

# **LOS BIENES AMBIENTALES EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL**

Belkis Cartay Angulo

Recibido: 23-02-2010      Revisado: 12-04-2010      11-05-2010

## **RESUMEN**

Con el presente trabajo, referido al tema de los bienes ambientales, pretendemos dar cabida a uno de los campos donde se han operado cambios importantes en las últimas décadas, cuestión puesta de manifiesto en conferencias y declaraciones, tratados y acuerdos internacionales así como en los cuerpos normativos del orden jurídico nacional. Al lado de la tutela del hombre, de sus derechos e intereses, comienzan a ser objeto de protección los organismos, seres, elementos, valores y recursos que integran el concepto de ambiente, no sólo por la función que cumplen sino por lo que representan en sí mismos. Es tarea compleja pero imprescindible delimitar el objeto -el medio ambiente- que ha sido positivizado mediante una pluralidad de términos conceptuales genéricos (naturaleza, ambiente, recursos naturales, patrimonio natural) o bien mediante el enunciado de bienes o figuras concretas (suelos, aguas, espacios naturales, flora, fauna, entre otros). De esta manera, nos acercaremos a la evolución normativa de los bienes ambientales en nuestro ordenamiento, acusando las diversas tendencias o concepciones que encuadran tal evolución.

**PALABRAS CLAVES:** Ambiente – Derecho Ambiental - Objeto de protección - bienes ambientales -

## **ENVIRONMENTAL GOODS IN VENEZUELAN LEGISLATION: A CONCEPTUAL APPROXIMATION**

### **ABSTRACT**

With the present work, which refers to environmental goods, we intend to make room for one of the fields where important changes over the last decades have been operating, the question placed in evidence in conferences and declarations, treaties and international agreements as well as the normative body of national legal order. On the

side of man's tutelage, of his rights and interests, the organizations, beings, elements, values and resources that make up the environmental concept, not only for the functions they carry out but also for what they represent, begin to become the objective of protection. Defining the objective, the environment that has been positivized with a plurality of general conceptual terms (natural, environmental, natural resources, natural patrimony) as well as the so called goods or concrete figures (soils, water, natural spaces, flora, fauna, among others), is a complex but necessary job. This way, we approach the normative evolution of environmental goods in our planning, accusing the diverse tendencies or conceptions that encompass such evolution.

**KEY WORDS:** Environment, Environmental law, object of protection, environmental goods

## **INTRODUCCIÓN.-**

Antes de abordar el tema, es necesario hacer algunas acotaciones- El Derecho Administrativo y el Derecho Ambiental constituyen una de las ramas de las ciencias jurídicas en constante evolución, si bien su estructura básica actual permanece inalterada, anclada en la construcción liberal del Estado. La doctrina administrativa y ambiental así concebida resulta incapaz de resolver innumerables problemas de las administraciones modernas, por lo que debe acudir a aspectos parciales de muchos de ellos, como la definición constitucional de derechos y garantías, la conceptualización del ambiente como derecho humano y deber constitucional, el medio ambiente como bien o interés colectivo, la delimitación e incorporación y distinción entre distintos tipos de bienes ambientales como objetos de protección, distinción entre individuo y sociedad y, en consecuencia, distinción de los intereses jurídicamente relevantes en interés público e interés privado. Así, la Administración pública como única titular e intérprete del interés público, “adquiere una actitud de dominación en relación a los administrados, imponiéndoles por la vía autoritaria su propia forma de entender la sociedad” (Villegas, 1999:20)

Hoy somos testigos de una apertura progresiva de ambas disciplinas hacia la sociedad y de una sintonía cada día más creciente de las exigencias sociales. La

solidaridad, la corresponsabilidad, la interrelación social, la procura existencial de los individuos demandan nuevas realidades y nuevos reconocimientos.

Si bien uno de los campos donde se han generado mayores cambios en el marco del Estado Social de Derecho ha sido el del interés general, la realidad social nos va mostrando el apareamiento de nuevos intereses que comienzan a ser objeto de reconocimiento y protección.

Un nuevo orden público caracterizado por un mínimo de condiciones esenciales a una vida social cambiante, cuyo contenido varía con el Estado: la seguridad de los bienes y la persona, la salubridad, la calidad de vida, comprenden también aspectos como la protección de los bienes ambientales. Es importante señalar que, en la medida en que la sociedad se ha desarrollado científica, técnica o económicamente, se han generado y descifran nuevos bienes o valores de interés jurídico diferente a los tradicionales, donde su trasgresión llega a configurar nuevas figuras delictivas con connotaciones y rangos de diversas denominaciones y diversas acepciones, como los valores ambientales como objeto de tutela penal en algunas legislaciones.

