

Ciencia y Tecnología de Venezuela

Volumen 1/1977 N° 2

Ecología

CONICIT



CONTENTS

Articles in Spanish — Each Abstract in English and Spanish

EDITORIAL

Environment: Juridical and Institutional Progress. Arnaldo José Gabaldón / 101

TECHNICAL REPORTS

First National Plan of Science and Technology, Period of 1976-1980, Ecological Sector. CONICIT / 103

Analytical Reports on the Organic Environment Law Project. Task Group on Ecology / 133

Outline on Crime Againsts Nature and the Environment. Task Group on Ecology / 151

I NATIONAL CONGRESS ON SCIENCE AND TECHNOLOGY

Agricultural Ecology. Eduardo González Jiménez and Pedro José Salinas / 169

Savannah Ecology. Valois González and Jesús Pachecho / 205

DOCUMENTS

Organic Environmental Law / 221

Organic Regulations of the Ministry Environment of and Renewable Natural Resources / 229

BOOKS AND BOOKLETS

Losada, Freddy: *The Coral Reef* / 235

Hoyos, Jesús: *Caraca's Trees* / 235

Cultural Department of the Universidad de Carabobo: *Ecology and Conservation* / 235

BRIEF NOTES

The soy been / 132

Which is the Industrial Manager Function? / 150

Transfer of Technology / 168

Economic Growth: A Three Leged Table / 203

Lack of Comprehension on Technical Components : 228

What a Hell Are We Doing Here? / 233

National Distribution of Phisicians / 234

CONTENIDO

Artículos en español — Resúmenes en español e inglés.

EDITORIAL

Medio Ambiente: Progresos Jurídicos e Institucionales. Arnoldo José Gabaldón / 101

INFORMES TECNICOS

Primer Plan Nacional de Ciencias y Tecnología, Período 1976-1980, Sector Ecología. CONICIT / 103

Informe Analítico sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente. Grupo de Trabajo de Ecología / 133

Lineamientos sobre los Delitos contra la Naturaleza y el Ambiente. Grupo de Trabajo de Ecología / 151

I CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

Ecología Agrícola. Eduardo González Jiménez y Pedro José Salinas / 169

Ecología de Sabanas. Valois González y Jesús Pacheco / 205

DOCUMENTOS

Ley Orgánica del Ambiente / 221

Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables / 229

LIBROS Y FOLLETOS

Losada, Freddy: *El Arrecife Coralino* / 235

Hoyos, Jesús: *Los Arboles de Caracas* / 235

Dirección de Cultura de la Universidad de Carabobo: *Ecología y Conservación* / 236

NOTAS BREVES

La Soya / 132

¿Cuál es la Función del Industrial? / 150

Transferencia de Tecnología / 168

El Crecimiento Económico: La Mesa de Tres Patas / 203

Falta de Comprensión sobre el Componente Tecnológico / 228

¿Qué Diablos Estamos Haciendo Aquí? / 233

Distribución Nacional de los Médicos / 234

Informe Analítico sobre el Proyecto

de Ley Orgánica del Ambiente

GRUPO DE TRABAJO DE ECOLOGIA *

INTRODUCCION.

El creciente deterioro del ambiente es un fenómeno mundial que adopta situaciones y escalas diversas según sean las áreas o regiones donde se produzca, siendo incomparables los problemas que las afectan y por tanto, intransferibles las soluciones que puedan darse a escala local.

En Venezuela, la situación presenta características particulares. El desequilibrio existente en el país es tal, que produce síntomas tan graves que van desde un deterioro de los llamados recursos naturales —agotamiento de cuencas hidrográficas, etc.— hasta la formación de una sociedad indigente, desarraigada de su contexto ambiental, que se manifiesta en comunidades marginales, con su secuela de degradación ecológica, desnutrición, desempleo, hacinamiento; el destrozo y expoliación de ecosistemas, que presagia grandes y graves trastornos de efectos complejos; el abuso en la aplicación de la tecnología actual, que ha forzado los límites de tolerancia de muchos de los subsistemas de la ecosfera, superando sus capacidades autorregulantes y ocasionando daños de carácter irreversible.

El objetivo del desarrollo y, por ende, de todos los sectores y actividades que lo conforman, debe ser la relación armoniosa hombre-ambiente. Un desarrollo con base ecológica o ecodesarrollo, se concibe como una vía de desarrollo que considera las dimensiones usuales de

* Este documento fue elaborado por el Grupo de Trabajo de Ecología de la Dirección General de Planificación del CONICIT ante la invitación hecha por la Comisión de Asuntos Sociales del Senado de la República.

Este Grupo de Trabajo estuvo compuesto por las siguientes personas:

/ *Felipe Martín*, Universidad Simón Bolívar, División de Ciencias Biológicas, Valle de Sartenejas, Baruta, Venezuela.

/ *Eduardo González Jiménez*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Agronomía, Instituto de Producción Animal, El Limón, Maracay, Venezuela.

/ *Luis Rodríguez Poveda*, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Centro de Postgrado, Los Chorros de Milla, Mérida, Venezuela.

