

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN  
AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Trabajo Especial de Grado, presentado  
como requisito parcial para optar al Grado  
de Especialista, en Derecho Administrativo

Autor: Raquel Salazar de Boadas

Asesora: Yiny Salazar Romero

Caracas; Junio de 2011

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN  
AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Trabajo Especial de Grado, presentado  
como requisito parcial para optar al Grado  
de Especialista, en Derecho Administrativo

Autor: Raquel Salazar de Boadas

Asesora: Yiny Salazar Romero

Caracas; Junio de 2011

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**ACEPTACIÓN DEL ASESOR**

En mi carácter de Asesora del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada **Raquel Salazar de Boadas**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **La Competencia Municipal en Materia de Protección Ambiental y la Participación Ciudadana**, considero que dicho trabajo reúne todos los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Maturín, a los 02 días del mes de junio de 2011.

---

Yiny Salazar Romero  
Asesora  
C.I.:V-9.286.898

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**AREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**VEREDICTO**

Nosotros, Miembros del Jurado designado para la evaluación del Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana Abogada: Raquel Salazar de Boadas, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: “**La Competencia Municipal en Materia de Protección Ambiental y la Participación Ciudadana**”; estimamos que el mismo reúne los requisitos para ser considerado como: \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Caracas; junio de 2011.

## **DEDICATORIA**

A mi hijo LEONARDO JAVIER., no sólo por ser, también por siempre estar.

A mis nietos NATALIA, GUSTAVO y ADAN y a todos los Niños de mi Patria,  
para quienes deseo el disfrute de sus derechos a una vida de calidad y a un ambiente  
sano.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRES BELLO, por ofrecer en Maturín y otras ciudades del interior del País, sus Postgrados de tan alta calidad académica.

Al profesor FREDDY VALLENILLA, por su constancia y didáctica en la enseñanza, lo cuál hace accesibles y posibles de entender los procedimientos metodológicos de los proyectos de investigación y tesis ucabistas.

A la abogada YINY SALAZAR ROMERO, por sus oportunas y valiosas orientaciones al asesorarme en el presente trabajo.

A los abogados docentes NINOSKA RODRÍGUEZ y JUAN CARLOS MÁRQUEZ, porque con su empeño y entusiasmo en la enseñanza del Derecho Administrativo, nos estimularon a seguir y culminar el postgrado.

A AURITA CARVAJAL, y ANTONIO CALATRAVA, mis amigos y compañeros de estudio. Muchas gracias por su apoyo incondicional

## ÍNDICE GENERAL

<b>ACEPTACIÓN DEL ASESOR.....</b>	<b>II</b>
<b>VEREDICTO .....</b>	<b>III</b>
<b>DEDICATORIA .....</b>	<b>IV</b>
<b>AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>V</b>
<b>RESUMEN.....</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>9</b>
<b>LA COMPETENCIA COMO PRINCIPIO DE LA ADMINISTRACIÓN.....</b>	<b>9</b>
LA COMPETENCIA: DEFINICIÓN .....	9
CARACTERÍSTICAS DE LA COMPETENCIA. ....	11
DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA: .....	15
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>21</b>
<b>EL MUNICIPIO Y LA COMPETENCIA MUNICIPAL.....</b>	<b>21</b>
EL MUNICIPIO. DEFINICIÓN.....	21
CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO Y SUS COMPETENCIAS .....	25
A.-CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS.....	26
B.-ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	28
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>37</b>
<b>LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE COMO COMPETENCIA MUNICIPAL.....</b>	<b>37</b>
1.-ASPECTOS CONCERNIENTES A LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE. ....	37
2.-LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL .....	53
3.-LA PROTECCION DEL AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA. ....	57
<b>CAPITULO IV .....</b>	<b>75</b>
<b>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. ....</b>	<b>75</b>
LA PARTICIPACION CIUDADANA. DEFINICIÓN. ....	75
FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	77
IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ACCIONES DE PROTECCIÓN AMBIENTAL .....	81
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>85</b>
<b>REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS.....</b>	<b>88</b>

**UNIVERSIDAD CATÓLICA “ANDRÉS BELLO”  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
AREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN  
AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Autor: Raquel Salazar de Boadas