Con el presente trabajo, referido al tema de los bienes ambientales, pretendemos dar cabida a uno de los campos donde se han operado cambios importantes en las últimas décadas, cuestión puesta de manifiesto en conferencias y declaraciones, tratados y acuerdos internacionales así como en los cuerpos normativos del orden jurídico nacional. Así, nos acercaremos a la evolución normativa de los bienes ambientales en nuestro ordenamiento, acusando las diversas tendencias o concepciones que encuadran tal evolución. Al lado de la tutela del hombre, de sus derechos e intereses, comienzan a ser objeto de protección los organismos, seres, elementos, valores y recursos que integran el concepto de ambiente, no sólo por la función que cumplen sino por lo que representan en sí mismos. Es tarea compleja pero imprescindible delimitar el objeto -el medio ambiente- que ha sido positivizado mediante una pluralidad de términos conceptuales genéricos (naturaleza, ambiente, recursos naturales, patrimonio natural) o bien mediante el enunciado de bienes o figuras concretas (suelos, aguas, espacios naturales, flora, fauna, entre otros).

Esta tarea delimitadora debe comenzar con un intento de aproximación del concepto de que se trate, cuestión que no se puede soslayar en el caso del ambiente, el cual carece de un concepto aceptado unánimemente, como ha señalado la doctrina que en repetidas oportunidades ha manifestado la necesidad de conceptualizar el medio ambiente y de unificar opiniones respecto de los intentos realizados. La definición de lo ambiental, a pesar de adecuarse al carácter abierto de la noción de recursos naturales, parece exceder de una visión específica del ambiente, que exige su integración en el resto de políticas públicas, principio presente en el Derecho Internacional. Por otra parte, se pretende dar cuenta de la evolución normativa adoptada desde no pocas perspectivas, incluso desde condicionamientos externos impuestos a la legislación propia sobre estos bienes, así como la evolución misma experimentada por la especificidad legislativa nacional en la materia.

Es importante reconocer que comienza a perfilarse una nueva concepción jurídica que supera la exagerada visión antropocéntrica del derecho moderno que solo se ha ocupado de tutelar al hombre como único centro de protección. El redescubrimiento de la naturaleza como la radical otredad conduce a una nueva concepción jurídica sin precedentes: al lado de la tutela del hombre, de sus derechos e intereses, el ordenamiento jurídico comienza a tutelar organismos, elementos y recursos, no sólo por la función que cumplen en el sostenimiento de la vida humana sino por su valor per se, como forma o modalidad de vida merecedoras de respeto y, por ende, de protección jurídica.

## **EL CONCEPTO DE BIEN AMBIENTAL.-**

Como bien señala Troconis Parilli (2005:387), para darle tratamiento e instrumentalización jurídica a bienes y objetos de referencia en una sociedad, debe tomarse en cuenta o responder a su significación e importancia dentro de una escala de valores, cuya estimativa lo convierte en objeto de tutela jurídica y pleno reconocimiento social. Ahora bien, cuestión de importancia para algunos autores es definir que es importante para la sociedad, más aún cuando no hay consenso respecto de la procedencia del bien jurídico a tutelar. Para otros, sin embargo, son creaciones de la vida social, en clara contradicción de quienes opinan que son de origen legal.

Autores como Von Liszt. (s/f), refieren que bien jurídico es el interés jurídicamente protegido y que todos los bienes jurídicos son intereses vitales del individuo o de la comunidad. El orden jurídico, afirma, “no crea el interés, lo crea la vida, pero la protección del derecho eleva el interés vital a bien jurídico.

Olaso (1997) destaca la significación del avance legislativo a medida del desarrollo técnico-científico y el progreso social, cuya regulación jurídica se amplía con ocasión del surgimiento de nuevas relaciones de los distintos componentes sociales.

El concepto de bienes sociales fundamentales surge como aquellos indispensables para la vida social, deben servir a una función social e imprescindible para la preservación o el fortalecimiento del sistema.

La modernidad transformó el concepto jurídico de bienes naturales. La naturaleza, considerada inicialmente como una simple cosa o mercancía, pasó a ser considerada no solo como la radical otredad, lo que es diferente de lo humano, no sólo por la función que cumple en el sostenimiento de la vida humana sino por lo que representa en si misma, por su valor per se como forma o modalidad de vida (Meier, 2003:378). En la actualidad, jurídicamente, los componentes bióticos de la naturaleza son colocados en el mismo rango de la esfera inorgánica o abiótica de los ecosistemas.