/ *Felipe Matos*, Comisión del Plan para el Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH), Caracas, Venezuela.

/ *José F. Martínez Rincones*, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Penales y Criminológicas, Mérida, Venezuela.

/ *Jesús Pacheco*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias, Instituto de Zoología Tropical, Caracas, Venezuela.

/ *Pedro José Salinas*, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Investigaciones Forestales, Los Chorros de Milla, Mérida, Venezuela.

/ *Ingrid Ossott de Flamerich*, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Los Ruices, Caracas, Venezuela.

/ *Raizabel Andrade*, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, Los Ruices, Caracas, Venezuela.

lo económico, lo social y lo político, además de la calidad de la vida, enmarcados en una directriz del destino apropiado de los ecosistemas y el uso racional de los recursos disponibles en ellos, todo en función de la armonía hombre-ambiente y por consiguiente de la continuidad de la vida total, con la optimización de aquel binomio, para lograr un bienestar humano generalizado y más equitativamente compartido.

Hoy más que nunca se impone la necesidad de enfrentar la situación nacional con visión de futuro, donde se concreten una serie de acciones tendientes a la ordenación del territorio con una nueva concepción del desarrollo, capaz de asegurar no sólo a la especie humana, sino al resto del ecosistema, una permanente y eficaz fuente de vida para las generaciones futuras.

El Estado, como máximo responsable del patrimonio nacional, se plantea como compromiso histórico ineludible, el dotar al sistema de planificación nacional, al sistema institucional y a toda la población, de un instrumento legal que garantice la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Es ante este acontecimiento de trascendencia histórica, que el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), al hacer suya la recomendación emanada del Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología, realizado en Caracas en el mes de julio del año 1975, en la cual se solicitaba al Poder Legislativo la constitución de una comisión para revisar el Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, ha ofrecido los servicios de su Grupo de Trabajo de Ecología con el objeto de elaborar un informe sobre el referido proyecto de ley.

La favorable acogida de esta proposición, por parte de la Comisión de Asuntos Sociales del Senado de la República, ha permitido la concreción y participación de este grupo en las discusiones preliminares del proyecto, a través del informe presentado a continuación.

El Grupo de Trabajo de Ecología del CONICIT, dada la importancia de dicho proyecto por su carácter de ley orgánica, ha solicitado la colaboración del Dr. J. Martínez Rincones (P. Parayma), profesor de Derecho Penal Especial, adscrito a la Dirección de Derecho Práctico y Práctica Forense, y profesor de Seminario de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, para que lo asesore en los aspectos legales.

CONSIDERACIONES GENERALES

1. *Sobre la naturaleza de la Ley (Ley Orgánica-Ley Cuadro)*

Se considera que el proyecto de ley con el carácter de orgánica y concebida como Ley-Cuadro, es un acierto del proyectista. Las leyes orgánicas están revestidas con un carácter especial por nuestra propia Constitución y su aplicabilidad es preferente frente a las demás leyes.

En nuestro país, la agresión al ambiente ha sido un hecho de vieja data. Si el Estado tiene verdadero interés en conservar, defender y mejorar el ambiente y los recursos naturales, debe dotar al Ejecutivo Nacional de una ley que, por su naturaleza de Ley Orgánica, sea aplicable con preferencia a las demás leyes existentes. De no ser así, los interesados en explotar económicamente a la naturaleza, continuarán amparándose en interpretaciones "jurídicas", burlando los dispositivos legales y realizando el ecocidio que hasta ahora realizan. No se observa

ningún problema frente a la rigidez que caracteriza a las leyes orgánicas en cuanto a las reformas que ameriten. El Congreso Nacional puede reformarlas. La exigencia de que su creación o reforma sea con mayoría absoluta de los integrantes de cada Cámara, revela una mayor garantía dentro del Estado de Derecho.

El proyecto concibe a la ley como una Ley Cuadro. En el estudio que se ha realizado, se han analizado detalladamente los diferentes artículos y se sugieren algunas correcciones. Una Ley Cuadro o Ley Base debe ser amplia en los principios, pero aguda en la materia que ha de cubrir su competencia. Debe enmarcar su campo de acción, aunque su plena aplicación se realice a través de las leyes y reglamentos que se creen para ordenar la actividad social que le compete.

2. Sobre la terminología utilizada

2.1. A lo largo del articulado del proyecto se designa con el término Medio Ambiente al Ambiente. Dicho término contiene una redundancia, por cuanto la palabra Medio, utilizada para construir con Ambiente la idea del entorno donde se desarrolla la vida del hombre, no aporta ninguna significación, ya que el sentido semántico del entorno viene dado en su totalidad por la sola palabra Ambiente. Por la razón arriba expuesta se sugiere que en beneficio de la pureza del idioma oficial, se prescinda en el articulado de la Ley de la palabra Medio en las ocasiones en que se requiera señalar al Ambiente.

