. Ley 1561. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, N° 140 bis, Asunción, Paraguay, 21 de julio de 2000. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/26410>

## 8.2.8 Perú

Constitución Política del Perú. Diario Oficial de la República del Perú, Lima, Perú, 29 de diciembre de 1993.

Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica. Decreto Supremo 087-2004-PCM. Diario Oficial de la República del Perú, N° 8954, Lima, Perú, 23 de diciembre de 2004. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7iAIFXFpaDxB2rWUTKcpqG>

Ley General del Ambiente. Ley 28.611. Diario Oficial de la República del Perú, N° 9252, Lima, Perú, 15 de octubre de 2005). Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/2k4lxkoDKjXB-kayi8301O>

## 8.2.9 Uruguay

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Diario Oficial de la República Oriental de Uruguay, N° 17.526, Montevideo, Uruguay, 2 de febrero de 1967. Recuperado de <http://impo.com.uy/diariooficial/1967/02/02>

Ley de Evaluación del Impacto Ambiental. Ley 16.466. Diario Oficial de la República Oriental de Uruguay, N° 23.977, Montevideo, Uruguay, 26 de enero de 1994. Recuperado de <http://impo.com.uy/diariooficial/1994/01/26>

Ley de Protección del Medio Ambiente. Ley 17.283. Diario Oficial de la República Oriental de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 12 de diciembre de 2009. Recuperado de <http://impo.com.uy/diariooficial/2000/12/12>

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 18.308. Diario Oficial de la República Oriental de Uruguay, N° 27.515, Montevideo, Uruguay, 30 de junio de 2008. Recuperado de <http://impo.com.uy/diariooficial/2008/06/30>

Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Ley 19.525 de 2017. Diario Oficial de la República Oriental de Uruguay, N° 29.786, Montevideo, Uruguay, 19 de septiembre de 2017. Recuperado de <http://impo.com.uy/diariooficial/2017/09/19>

## 8.2.10 Venezuela

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.908 extraordinario, Caracas, Venezuela, 19 de febrero de 2009. Recuperado de <http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2011/04/CONSTITUCION.pdf>

Ley de Aguas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 35.595, Caracas, Venezuela, 2 de enero de 2007.

Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.833 Extraordinario, Caracas, Venezuela, 22 de diciembre de 2006.

Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 3.238-Extraordinario, Caracas, Venezuela, 11 de agosto de 1983.

Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 33.868, Caracas, Venezuela, 16 de diciembre de 1987.