En este sentido, Martín Mateo (1991) al referirse al ambiente como objeto del Derecho, lo considera como conjunto de elementos naturales objeto de una protección jurídica específica, de titularidad común y de características dinámicas (agua, aire), vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra.

Podríamos decir que el concepto de medio ambiente, científico y jurídico, es un concepto relacional donde importa el papel de determinados elementos, la pertenencia a un sistema y no la simple consideración aislada de los recursos naturales- Es un concepto sustancialmente abierto, particularmente por su variabilidad en parte determinada por la influencia y dependencia del hombre sobre el entorno.

La expresión cobra diversos significados, tanto para designar el conjunto de circunstancias físicas, económicas, culturales, sociales u otras que rodean a los seres vivos como para designar sus elementos. En este sentido, cabe referirse a los diversos problemas jurídicos que suscita el amplio significado del concepto, sobre el alcance de sus elementos, su protección y el contenido de la específica función de protección ambiental.

## **AMBIENTE COMO BIEN JURÍDICO**

Desde una perspectiva jurídica, es objeto de su atención bajo la óptica de su protección en todos los ordenamientos generales, configurándose como una función pública, tanto en el ordenamiento internacional como interno de cada nación.

El concepto jurídico de ambiente ha sido objeto de diversas posiciones doctrinales, cuya principal reflexión ha sido la de si debe entenderse en un sentido amplio<sup>1</sup> postura que aboga por la incorporación del elemento cultural o en sentido estricto, cuyos partidarios abogan por una delimitación más precisa del concepto jurídico que permita perfilar el campo de esta disciplina superando las aproximaciones genéricas y meramente programáticas. Es importante señalar que en ambos ejes doctrinales existen diversas variaciones sobre su alcance o dos órdenes distintos de estrategias jurídicas (gestión del territorio y gestión del ambiente). Igualmente, existen posturas que abogan por una doble propuesta de una noción antropocéntrica<sup>2</sup> y egocéntrica (Cartay, 2003), en la medida que la conservación del medio natural ha de estar encaminada a la propia protección de la existencia humana o al recurso natural o naturaleza en si misma.

Es oportuno acotar que se trata de un concepto en permanente elaboración para el que surgen cada día nuevos aspectos y contenidos, encontrándonos ante un concepto

---

<sup>1</sup> Se trata de una perspectiva globalista que incluye la problemática ecológica general así como la utilización de los recursos, a disposición del hombre, en la biosfera, perspectiva adoptada en conferencias internacionales, como por ejemplo Estocolmo, 1972, o como la Comisión Económica Europea (Ginebra, 1970).

<sup>2</sup> Esta postura cobró singular importancia en la Declaración de Río 1992, donde se reconoce que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y que la perspectiva antropocéntrica, en cuanto al ambiente como bien jurídico protegido, por la norma constitucional, es la que ha sido objeto de recepción en los textos fundamentales.

jurídico indeterminado. La doctrina inicialmente o bien atendió a aspectos parciales, de contenido económico o patrimonial, ideológico o de tráfico jurídico, u optó por centrar su atención en desgranar los elementos que según su consideración integrarían este concepto, existiendo categorías de muy diversa factura, sin orden ni concierto (agua, suelo, aire, flora y fauna, espacios naturales, patrimonio artístico e histórico, sistemas ecológicos, organización del territorio, urbanismo).

En la doctrina española, por ejemplo, el concepto jurídico de ambiente ha suscitado igual confrontación entre dos puntos de vista, en sentido amplio o en sentido estricto. El Tribunal Constitucional Español ha dado una definición bastante amplia, antropocéntrica, estructural y dinámica sobre el alcance sustantivo, al definirlo como el entorno vital del hombre que comprende una serie de elementos o agentes geológicos, climáticos, químicos, biológicos y sociales que rodean a los seres vivos y actúan sobre ellos para bien o para mal, condicionando su existencia, su identidad, su desarrollo y más de una vez su extinción, desaparición o consunción. Para el tribunal Constitucional se trata de un concepto transversal, complejo, que incide en otras materias y sectores del ordenamiento jurídico (Cartay, 2003:171).

El Tribunal Supremo, si bien no ha abordado directamente un concepto, ha emitido una importante doctrina donde dota de contenido ambiental a determinadas materias como títulos competenciales, tales como la ordenación del territorio y los paisajes naturales.