2.2. El Proyecto de Ley, al tratar de calificar las acciones tendientes a la utilización racional del ambiente y de los recursos naturales, utiliza los términos protección, conservación y mejoramiento. Dichos términos no son los más adecuados por las siguientes razones:

Se reitera el empleo del término conservación; pero, en cambio, se propone eliminar el uso de la palabra *protección*, debido al hecho de que esta última denominación parece implicar únicamente una preservación total del ambiente, con absoluta prescindencia de la actividad del hombre. Bajo este concepto, que en la actualidad ha perdido su vigencia, se rigió en sus comienzos el movimiento que hoy en día ha dado en llamarse *conservacionismo*.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN), organización internacional no gubernamental que agrupa más de 400 instituciones que funcionan en un centenar de países, de los cuales 41 son Estados miembros de dicho organismo, se hizo eco de esta evolución del conservacionismo al modificar, en 1956, su denominación original (Unión Internacional para la Protección de la Naturaleza) por la actual.

Precisamente esta organización adoptó, en su X Asamblea General, celebrada en Nueva Delhi en 1969, la siguiente definición de la *conservación*: "la ordenación de los recursos naturales —el aire, el agua, el suelo y los minerales, las diferentes especies de plantas y animales, inclusive el hombre— a fin de lograr la máxima calidad de vida para la humanidad".

Eliminado el término *protección*, como se ha propuesto, se ha juzgado conveniente, sin embargo, emplear el de defensa, que implicaría todos aquellos procedimientos técnicos, legales, administrativos y de política

del Estado que tiendan a resguardar el ambiente, ante el uso inapropiado al cual se pretenda someterlo.

También se ha llegado al acuerdo de continuar empleando la palabra *mejoramiento*, que abarcaría el conjunto de actividades que tengan por objeto lograr la recuperación de los ecosistemas que hayan sido degradados, o estén en proceso de degradación, por causa de la actividad del hombre.

En cuanto al orden en que deberían ser usados los términos ya considerados, se opina que en primer lugar debe enunciarse la *conservación*, la cual, según su propia definición, abarca todas las actividades que tengan relación con el ordenamiento del ambiente. Seguidamente vendría la *defensa*, es decir, la acción concreta de resguardo del ambiente, y, finalmente, el *mejoramiento* del mismo.

Se sugiere corregir en los artículos del proyecto la terminología *protección, conservación y mejoramiento del ambiente* por *conservación, defensa y mejoramiento del ambiente*.

2.3 Se observa en el proyecto, que no existe una idea clara de lo que se ha de entender por *ambiente* y por *calidad de la vida*. Como quiera que estos dos conceptos son fundamentales para la correcta interpretación de la ley, se sugiere que en la exposición de motivos aparezcan definidos y explicitados los mismos, toda vez que, por tradición legislativa, no corresponde a la ley hacer definiciones sino en casos excepcionales.

OBSERVACIONES CON RESPECTO AL ARTICULADO DEL ACTUAL PROYECTO DE LEY

CAPITULO I: *Disposiciones generales*

Se considera que en las disposiciones generales del proyecto se deben establecer las normas que definan con amplitud y claridad la materia sobre la cual tendrá competencia la ley.

Observaciones sobre el artículo 1º

Este artículo, visto en los términos actuales, contiene una gran imprecisión en lo que se refiere a los fines u objeto de la ley, puesto que no determina el para qué del desarrollo integral de la nación en el campo de la política ambiental. Por tanto, debe contener el basamento de la ley en lo relativo al ambiente y al hombre.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 1º: La presente ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida.

En relación con el aparte único del artículo, se considera que, a fin de darle mayor énfasis dada la importancia del mismo, debería conformar un artículo aparte que declara como de utilidad pública las acciones para el tratamiento racional del ambiente.

Se sugiere que sea el artículo 2º de la Ley con la siguiente redacción:

ARTICULO 2º: Se declara de utilidad pública al ambiente, su conservación, defensa y mejoramiento.

En relación al artículo 2º del actual Proyecto de Ley, se considera que éste puede ser concebido, unitariamente, junto con el artículo 4º *ejusdem*, puesto que este último viene a ser complementario del primero. En la oportunidad correspondiente serán analizados conjuntamente.

Observaciones sobre el artículo 3º

Si bien es cierto que para la realización de una planificación del uso de la tierra es necesario contar con un inventario, detallado y en escala adecuada, geomorfológico, edafológico, hidrológico, forestal, etc., el referir o enmarcar los procesos de desarrollo de los distintos sectores y áreas al ordenamiento natural que significa tal planificación, tiene la virtud de señalar una meta necesaria que el Estado debe alcanzar. Tal actividad planificadora permite, en la medida en que la misma se logre, acumular información objetiva para que las decisiones de carácter político, administrativas y de manejo estén dirigidas a la adecuación y compatibilización de la vocación natural que las distintas áreas del territorio nacional tienen, con las necesidades que demanden los distintos procesos de desarrollo para beneficio de la sociedad y del ambiente que la contiene.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 3º A los efectos de esta ley, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá:

- 1º Ordenación territorial: Según las condiciones, propiedades y capacidades de las distintas regiones naturales de la República y de las estrategias y políticas de desarrollo nacional.
- 2º La planificación del uso de la tierra y espacios marinos a los fines de la regulación de los procesos de desarrollo agropecuarios, forestales, pesqueros, mineros, de extracción de hidrocarburos, de industrialización, poblamiento, urbanización, turismo, recreación y defensa territorial; y cualesquiera otros sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico o del beneficio colectivo.
- 3º El aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales, continentales y marinos.