Asesor: Yiny Salazar Romero

Fecha: junio de 2011

**RESUMEN**

El presente estudio se realiza con la intención de profundizar en el conocimiento de las competencias del Municipio en materia referida a la protección ambiental y a la denominada gestión del ambiente, así como destacar la importancia de la participación de los ciudadanos en asuntos relacionados con las mismas. Dado que en Venezuela existe un marco jurídico muy amplio que regula los aspectos concernientes a esas competencias y por cuanto la Constitución de 1999 se las atribuye al Municipio por su estrecha relación con la vida local, en la presente investigación se hace un análisis de algunas leyes y jurisprudencias para establecer su relación con la aplicación y vigencia de dicha competencia en el ámbito municipal. Además se pretende determinar las formas de participación de la ciudadanía en la solución de los problemas relacionados con la competencia municipal señalada, bien porque se encuentran directamente interesada o porque la motive el interés colectivo. Esta investigación es de tipo documental, de corte monográfico. Se aspira que el presente trabajo así como las conclusiones que se establecen sobre la competencia municipal, la protección ambiental y la participación de los ciudadanos pueda servir de orientación y referencia a futuras investigaciones sobre el tema.

**Descriptores:** Protección Ambiental, Gestión del Ambiente, Competencia municipal, Participación ciudadana.

## INTRODUCCIÓN

El Municipio es definido en el artículo 168 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) como “la unidad política primaria de la organización nacional, goza de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta constitución y de la ley”. La autonomía municipal comprende: La elección de sus autoridades, la gestión de las materias de su competencia, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los Municipios tienen constitucionalmente establecidas: Autonomía política, ya que sus autoridades pueden ser elegidas por los ciudadanos que viven en el ámbito del Municipio, autonomía normativa, para dictar las leyes que le permitan gestionar las materias de su competencia y, autonomía financiera para obtener e invertir sus ingresos.

También la Constitución en su artículo 178 especifica que las materias que son competencia municipal son aquellas que ella y las leyes nacionales le asignan en cuanto conciernen a la vida local.

Aún cuando la Constitución sirve como marco orientador de la actuación del Municipio, recalcando su función de organizador y administrador de la comunidad local, como ente más cercano a ella, es innegable que limita la autonomía municipal.

En forma expresa la Constitución, en el artículo 178 incluye como materia de competencia del Municipio la Protección del Ambiente y cooperación con el Saneamiento Ambiental.

Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), en su artículo 56, numeral 2, literales a y d también considera las mencionadas materias dentro de las competencias propias del Municipio.

Las competencias son reguladas por el Municipio a través de Ordenanzas que según sentencia N° 928 del 15 de Marzo de 2002 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: "... son actos del Poder Público Municipal de carácter general y efectos normativos sobre asuntos específicos de interés local, sancionados por los Concejos Municipales en ejercicio de la potestad legislativa atribuida por el artículo 175 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En el plano urbanístico, las ordenanzas establecen ciertas restricciones con relación a zonificación, establecimiento y uso de ciertos inmuebles, permisos de construcción, funcionamiento y habilitación de áreas para urbanizaciones, espacios recreacionales,

educativos, culturales, de manera que el impacto ambiental que ocasionen tenga el menor número de consecuencias negativas para los ambientes intervenidos.

Aunado a los conceptos de ordenación territorial y urbanismo se encuentra el de protección del ambiente. En toda Venezuela existen áreas potencialmente desarrollables con fines urbanísticos, lo que significa grandes riesgos de los ambientes por cuanto las exigencias del desarrollo, sino se aplican medidas protectoras provocarían la degradación de los más vulnerables. Al Ministerio del Poder Popular del Ambiente y de los Recursos Naturales corresponde realizar las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de vida, del ambiente y de los recursos naturales.

. En realidad, la protección ambiental es obligación de todos los entes y órganos territoriales y administrativos, así como de los ciudadanos de un país. Sin embargo aún cuando esta aseveración sea válida, tal responsabilidad se debe asignar en forma concreta a alguno o algunos de ellos. Tradicionalmente en Venezuela y, en función de la distribución del Poder Público en Municipal, Estatal y Nacional se ha asignado a cada uno de estos poderes competencias que les son propias.

Como la protección del ambiente es una competencia concurrente nacional, estatal y municipal, es obligación del Municipio asumirla y establecer las acciones necesarias que permitan el desarrollo de las comunidades, el mejoramiento de la

calidad de vida de sus habitantes y al mismo tiempo garanticen la conservación del ambiente. El presente trabajo constituye un intento por clarificar el alcance de esta competencia en el ámbito concreto del Municipio Venezolano, analizando las normas que la rigen, así como las principales funciones que son inherentes a dicha competencia.