## **EL AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN VENEZOLANA.**

Para conocer cuál ha sido la evolución de los bienes ambientales en Venezuela, se hace necesario dividir el análisis en dos períodos: 1941-1999 y de 1999 hasta la actualidad, tomando como punto de partida la Ley aprobatoria de la Convención sobre la protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas escénicas Naturales de los Países de América y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, texto que constitucionaliza por vez primera el derecho al ambiente.

### **PERÍODO 1941-99.-**

Con la aprobatoria del primer instrumento legal sobre parques nacionales, la Ley sobre la Convención sobre la protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas escénicas Naturales de los Países de América celebrada en Washington en 1941, se inicia una política de reconocimiento y protección de bienes ambientales naturales: un conjunto de espacios donde están representadas las muestras de la geografía que contienen el máspreciado patrimonio natural del país, enmarcada dentro de la concepción conservacionista que caracteriza a estas grandes superficies libres de ocupación humana permanente. Esta concepción va a reflejar durante largo tiempo, la tendencia a concebir la ocupación de los parques nacionales y la existencia de propiedades particulares como manifiestamente contraria a los fines para los cuales han sido creados.

Posteriormente, las Leyes Forestales de Suelos y Aguas (1955 y 1966), estructuran una política conservacionista ligada a tres recursos, bosques, suelos y aguas, conjuntamente con la materia de incendios forestales y la introducción y propagación de especies forestales no nativas, aunada a una política de espacios protegidos. La importancia de estas Leyes, además de constituir instrumentos conservacionistas, es la creación de **figuras jurídicas** como los parques nacionales, las zonas protectoras, los monumentos naturales, las reservas forestales y las cuencas hidrográficas, figuras que además de constituir bienes jurídicos van a reforzar el papel que para aquel entonces tienen los bosques en la economía general.

Parques nacionales constituidos por aquellas regiones que por su belleza escénica natural o por la importancia nacional de la flora y la fauna que en ellas se encuentran, sean declaradas como tales por el Ejecutivo Nacional para fines de recreación, educación, investigación y turismo; monumentos naturales como figuras de protección absoluta estática para la conservación de ciertos recursos naturales renovables por si mismos (regiones, objetos o especies vivas de animales o plantas), teniendo como único fin la preservación inalterada del medio natural y de los rasgos o accidentes que justifican su creación.

Zonas protectoras diversas como la zona protectora de manantiales y cursos de agua; terrenos comprendidos en zonas de las cuencas hidrográficas que lo ameriten



por su ubicación o condiciones geográficas; terrenos necesarios para la formación de cortinas rompevientos o que se encuentren inmediatos a poblaciones y actúen como reguladores del clima o medio ambiente.

Otra figura son las Áreas Boscosas o Bosques que son zonas de patrimonio forestal nacional que debe ser salvaguardado, señalando las zonas de conservación como bosque y las que deben ser destinadas a otros fines de acuerdo a sus características topográficas, geográficas e hídricas. La Ley establece otra figura jurídica, como son las Reservas Forestales en terrenos baldíos y otros de propiedad de la Nación, son macizos boscosos que por su situación geográfica, composición cualitativa y cuantitativa florística constituyen elementos indispensables para el mantenimiento de la industria maderera con fines de aprovechamiento forestal para asegurar el suministro continuo de materias primas para la industria nacional.

El Reglamento de la Ley Forestal prevé la creación de Reservas Nacionales Hidráulicas, entendidas como caídas, cursos o depósitos naturales de agua que por su naturaleza, situación o importancia justifiquen tal medida.

La concepción asumida en la Ley Orgánica del Ambiente de 1966 ha sido la preservación y conservación de un conjunto de espacios representativos que contienen un importante patrimonio natural, concepción que posteriormente en otras leyes se ampliará con la integración del patrimonio cultural, valores y ambientes históricos como bienes jurídicos ambientales.

En 1970 se aprueba la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, la cual distingue tres figuras de protección de la fauna silvestre: las Reservas (zonas que se requieren para el desarrollo de programas experimentales o definitivos, de ordenación y manejo de poblaciones de animales silvestres, para asegurar la producción continua de las especies necesarias al ejercicio de la caza o cualquier otra forma de aprovechamiento del recurso), los Refugios de Fauna Silvestres (constituidos por aquellas zonas que, previo al estudio científico correspondiente, se estimen necesarias para la protección, conservación y propagación de animales silvestres, principalmente aquellas especies en peligro de extinción, residentes o migratorias); y, los Santuarios de Fauna Silvestres (zonas que, previo al estudio científico correspondiente, sirven de hábitat de animales

peculiares de la fauna nacional o especies raras en el mundo o aquellas donde la concentración de determinados animales constituya motivo de recreación o turismo.