Observaciones sobre el ordinal 4º

Las áreas de tratamiento especial previstas en el artículo son las determinadas por las leyes especiales y reglamentos. Sustituir *reservas de fauna* por *refugios de fauna* y *o del bienestar de la población* por *y del beneficio colectivo*, para tener un lenguaje cónsono con la Constitución en el último caso y con el Reglamento de la Ley Forestal en el primero.

Se sugiere la siguiente redacción:

- 4º La creación, protección, conservación y mejoramiento de parques nacionales, reservas forestales, monumentos naturales, zonas protectoras, reservas de regiones vírgenes, cuencas hidrográficas, reservas nacionales hidráulicas, reservas, refugios

- y santuarios de fauna silvestre, parques de recreación a campo abierto o de uso intensivo, áreas verdes en centros urbanos y de cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico y del beneficio colectivo.
- 5º La prohibición o corrección de actividades degradantes del ambiente.
 - 6º El control, reducción o eliminación de factores, procesos o componentes del ambiente que sean o puedan ocasionar perjuicios a la vida del hombre y de los demás seres que le son útiles.
 - 7º La orientación de los procesos educativos y culturales a fin de fomentar conciencia ambiental.
 - 8º La promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al ambiente.
 - 9º El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente.
 - 10º La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente.
 - 11º El estudio, promoción e implementación de la política internacional para la defensa del ambiente, en especial de la región geográfica y del Mar Caribe en particular.
 - 12º Cualesquiera otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de esta ley.

Observaciones sobre el artículo 4º

Se considera que este artículo debe cerrar el capítulo correspondiente a las Disposiciones Generales, concebido unitariamente con el artículo 2º del actual proyecto de ley.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 4º La suprema dirección de la Política Nacional sobre el ambiente corresponde al Presidente de la República. A tal efecto, dictará las normas sobre las competencias de los organismos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, en función de los objetivos de la presente Ley.

CAPITULO II: De la planificación ambiental

Observaciones sobre el artículo 5º

Se considera la modificación de este artículo por haberse tomado del mismo algunos conceptos para incluirlos en el artículo 1º.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 5º La planificación del desarrollo nacional, regional o local deberá realizarse integralmente y de conformidad con el objeto de la presente ley.

*Observaciones sobre el artículo 6º **

Se considera que la terminología utilizada en el artículo 6º, para dar a entender los demás organismos de la Administración Pública que

* Meier, H.: *Bases para un estudio de la Legislación Ambiental y su Reordenación*. Informe presentado a la Comisión de Asuntos Sociales del Senado de la República, p. 86.

deben ajustar sus planes y acciones a las previsiones del Plan Nacional sobre Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, no es suficientemente amplia y clara. Las razones que presenta Henrique Meier en su estudio sobre el Proyecto, son de gran valor y se aceptan. El artículo debe señalar un término que signifique *todas las demás instituciones* que sean de la Administración Pública, sin que deje posibilidad de que se excluyan algunas de ellas. El término *instituciones de carácter público* es el más indicado por su misma amplitud. Dicho término considera todo organismo instituido, creado para un fin.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 6º Los organismos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal y demás instituciones de carácter público, deberán programar y ejecutar sus actividades de conformidad con las previsiones del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental.

Observaciones al artículo 7º

Este artículo establece que el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental formará parte del Plan de la Nación; señalando a continuación lo que deberá contener. El artículo, en la forma como está redactado, normatiza dos situaciones que si bien no son contradictorias se refieren a cuestiones diferentes, pues establece la incorporación del Plan al Plan de la Nación, por una parte, y por otra, determina el contenido del mismo.

A fin de mantener el articulado de la Ley dentro del rigor de la técnica legislativa, se recomienda la redacción de dos artículos, uno que señale el contenido del plan y otro que establezca que el plan será integrado al Plan de la Nación con el fin de que toda actividad de planificación sea coordinada por el Ejecutivo Nacional, de conformidad con el sistema legal que rige la materia.

En relación con el ordinal 3º, se sugiere introducir el término respectivo, con el objeto de darle un sentido, a un plazo mucho mayor, a los criterios que orienten los procesos de desarrollo, en función de los objetivos de la presente ley. Se elimina la determinación de las actividades señaladas en este ordinal (urbanización, industrialización, des-concentración económica y poblamiento), por estar determinados ampliamente en el ordinal 2º del artículo 3º de la ley propuesta en este informe, en el cual se denominan *procesos de desarrollo*.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 7º El Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental deberá contener:

- 1º La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- 2º El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento.
- 3º Los criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de desarrollo, en función de los objetivos de la presente Ley.