El artículo 182 de la Constitución señala la creación del Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el Alcalde o Alcaldesa e integrado por concejales, Presidentes de Juntas Parroquiales y representantes de Organizaciones Vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establece la Ley. Este Consejo debe incluir entre sus tareas estudios de planificación urbana y formas de evaluación y control urbanísticos; no obstante, a pesar de su carácter legal, las acciones de dicho Consejo, así como su integración, y funcionamiento son prácticamente desconocidas para la ciudadanía.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal ( 2.010) consagra la integración del Municipio al Sistema Nacional de Planificación que debe regirse por una política de ordenación que de justo valor a los territorios con relevancia en su historia,, sus capacidades y recursos físicos, naturales, ambientales y patrimoniales. Además las nuevas entidades locales denominadas comunas contarán con el Consejo de Planificación Comunal, que se encargará de la planificación integral en el ámbito geográfico y la población de una comuna.

Tanto el Consejo Local de Planificación Pública, como el Consejo de Planificación Comunal deben regirse por los principios de coordinación, consolidación e integración y articulación con el Sistema Nacional de Planificación.

Las parroquias son históricamente, creaciones del Municipio, dentro de su espacio territorial, en concordancia con lo establecido en la Ley, con el propósito de promover la desconcentración de la administración municipal y prestar unos mejores servicios públicos. Hasta el año 2005 los miembros de la Junta Parroquial fueron electos por votación directa y secreta de los vecinos. La reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en Gaceta Extraordinaria N° 6.015 del 28 de diciembre de 2.010, establece en su Disposición Transitoria Segunda:

“Pasados treinta días continuos a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, cesan en sus funciones los miembros principales y suplentes, así como los secretarios o secretarias, de las actuales parroquiales, quedando las alcaldías responsables del manejo y destino del personal, así como de los bienes correspondientes....”

La anterior disposición deja acéfalas de representación a las Junta Parroquiales, que a partir de la Ley referida, se denominarán Juntas Parroquiales Comunes, y sus miembros serán electos en elección de Segundo Grado, donde sólo intervienen como electores los denominados voceros de los Consejos Comunes, lo

que pareciera desdeñar el principio constitucional de establecer una sociedad democrática ,participativa y protagónica.

La participación de los ciudadanos en la vida local de los municipios tiene carácter cotidiano en muchos países, especialmente europeos. En Venezuela con la cultura política tradicional y acentuada en el presente, la centralización obstaculiza el acercamiento del Poder municipal al ciudadano, a lo cual se suma la existencia de municipios superpoblados, y la injerencia y control excesivos del gobierno en las decisiones de las instancias comunales que se han formado.

El ya mencionado artículo 168 de la Constitución establece que: “Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna conforme a la Ley”, por tanto es de orden Constitucional que el Municipio cumpla las actuaciones que le competen con la intervención efectiva de la ciudadanía.

Con el propósito de profundizar en los aspectos señalados, el presente trabajo de investigación se ha estructurado en cuatro capítulos:

El Capítulo I trata sobre La Competencia como principio de la Administración. En él se analizan, con relación a la competencia, sus definiciones, sus características y distribución.

El Capítulo II se titula: El Municipio y la Competencia Municipal y, su contenido se relaciona con el Municipio, su definición; algunas características del Municipio y sus competencias.

En el Capítulo III , denominado La Protección del Ambiente como Competencia Municipal, se estudian Aspectos concernientes a la Protección del Ambiente, la relación entre Ordenación Territorial y Urbanística y Protección Ambiental y, la Protección del Ambiente en la Legislación Venezolana.

En el Capítulo IV se abordan temas relacionados con La Participación Ciudadana y la Protección Ambiental, entre los cuáles se señalan: definición de participación ciudadana; sus formas de participación y, la importancia de la educación para la participación ciudadana, en acciones de Protección Ambiental.

En la parte final de este trabajo, se presentan las Conclusiones y las Referencias Bibliográficas.

## CAPÍTULO I

### LA COMPETENCIA COMO PRINCIPIO DE LA ADMINISTRACIÓN

#### LA COMPETENCIA: DEFINICIÓN

Etimológicamente el vocablo competencia envuelve la idea de prestación: *con* y *Petere* que significa lo que se puede pedir. También se le hace derivar del latín *competentia*, que significa incumbencia. Esta es la acepción que en sentido general, técnico y administrativo, es mayoritariamente aceptada.

La competencia, en sentido general se considera como la incumbencia, aptitud o atribución que legítimamente tiene alguien para intervenir o actuar con relación a un determinado asunto. En sentido técnico es la preparación o habilidad para ejecutar ciertas funciones o actos de manera exitosa.