La Ley Orgánica del Ambiente de 1976, cuadro o base del ordenamiento ambiental, produjo una nueva orientación de la cuestión ambiental, la cual venía siendo regulada en diferentes instrumentos jurídicos con una visión fragmentada, al concebir los recursos naturales renovables de manera aislada, que si bien fueron útiles para su protección, no enmarcaban la protección del ambiente como concepto integrador, unificador y holístico.

Esta Ley desarrolla el mandato constitucional de 1961 de tutela a los valores ambientales, con la construcción de una normativa jurídica proteccionista, poniendo de manifiesto de manera inequívoca la voluntad del legislador de brindar especial tratamiento al ambiente como bien jurídico autónomo e independiente. En efecto, consagra al ambiente como objeto jurídico merecedor de protección en si mismo, dentro de una nueva relación entre el hombre y su entorno. Podría decirse que con esta Ley se inicia en Venezuela el desarrollo del Derecho Ambiental propiamente dicho, tanto en el marco legal como institucional.

La ley no define el ambiente pero del texto de la misma puede concluirse que el legislador parte de un concepto amplio de ambiente, particularmente al examinar el art. 3 referido a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, que desde una perspectiva integral y holística, establece que comprende una serie de procesos y actividades como, entre otros, la ordenación territorial y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, doblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente,; el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos; la creación, protección, conservación y mejoramiento de espacios protegidos, como los parques nacionales, monumentos naturales, reservas forestales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas, refugios, reservas y santuarios de fauna silvestre, parques de recreación a campo abierto, áreas verdes en centros urbanos u otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico y del bienestar colectivo. Puede decirse que es en esta Ley y en la de la Administración Central, ambas de 1976,

donde por primera vez en el ordenamiento jurídico venezolano aparecen referencias específicas a la ordenación territorial.

Posteriormente, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (1983), amplía y complementa ciertamente los propósitos de las leyes anteriores, al establecer disposiciones que rigen el proceso de ordenación del territorio, entendido como la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente como objetivos fundamentales del desarrollo integral, comprendiendo, entre otras actividades, por una parte, la protección del ambiente y la conservación y el racional aprovechamiento de las aguas, suelos, recursos forestales y demás recursos naturales; y, por otra, incluyendo una diversidad de áreas que por sus características y potencialidades deben ser objeto de protección por leyes especiales, (ABRAE), entre ellas, parques nacionales, monumentos naturales, reservas naturales hidráulicas, reservas, refugios y santuarios de fauna silvestre, zonas protectoras de cuencas hidrográficas, reservas forestales y áreas boscosas bajo protección.

También la Ley define como ABRAE otras áreas, como las áreas de manejo integral de recursos naturales (zonas de reserva para construcción de presas y embalses, costas marinas de aguas profunda, hábitats acuáticos, áreas terrestres y marítimas de alto potencial energético), reservas de biosfera, áreas de protección y recuperación ambiental, áreas que en su mayoría cumplen fines protectores o que son de especial interés para la nación o que deben ser resguardadas bajo un régimen de conservación de recursos o que deben ser objeto de planes de manejo, ordenación y protección.

La Ley Penal del Ambiente (1992) determina indirectamente los bienes, elementos y valores ambientales al configurar distintos tipos delictivos en función del bien tutelado: aguas; medio lacustre, marino y costero; suelos, topografía y paisajes; atmósfera y aire; flora, fauna, hábitats y áreas bajo régimen de administración especial (ABRAE); desechos tóxicos o peligrosos.

Este conjunto de leyes acá señalados se inscriben en su mayoría dentro del texto constitucional de 1961 que establece los principios de conservación y defensa de los recursos naturales y abre la posibilidad de imponer mecanismos de defensa del ambiente. Aunque en este texto constitucional no se consagra expresamente el derecho al ambiente, sin embargo establece un marco apropiado para el desarrollo normativo en esta materia, al considerar entre otros, los recursos naturales como parte integrante del territorio, la tutela jurisdiccional efectiva, particularmente de los intereses difusos, la obligación del Estado de atender a la defensa y conservación de los recursos naturales, la explotación de los recursos dirigida al beneficio colectivo y la garantía del derecho de propiedad y la declaratoria de la función social de la misma.