Observaciones sobre el ordinal 4º

Racional no implica buen uso: en aras de la racionalidad se han cometido grandes abusos contra la naturaleza y en especial contra los recursos naturales. Se prefiere el aprovechamiento sostenido, pues es sinónimo de un uso planificado.

Se sugiere la siguiente redacción:

- 4º Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales inscritas en el principio del uso sostenido de los recursos.

Observación especial

Se propone la inclusión de un nuevo ordinal (5º), que contemple las actividades de investigación y desarrollo.

Se sugiere la siguiente redacción:

- 5º Los programas de investigación en materia ecológica.
- 6º Los objetivos y medidas de implementación que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.

Observaciones sobre la creación del nuevo artículo

En la redacción del artículo se ha sustituido el término *formará parte* por el término *se integrará*, por cuanto el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental tiene su origen en una Ley Orgánica. Lo que determina que una vez que haya sido elaborado será incorporado al Plan de la Nación.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 8º El Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental se integrará al Plan de la Nación.

CAPITULOS III Y IV: Del Consejo Nacional del Ambiente y de la Administración

En relación con los capítulos III-IV del Proyecto, se considera que para el logro de los objetivos y el cumplimiento de las funciones estipuladas en el Proyecto, se debe crear un Ministerio cuyas atribuciones sean las de integrar y organizar las actividades relacionadas con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, que hoy están asignadas a diferentes instituciones. Este Ministerio asumiría la responsabilidad administrativa y de ejecución de la política ambiental, acorde con las nuevas concepciones del manejo de los recursos naturales, basadas en fundamentos ecológicos, que tiendan al bienestar del hombre y al mejoramiento de la calidad de la vida.

Los argumentos de H. Meier sobre este punto son compartidos por el equipo de trabajo de CONICIT.* Sin embargo, se considera que es necesario dejar claro que las funciones de este Ministerio no deben limitarse a la guarda del ambiente y de los recursos, sino que, además, debe ser un factor del desarrollo armonioso entre la colectividad y el ambiente.

En tal sentido se propone que ese Ministerio se denomine *Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente*, con las siguientes atribuciones:

A/ Formular la política nacional sobre la conservación, defensa y mejoramiento ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.

* H. Meier: *Op. cit.*, págs. 79-84.

-
- B/ Elaborar el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, de acuerdo a lo previsto en la presente Ley.
- C/ Integrar, organizar y coordinar las actividades relacionadas con la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.
- D/ Asumir la responsabilidad administrativa y de ejecución de la política ambiental, acorde con las nuevas concepciones del manejo de los recursos naturales, basadas en fundamentos ecológicos, que tiendan al bienestar del hombre y al mejoramiento de la calidad de la vida.
- E/ Promover, coordinar y desarrollar las investigaciones sobre aquellos aspectos que propendan a la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.
- F/ Realizar el reconocimiento, clasificación y ordenamiento del ambiente y sus recursos.
- G/ Vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.
- H/ Establecer las relaciones y la supervisión del funcionamiento de los institutos autónomos adscritos al Despacho.
- I/ Hacer cumplir la legislación ambiental y de los recursos naturales, y sus reglamentos.
- J/ Las demás que le otorguen la Ley y los reglamentos.

Se considera que dado el manifiesto interés que ha expresado el ciudadano Presidente de la República, en establecer el Ministerio de los Recursos Naturales y del Ambiente, la Ley no debe crear el Consejo Nacional del Ambiente ni la Oficina Nacional del Ambiente, puesto que el Ministerio incluiría las Direcciones que realizarían sus respectivas funciones.

Conforme a nuestro régimen constitucional, la creación del Ministerio deberá hacerse mediante Ley Orgánica, por existir un Estatuto Orgánico de Ministerios vigente. Siendo la Ley del Ambiente orgánica, se puede, en un capítulo de la misma, crear el Ministerio y establecer las atribuciones que a éste corresponden.

CAPITULO V: *De la prohibición o corrección de actividades susceptibles de degradar el ambiente*

Observaciones sobre la modificación del título del

Capítulo V

Se considera que en relación con el título del capítulo V debe suprimirse el término *susceptible*, por cuanto significa posibilidad de modificación y porque se considera que este Proyecto de Ley debe contener únicamente dos tipos de actividades degradantes, a saber: las irreversibles, prohibidas por el nuevo artículo, y las reversibles, que deben quedar sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes. Por esta razón se sugiere también que se modifique el artículo 19, en el sentido de que el término *susceptible* se suprima de su texto.

Observaciones sobre la creación de un nuevo artículo

Los interesados en la realización de obras o en la práctica de actividades que en una u otra forma incidan como factores de cambio ambiental deberán presentar un estudio técnico y pormenorizado sobre el tipo de repercusión que tendrá la obra sobre el ambiente. El Estado podrá, previa revisión del estudio, determinar la naturaleza del impacto ambiental que se producirá, a fin de resolver lo que sea conducente.