Muchos doctrinarios han estudiado este tema en el plano de la Administración y consideran a la competencia, en esencia, como la facultad de actuación de los órganos del Estado que está predeterminada por normas legales. En este orden de ideas, se tiene que Sayagués (1974) define la competencia como “la aptitud de obrar de las personas públicas o de sus órganos.” Considera este autor que el territorio, la

materia y los poderes jurídicos son los elementos fundamentales que determinan la competencia.

En coincidencia con estos criterios sobre lo que es la competencia, Brewer (2005) la define como “la aptitud legal que tienen los órganos de la Administración para actuar la voluntad del Estado”.

En Venezuela, la competencia ha sido definida por el Tribunal Supremo de Justicia como: “la capacidad legal de actuación de la Administración, es decir, representa la medida de una potestad genérica que le ha sido conferida por Ley. De allí que la competencia no se presume sino que debe constar expresamente por imperativo de la norma legal”.

Los diferentes órganos de la Administración Pública tienen atribuidos diferentes competencias. El principio de legalidad rige las actuaciones de los entes administrativos y así lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 137: “La Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.”

La Ley Orgánica de la Administración Pública, en concordancia con la norma constitucional, establece en su artículo 4:

“La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cuál la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares.”

En el artículo referido, se refuerza la idea del imperativo legal que requieren las actuaciones competenciales puesto que exige que las mismas estén establecidas previa y formalmente en la Constitución, las leyes, o actos administrativos de carácter normativo.

Por tanto el principio de legalidad tiene una de sus manifestaciones más idóneas en la competencia, puesto que cada uno de los órganos del Poder Público tiene delimitadas las potestades que le atribuye la ley.

#### CARACTERISTICAS DE LA COMPETENCIA.

En la Ley Orgánica de Administración Pública, en su artículo 25 se indican los que son considerados principios o características de la competencia:

“Toda competencia otorgada a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos legalmente; será irrenunciable, indelegable, improrrogable y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos...”

Hay coincidencia entre lo señalado por la ley y las que tradicionalmente, se han señalado como características de la Competencia:

a.- Es de origen legal: La Constitución, Leyes, u otras normas de derecho objetivo determinan en forma expresa las competencias que corresponden a cada órgano.

b.- Es de ejercicio obligatorio, irrenunciable e intransferible. Constituye una carga de carácter objetivo para el órgano o funcionario a quien le ha sido atribuida, el cual no puede deshacerse de ella. No es un derecho subjetivo de las personas que ejercen la titularidad del órgano y, nunca podrá renunciarse por acuerdo entre las partes, es decir entre los administrados y el ente administrativo.

c.- Es indelegable: No puede ser modificada y mucho menos delegada, ni por voluntad de la Administración, ni por criterio de los administrados. Este principio se corresponde con el hecho de que la competencia atiende al interés público, por tanto no puede ser resquebrajado.

La inalterabilidad de la competencia es válida, tanto por la autonomía privada como por el poder público, a menos que se produzca por voluntad de la ley y en consecuencia cae en la esfera de la reserva legal absoluta.

Sin embargo y aún cuando pareciera contradictorio con su significado, la indelegabilidad de la competencia acepta como excepciones: la delegación, la avocación y la encomienda de gestión, las cuales son tipificadas en el ordenamiento jurídico venezolano.

1.-La Delegación. Se define como el traslado o traspaso de la actividad competencial de un órgano superior a uno inferior. En la Ley Orgánica de la Administración Pública se consideran los siguientes tipos:

1.1.-Delegación intersubjetiva: Aquella que podrá efectuar la Administración Pública bien sea nacional, de los estados, de los distritos metropolitanos o de los municipios, delegando las competencias que le han sido otorgadas por ley, a sus respectivos entes descentralizados. Hay transferencia de la responsabilidad del ente delegante al ente delegado.

Algunas actividades nacionales o estatales pueden ser delegadas por el Poder Nacional o Poder de los Estados, en los Municipios, previa aceptación de éstos en la búsqueda de una mejor eficiencia de la gestión pública o de la prestación de los servicios públicos.

1.2.-Delegación interorgánica: Consiste en la delegación de las competencias que la ley les ha otorgado, desde un ente u órgano

jerárquicamente superior a otro inmediatamente inferior. Hay responsabilidad de los funcionarios del órgano delegado, de la ejecución de la atribución que se le ha encargado, pero de los actos administrativos derivados del ejercicio de esas atribuciones, a los efectos de los recursos, la responsabilidad es del órgano delegante.