Asimismo, consagra la competencia del Poder Nacionales materia del régimen y administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas así como la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal, cuestión que si bien no se refiere directamente al ambiente como título competencial, permite dictar la legislación en sectores específicos y poder actuar en el cumplimiento de esta normativa. Similar consideración puede hacerse en materia competencial municipal donde, aun cuando no se señala la materia ambiente directamente, debe considerarse que es materia de competencia municipal por su vinculación con la calidad de vida, los recursos naturales y la población, por el impacto ambiental que producen buena parte de las actividades a que se refiere el art. 30 del texto constitucional, y dado el carácter enunciativo de la citada disposición normativa.

El Proyecto de Reforma Constitucional de 1992, bajo la influencia de los trabajos preparatorios de la Conferencia de Río, incluía dentro de los derechos fundamentales la noción del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el deber de todos los entes públicos y privados de garantizarlo, la protección de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la educación orientada a fortalecer la conciencia colectiva hacia el cumplimiento de ese deber. Igualmente, el citado proyecto consagra la protección de la diversidad biológica, genética y humana, así como el patrimonio natural y cultural de la nación, en especial las áreas de mayor importancia ecológica y patrimonial.

Es importante destacar que en el Proyecto se ubica el ambiente como deber y como derecho, en un todo de acuerdo con los fundamentos del régimen económico, tales como el principio de justicia social, para asegurar a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad, la promoción del desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, fortalecer la soberanía económica del país y la defensa y conservación de los recursos naturales y la explotación de los mismos en aras del beneficio colectivo.

El citado proyecto se ubica en un contexto de crisis nacional, por las medidas del Fondo Monetario Internacional, que van a incidir en la intensificación de la explotación de los recursos y el incremento e intensificación de la actividad petrolera, la pérdida de confianza en el estado y los partidos políticos y por los estallidos sociales a finales de la década de los 80, situación que va a permitir sentar las bases futuras para redefinir el nivel y la calidad de vida como tema ambiental. Esta redefinición va a expresarse en un proceso de descentralización política con la elección de los gobernadores y la transferencia de competencias, en el surgimiento de organizaciones de carácter ambientalista y en la creciente preocupación institucional, a partir de la creación del MARNR en 1976, así como en la aprobación de leyes que protegen el ambiente y regulan el espacio urbano (Ley Orgánica del Ambiente -1976, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio-1983, Ley Orgánica de Ordenación Urbanística-1987, Ley Penal del Ambiente-1992), dentro de la concepción del ordenamiento territorial.

Podría decirse que en esta etapa lo ambiental aparece como una nueva fuerza política movilizadora, como una nueva forma de participación y como una nueva estrategia social, particularmente en el surgimiento de ONG y en la fuerza que cobran, antes y durante el proceso constituyente de 1999 los diversos movimientos indigenistas.

En tal sentido, la legislación ambiental vigente reconoce dos grandes grupos de áreas temáticas.

En el primer grupo se define la Ordenación del Territorio y la Ordenación Urbanística (LOPOT y LOOU), referidas al uso del espacio territorial. Este grupo incluye diagnosticar, evaluar y proponer iniciativas en las áreas de:

- Planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, estatal, municipal y local
- Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (Áreas Protegidas)
- Ocupación del territorio y el uso de la tierra
- Cuencas como elemento ordenador de los espacios continentales, dulceacuícolas, costeros y marinos

El segundo grupo contempla la Conservación y Regulación Ambiental a través de la Ley Orgánica del Ambiente y sus leyes subordinadas, entre las cuales figuran la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, la Ley Penal del Ambiente, la Ley sobre Biodiversidad, la Ley sobre Materiales y Desechos Peligrosos, la Ley sobre Desechos Sólidos y otras leyes, decretos, reglamentos y normas técnicas dedicadas a la conservación y regulación ambiental.

De este conjunto se desprenden:

- Los materiales y desechos peligrosos y no peligrosos
- La calidad del agua y el aire
- La contaminación de suelos por hidrocarburos, plaguicidas y agroquímicos
- La instrumentación y métodos de evaluación del impacto ambiental
- La aplicabilidad de los Convenios Internacionales Ambientales suscritos por Venezuela en cada área de investigación

En este panorama es preciso incluir, además de los componentes físico-naturales, los elementos socio-culturales que caracterizan la interacción socio-política con la dimensión ambiental, los cuales deben ser enfocados hacia una integración epistemológica.