Se considera necesario incluir en la ley un artículo inicial al capítulo V que contemple la prohibición de toda actividad que degrade al ambiente en forma irreversible.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 9º Se prohíbe toda actividad que degrade el ambiente en forma irreversible.

Para la calificación del tipo y cuantificación de la degradación se exigirá a los interesados un estudio pormenorizado sobre el impacto ambiental. El Ejecutivo Nacional determinará los requisitos que debe llenar dicho informe.

La inclusión de este artículo obedece al carácter preventivo que esta Ley debe tener frente a las actividades que causen o puedan causar daños irreparables al ambiente; daños que a su vez produzcan alteraciones negativas que desencadenen consecuencias mayores sobre la calidad de la vida.

Observaciones al artículo 19º

Se considera que las limitaciones a que se refiere este artículo deben comprender tanto a las actividades públicas como a las privadas. El término *susceptible* se elimina del texto, por las razones antes expresadas.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 10º Las actividades y obras públicas o privadas que degraden al ambiente en forma reversible, quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes.

Observaciones al artículo 20º

Es menester especificar, aun siendo redundantes, todas las actividades que real o potencialmente degraden el ambiente, pues como es materia poco conocida y de difícil calificación, no debe dejarse al juicio o albedrío de quienes tengan que aplicar la Ley.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 11º Se consideran actividades degradantes del ambiente:

1. La introducción y utilización de productos o sustancias no biodegradables.
2. Las alteraciones nocivas de la topografía.
3. Los cambios nocivos del lecho de las aguas.
4. La sedimentación en los cursos y depósitos de aguas.
5. Las que propendan a la eutricación de lagos y lagunas.

6. La extinción de especies vegetales y animales o de recursos genéticos.
7. La introducción y progresión de enfermedades de plantas y animales.
8. La alteración perjudicial o antiestética de los paisajes naturales.
9. Las que deterioren el paisaje urbano (contaminación visual).
10. Las que propendan a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios.
11. La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra la calidad de la vida.
12. Las que modifiquen el clima.
13. Las que produzcan radiaciones ionizantes.
14. Y todas aquellas que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo, o incidan desfavorablemente sobre la fauna o la flora, sean física, química o biológicas.

Observaciones sobre el artículo 21º

Se considera que deben modificarse en este artículo los términos *no irreparable y beneficios económicos o sociales evidentes*, y debe eliminarse el término *excepcionalmente*.

En sustitución del término *no irreparable* debe utilizarse el término *reversible* por ser el correcto.

La Constitución Nacional, en su artículo 106, aplica al tratar la materia, el término *beneficio colectivo de los venezolanos*, por ello se considera que debe utilizarse en el presente artículo, en lugar de *beneficios económicos o sociales evidentes*.

En relación con la eliminación del término *excepcionalmente*, se considera que en ningún momento deben crearse distinciones excepcionales en relación con las actividades que degraden el ambiente en forma reversible, por cuanto, en artículos anteriores, ya se ha señalado la actitud a tomar por parte del Estado en relación con dichas actividades. (Ver artículos primero y segundo de este capítulo propuestos en el presente informe.)

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 12º Las actividades y obras que degraden el ambiente en forma reversible, que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios colectivos, sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización, se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes.

Observaciones al artículo 22º

En atención a las observaciones y proposiciones hechas para el capítulo II del Proyecto, se sugiere modificar el presente artículo en los siguientes términos:

ARTICULO 13º La autorización prevista en el artículo anterior deberá otorgarse en atención a los objetivos, criterios y normas

lapso que prevé el Proyecto no resuelve a fondo el problema que daña al ambiente.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 25º La aplicación de las penas a que se refiere el artículo anterior, no obsta para que el organismo correspondiente adopte las medidas preventivas necesarias para evitar las consecuencias degradantes, derivadas del hecho a sancionarse. Tales medidas podrán consistir en:

- 1º Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes, hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante.
- 2º Clausura temporal de las fábricas o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente.
- 3º Prohibición temporal de la actividad origen de la contaminación.
- 4º La modificación de construcciones violatorias de disposiciones sobre conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.
- 5º Cualquiera otra medida tendiente a evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente.

Observaciones al artículo 26º

Este artículo determina las obligaciones que nacen a causa de los hechos ilícitos en materia civil, que corresponden al Título III (De las Obligaciones), Capítulo I (Fuentes de las Obligaciones), sección I, del Código Civil.

Se considera que el aparte único del artículo debe modificarse a fin de que se haga más preciso en el sentido de señalar un régimen especial para la determinación cuantitativa de los daños; ya que por ser de interés fundamental del Estado la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, debe evitarse que en los casos en que éstos se ocasionen, los causantes de los mismos burlen, mediante artificios, el pago que corresponde a la República por tales conceptos.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 26º Sin perjuicio de la aplicación de las penas y sanciones previstas en los artículos y de las acciones que se ejerzan en virtud del artículo de esta Ley o de otras acciones que se deriven del derecho común, quienes realicen actividades que produzcan degradación de los bienes del dominio público, serán responsables ante la República de los daños causados, salvo que demuestren que han sido ocasionados por el hecho de un tercero, por caso fortuito o fuerza mayor. En las mismas condiciones estarán obligados al pago de los daños correspondientes, quienes resulten civilmente responsables en los términos de los artículos 1190 al 1194 del Código Civil.