### **PERÍODO 1999-ACTUALIDAD.-**

En las discusiones y redacción del texto constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente planteó diversas directrices en materia ambiental: la necesidad de las organizaciones públicas y privadas y de la ciudadanía en general de participar en el proceso de transformación del Estado y en el nacimiento de una democracia atenta a la problemática ambiental y respetuosa de sus recursos naturales renovables, la necesidad de crear un modelo de desarrollo ecológicamente sustentable, la necesidad de que cada

ciudadano asuma conscientemente su responsabilidad en la defensa de su patrimonio natural y cultural y la necesidad de proponer a nivel constitucional de la obligatoriedad de la educación ambiental en todos los niveles del sistema educativo.

En este sentido, se propuso darle rango constitucional a la defensa de las especies animales y vegetales, a impedir la destrucción de los ecosistemas, al respeto de las identidades culturales y etnias indígenas, así como del derecho a gozar de un ambiente sano, de proteger y conservar las áreas de especial importancia ecológica y de proteger los recursos naturales.

En efecto, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, por una parte consagra derechos y deberes ambientales bien definidos, y por la otra, confiere al Poder Público Municipal un carácter e importancia crucial en la organización de base de la sociedad. Así, El texto constitucional en su preámbulo considera ***“...refundar la República para establecer... el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad...”***.

La Constitución reconoce el derecho y deber de cada generación de proteger y mantener el ambiente en beneficio de si misma y del mundo futuro, en clara referencia ala concepción de desarrollo sustentable. Además de establecer por primera vez en la historia constitucional del país un capítulo dedicado a los derechos ambientales, supera la concepción conservacionista clásica que sólo procuraba la protección de los recursos naturales como parte de los bienes económicos.

Anteriormente, la protección jurídica del ambiente se caracterizaba por una regulación parcial cuyo principal objeto era la conservación de los recursos naturales, situación que cambia considerablemente al establecer una normativa que responda a políticas ambientales de largo alcances que se inscriben dentro de los parámetros internacionales, en aras de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable. Así, la CRBV consagra la obligación del Estado de proteger el ambiente y sus recursos naturales, la diversidad biológica, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.

En un intento de dar respuesta jurídica a la concepción que sobre la noción de ambiente contiene el artículo 127, se hace necesario tratar de perfilar los diversos elementos, bienes o procesos que son tutelados por el ordenamiento jurídico, particularmente si se pone de relieve el importante papel que cumplen en el mantenimiento del equilibrio ecológico.

En este sentido, las diversas leyes ambientales preconstitucionales han contribuido a propiciar un incremento notable y una diversificación de los elementos que en ella son regulados. Esta ampliación del ámbito de lo ambiental pone de manifiesto la necesidad de enriquecer la noción de ambiente, no sólo porque dependiendo del concepto que se maneje podrá entenderse que la tutela que el ordenamiento jurídico dispensa a los espacios naturales se enmarca en una más global, sino porque se intenta proteger de forma directa otros bienes jurídicos distintos a los recursos naturales que, en principio, constituyeron el objeto de la normativa ambiental inicial.

Los postulados constitucionales de 1999 exigen que la normativa en esta materia responda a políticas ambientales de amplio alcance con el objetivo de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable. Consecuente con los fines que se declaran en el Preámbulo, el texto constitucional dispone que el Estado protegerá el ambiente, la diversidad ecológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica, así como igualmente establece que el agua, el aire, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas gozarán de especial protección de conformidad con la ley.

Se reconoce al derecho a disfrutar de un ambiente sano, el carácter de derecho subjetivo de naturaleza constitucional, derivado de estos preceptos constitucionales y dada la posición jurídica de su tutela como bien o interés jurídicamente protegido, alegable ante los tribunales. Asimismo, eleva u otorga rango constitucional a la política de ordenamiento territorial prevista en la ley orgánica sobre la materia así como a los estudios de impacto ambiental, hasta ese momento de orden reglamentario previsto en la LOA.



Posteriores a la Constitución de 1999, la Asamblea Nacional ha venido aprobando una serie de leyes de carácter ambiental, entre las cuales cabe citarse la Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (2001), las cuales se inscriben dentro de las áreas de aprovechamiento agrícola, la Ley de Diversidad Biológica (2002) que establece como bienes jurídicos ambientales, a los ecosistemas, especies y recursos genéticos; la ley de Bosques y Gestión Forestal (2008), cuyo objeto es la conservación y uso sustentable de los bosques y demás componentes del patrimonio forestal (ecosistemas, recursos forestales, bosques nativos, plantaciones forestales, tierras forestales y las formas de vegetación no arboreas asociadas o no al bosque).