La determinación de la cuantía de los daños se hará mediante dictamen de tres expertos nombrados por el tribunal de la causa. El dictamen de los expertos tomará en cuenta el deterioro que se haya causado al ambiente, la situación económica del obligado a reparar el daño y los demás elementos que según el caso deban considerarse como indispensables.

Las partes podrán impugnar el dictamen si no cumplierse los requisitos que sobre la materia establece el Código Civil en su artículo 1425. El juez, si se demostrare la justeza de la impugnación, ordenará, por una sola vez, la realización de una nueva experticia.

Observaciones al artículo 27º

Se considera que siendo la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente una tarea que corresponde a todos, cualquier ciudadano podrá exigir a las autoridades competentes (Procuradores del Ambiente, Fiscales del Ministerio Público, Síndicos Municipales) que en cumplimiento de la Ley procedan de conformidad con la misma o las leyes especiales y reglamentos que se crearen, a demandar a los infractores a fin de que sean procesados y sancionados.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 27º Cualquier ciudadano puede acudir ante las autoridades competentes para exigir el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento ambiental y pedir la aplicación de la sanción correspondiente.

En el caso de que un particular ejerza la acción a que se refiere el presente artículo, se seguirá el procedimiento previsto en la ley respectiva, en el cual se le tendrá como parte y podrá ejercer los recursos que correspondan.

Se considera que la acción penal debe iniciarse por denuncia de parte u oficiosamente. En tal sentido, se propone la inclusión de otro artículo.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 28º La acción penal procede por denuncia de parte o de oficio.

Se observa que el tratamiento jurisdiccional será penal, civil o administrativo. Como quiera que el interés del Estado es hacer de cada ciudadano un legítimo guardador del ambiente y de los recursos naturales, se debe establecer la absoluta gratuidad de la utilización de la administración de justicia en la jurisdicción ambiental.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 29º Los procesos sobre la materia que trata la presente Ley, las leyes especiales y los reglamentos respectivos, serán gratuitos, en papel común y sin estampillas.

VI. DISPOSICIONES FINALES

Artículos 29º y 30º: No hay observaciones.

ARTICULO 30º Las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con la presente Ley, constituyen limitaciones de la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización.

ARTICULO 31º Se derogan las disposiciones contrarias a la presente Ley.

VII. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Se considera que dada la diferente naturaleza de las disposiciones finales (permanentes) y transitorias (temporales), deben tratarse en capítulos distintos. Estas disposiciones transitorias dotan al Estado del instrumento jurídico necesario para realizar, desde el mismo momento en que la Ley entre envigencia, una verdadera política ajustada con los principios del ecodesarrollo, hasta tanto no sean creados los órganos administrativos y los instrumentos jurídicos (leyes especiales y reglamentos) que en definitiva sean las armas a utilizarse frente a la crisis ecológica.

Observaciones a los artículos 31º y 32º

Hasta tanto no se creen o se reformen las leyes especiales que tipifiquen como delitos los hechos que vayan contra los objetivos de la Ley, deben mantenerse vigentes los artículos que aparecen señalados en el artículo 31 del Proyecto, correspondientes al Código Penal y a las leyes especiales actuales. Se considera que de mantenerse la redacción del artículo 31º tal como está concebido en este Proyecto, se crearía una situación de crisis en lo que se refiere a la sancionabilidad de los hechos criminosos contra el ambiente, puesto que se infringiría la norma constitucional que establece el principio de la legalidad penal (Art. 69 C. N.) y el artículo 1º del Código Penal. Se considera que los comentarios hechos por Henrique Meier sobre la materia al referirse al artículo 32 son válidos para el artículo 31.

Se sugiere la redacción de un artículo que englobe los artículos 31 y 32 y que pudiera estar redactado en la siguiente forma:

ARTICULO 32º Hasta tanto no se creen las normas especiales que sancionen los hechos delictuosos, faltas y contravenciones contra el ambiente y los recursos naturales, se aplicarán las normas vigentes del Código Penal, las leyes especiales y sus respectivos reglamentos.

Observaciones sobre la creación de un artículo que cree un impuesto especial

Acogiendo el criterio de Henrique Meier, sobre la necesidad de crear un impuesto especial sobre las actividades que degradan al ambiente en forma reversible, se sugiere que se incluya en la Ley un artículo que establezca dicha imposición fiscal.

Se sugiere la siguiente redacción:

ARTICULO 33º Las actividades que degraden al ambiente en forma reversible o que sean factor de degradación o contaminación directa o indirectamente, pagarán un impuesto especial en los términos que señale la Ley que fija la materia.

ARTICULO 34º El Ejecutivo Nacional creará y dotará, en el término de noventa días, los órganos que realizarán las funciones administrativas sobre conservación, defensa y mejoramiento ambiental.