LA nueva Ley Orgánica del Ambiente, aprobada en diciembre 2006, establece como elementos indispensables para la vida y su contribución para el desarrollo sostenible, los ecosistemas y sus funciones, los recursos naturales y la diversidad biológica. Asimismo, considera como ecosistemas de importancia estratégica a determinados espacios del territorio nacional en las cuales existan comunidades de plantas y animales que por sus componentes representen gran relevancia desde el punto de vista de seguridad agroalimentaria, para la salud humana y demás seres vivos, para el desarrollo médico y farmacológico, de conservación de especies, de investigación científica y aplicada, de utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, de prevención de riesgos, de seguridad de la Nación y de otra naturaleza de interés al bienestar colectivo.

Igualmente, extiende la consideración de bienes ambientales al establecer también como tales y, por tanto, objetos de protección, los ecosistemas frágiles, los de alta diversidad genética y los que constituyan áreas de paisajes naturales de singular belleza o ecosistemas prístinos y lugares con presencia de animales de especies endémicas y los que constituyan hábitat y tierras de pueblos indígenas susceptibles de ser afectados en su integridad cultural; las especies o poblaciones de animales o plantas endémicas o que se encuentran amenazadas de extinción; las especies raras o especies de singular valor ecológico, científico, estratégico o económico; las especies de fauna silvestre con potencialidad para la zootecnia o para el mejoramiento genético; las poblaciones animales y de plantas de importancia económica sometidas a presiones de caza, pesca o colecta excesiva, las áreas naturales de interés para la conservación, los bancos de germoplasma y centros de tenencia de la diversidad biológica.

Para concluir y partiendo de una concepción amplia del ambiente, en función de las materias e intereses objeto de protección, podría decirse que el ambiente es contemplado en el ordenamiento jurídico desde una triple perspectiva: el ambiente al que hace referencia la normativa, de carácter eminentemente conservacionista, que abarca las áreas naturales con especiales características geológicas, geomorfológicas, botánicas o fáunicas (parques nacionales, monumentos naturales, bosques, entre otros), como la normativa de carácter proteccionista referida a aquellos espacios transformados por el hombre, objeto de protección (zonas turísticas, reservas de biosfera, reservas hidráulicas, áreas rurales de desarrollo integrado, entre otras); el ambiente al que hace referencia la normativa relativa a la defensa del suelo, aire, agua (prevención, control y represión de la contaminación); y, el ambiente al que se refiere la normativa en materia de la ordenación del territorio (asentamientos humanos, procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola, entre otros).

Para finalizar, es importante acotar que en el año 2005 fue sancionada la Ley Orgánica de Planificación y Gestión del Ordenamiento Territorial, la cual fue derogada posteriormente, sin en la práctica haber entrado en vigencia, pese a su publicación en la Gaceta Oficial, por razones de índole jurídica que la hicieron prácticamente inaplicable. Sin embargo, puede señalarse que en la referida Ley Orgánica se introdujeron importantes cambios en cuanto a la determinación de los bienes ambientales sujetos a protección jurídica, se introdujo el concepto de espacios naturales propiamente dicho y se cambió el régimen especial de administración de algunas áreas (ABRAE), como es el caso de las Reservas Forestales. Sin embargo, al ser derogada entró en vigencia el régimen anteriormente establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación Territorial de 1983.

## BIBLIOGRAFÍA

CARTAY A., B. (2003) Tesis doctoral. La Protección del medio ambiente y de los espacios naturales declarados. Universidad de Salamanca, España.

OLASO, L. (1997) Introducción a la Teoría General del Derecho. Tomo II. Tercera edición. Editorial Texto, Caracas.

MEIER, E (2003). El Derecho Ambiental hacia el nuevo milenio. Ediciones Homero. Caracas.

MARTIN MATEO, R. (1991). Tratado de Derecho Ambiental. Vol I. Primera edición. Editorial Trivium, SA. Madrid.

TROCONIS P., N. (2005) Tutela Ambiental. Revisión del paradigma ético-jurídico sobre el ambiente. Ediciones Paredes. Caracas, Venezuela.

VILLEGAS, JL. (1999) La Protección Jurisdiccional de los Intereses Difusos y Colectivos. Cuadernos de la Cátedra Fundacional Allan Brewer-Carías de Derecho Público N° 6. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.

VON Liszt, F. (s/f) Tratado. Tomo II. Editorial Reus, Madrid, España