Mientras no sean creados y dotados dichos órganos, las funciones administrativas sobre conservación, defensa y mejoramiento am-

biental, las tendrán los órganos que en la actualidad las ejercen de conformidad con las respectivas leyes vigentes.

ARTICULO 35º Quienes para el momento de la promulgación de la presente Ley estén realizando actividades que de cualquier manera degraden o contaminen el ambiente, deberán regularizar su situación de conformidad con la ley, en el término de nueve meses. Vencido dicho término, el Ejecutivo Nacional procederá de conformidad con las previsiones legales.

ARTICULO 36º Mientras no se dicten las normas de procedimiento civil, penal y administrativo, son aplicables las del Código de Procedimiento Civil, del Código de Enjuiciamiento Criminal y las de las leyes especiales y sus reglamentos, en los respectivos casos particulares.

VIII. CONCLUSIONES

El presente análisis se ha realizado sobre la base del principio del ecodesarrollo. Se coincide con algunos de los postulados que plantea la exposición de motivos del Proyecto, se critican muchos artículos con el espíritu constructivo que debe animar a toda actividad de naturaleza científica. Se sugieren reformas y la creación de nuevos artículos con el fin de hacer de la Ley por crearse un verdadero instrumento jurídico que sirva de guía a la política que sobre el ambiente debe desarrollar el Estado.

La relevancia del problema que pretende enfrentar la ley es de por sí conflictiva, pues toca intereses de diversa naturaleza; sin embargo, se considera que ha llegado el momento de escoger entre la definitiva destrucción del ambiente o la reconstrucción de una tierra que ha sido golpeada duramente y que, sin embargo, promete y espera que la mano del hombre la haga su verdadera hermana para cobijarlo con el calor de la vida.

Este trabajo presenta algunas correcciones que lo diferencian de los dos primeros informes. Las mismas son producto del análisis crítico realizado por el Grupo, luego de las reuniones celebradas con el Presidente y algunos miembros de la Comisión de Asuntos Sociales de la Cámara del Senado del Congreso Nacional, y discusiones públicas y privadas con personas expertas en la materia.

RESUMEN

El Estado, como máximo responsable del patrimonio nacional, se plantea como compromiso histórico incluíble, el dotar al sistema de planificación nacional, al sistema institucional y a toda la población, de un instrumento legal que garantice la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

En este informe se sugieren modificaciones estructurales al Proyecto de Ley, así como la creación de nuevas normas, con el objeto de regular situaciones no contempladas en el mismo. Uno de los capítulos sugeridos por el CONICIT incluye la creación de la Procuraduría del Ambiente, la cual no existe en ninguna parte del mundo. Corresponde a este organismo, ejercer la representación del interés público en los procesos civiles y administrativos a seguirse contra los

infractores de la ley. En este sentido, todo ciudadano puede acudir por ante la Procuraduría del Ambiente para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del mismo.

Analytical Report on the Organic Environment Law Project

S U M M A R Y

The State, being greatly responsible for the national patrimony, seeks as an unavoidable historical compromise, to endow the national planning system, the institutional system and all the population with a legal instrument that will guarantee environmental conservation, defense and improvement.

Some structural modifications of the bill are suggested in this report, as well as the creation of new norms, having as an objective the regulation of situations not contemplated within it. One of the chapters suggested by CONICIT includes the creation of an Environment Attorney Office, demanding fulfillment of regulations on environmental conservation, defense and improvement.

¿Cuál es la Función del Industrial?

El Industrial es un elemento central y decisivo en la organización económica y social de los países. Es una persona de características especiales que actúa con sentido nacionalista. Su meta principal, es salir adelante, tener éxito en la empresa que ha ideado, promovido o ayudado a fortalecer. Entendiendo por éxito un conjunto de factores, uno de los cuales es lograr unos justos beneficios. La obtención de beneficios significa que el valor de los bienes producidos en la industria es superior al valor de los recursos que se han consumido. La obtención de pérdidas significa, a la inversa, que el valor de los recursos consumidos es superior al valor de los bienes producidos. Cuando el Industrial se esfuerza en la eliminación de las pérdidas y en la obtención de beneficios está cumpliendo la insustituible función social que le corresponde como es la de administrar adecuadamente los recursos limitados de la colectividad. Ser Industrial requiere vocación y temperamento. Es escoger una actividad difícil. Dedicarse a ella significa poseer iniciativa, audacia y optimismo. Todo ello combinado con una alta proporción de sentido de la realidad. Es decir, la capacidad de percibir la real y verdadera naturaleza de una determinada situación. No existe un Industrial que viva y, sobre todo, que duerma tranquilo. Cada Industrial es una angustia. Cada fábrica un centro de conflicto. Pero, también, cada empresa produce extraordinarias satisfacciones y constituye un reto a la capacidad de creación y organización del hombre. La actividad industrial no es espectacular. Sus logros individuales son apenas perceptibles, pero ellos hacen, en conjunto, el bienestar y el progreso de una nación.

Roberto Salas Capriles
Se Busca un Industrial
(*El Nacional*, Caracas, 16-3-77)