2.-Encomienda de gestión. Se refiere a que los órganos de la Administración Pública, podrán encomendar en forma total o parcial la realización de actividades técnicas o materiales de determinadas competencias, a sus respectivos entes descentralizados, que sean idóneos para su cabal cumplimiento, de conformidad con lo establecido en la ley .No significa que haya cesión de la titularidad de la competencia.

3.-Avocación: Consiste básicamente en que la competencia de un órgano jerárquicamente inferior es asumida por un órgano superior. El Artículo 41 eiusdem señala que los superiores jerárquicos de los órganos y entes de la Administración Pública podrán avocarse al conocimiento y resolución de asuntos que son competencia de sus órganos jerárquicamente inferiores.

## DISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA:

Previa a la distribución de la competencia, se hace necesario recordar algunos aspectos relativos a la distribución del poder en Venezuela, sin pretender ser exhaustivos en relación a los mismos.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1.999), en su artículo 4, establece: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad.”

La organización del Estado Venezolano como una estructura descentralizada político-territorial, está conformada por diferentes niveles organizativos de poder, vale decir que el Poder Público al distribuirse verticalmente, se divide en: Nacional, que se ejerce en todos y cada uno de los lugares del territorio y está representado por la República; Estatal, que corresponde a los Estados, así como también al Distrito Capital, las dependencias federales y territorios federales y, Municipal ejercido por cada uno de los municipios que conforman el territorio nacional

La distribución vertical del Poder Público, que es fundamentalmente, una distribución territorial, no es contradictoria con la unicidad e integración del territorio, así lo exige el mencionado artículo 4 constitucional.

También en Venezuela rige el principio de separación de poderes o división horizontal. Tradicionalmente el Poder Público consideraba tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A partir de la Constitución de 1999 se incorporaron dos nuevos poderes: el Ciudadano y el Electoral.

El Poder Público, en sus diferentes niveles ejerce sus competencias dentro de ciertos límites y formas o modalidades. En Derecho Administrativo, autores como Santamaría, J (2.001) consideran tres tipos clásicos o formas bajo los cuáles puede atribuirse la competencia: Material, jerárquica y territorial.

Competencia material: Se le denomina también funcional u objetiva y es aquella en la cual se realiza la asignación de competencia entre los distintos órganos en función de las finalidades que los entes persiguen, de manera que cada órgano es específico porque tiene competencias en razón de la materia, que lo diferencian de los demás.

Competencia jerárquica o por grado: Se fundamenta en el principio de jerarquía, según el cuál hay una distribución vertical o piramidal en la Administración

y, en función de ella existen órganos ubicados en niveles superiores y otros en niveles inferiores, en forma gradual, por lo que las tareas más importantes corresponderían a órganos jerárquicamente superiores. Las tareas que competen a órganos superiores no pueden ser asumidas por órganos inferiores y viceversa.

Competencia territorial o por razón del lugar: Es aquella que se caracteriza porque cada órgano ejecuta el ejercicio de su competencia circunscrito a un ámbito geográfico determinado.

También se consideran otros criterios de distribución de competencia, tales como:

Competencia *Rationi temporis* o por razón del tiempo: Se trata del tipo de competencia que le corresponde a un órgano ejercerla durante un tiempo determinado, y que una vez transcurrido ese tiempo, la misma se extingue.

Es bastante completa la clasificación que al respecto hace Araujo-Juárez (2007) quien define diecinueve modalidades de competencia; pero en razón del interés que representan para el presente estudio, se considerarán las siguientes:

Competencia concurrente: Considera que varias competencias de distintos órganos o entes convergen sobre el mismo objeto. La Ley Orgánica del Poder Público

Municipal, dice en su artículo 57 que las competencias concurrentes son aquellas que el Municipio comparte con el Poder Nacional o Estatal y el Municipio las ejerce sobre las materias que le asigne la Constitución, las leyes de base y las leyes de desarrollo.

Competencia exclusiva o privativa: Atiende al alcance del poder y se refiere a que la competencia es atribuida y la ejerce un órgano, independientemente de su ubicación jerárquica y con exclusión de todos los otros órganos.

Competencia compartida: Requiere para su ejercicio la intervención de dos o más entes u órganos.

Competencia residual: Tiene lugar cuando distribuidas las competencias mediante norma expresa, queda un residuo que no es atribuido a ningún órgano o ente, y que por lo general es asumido por la máxima autoridad.

La Constitución (1999) establece para cada nivel político territorial, las competencias que les son atribuidas, así en el artículo 156 se indican las competencias del Poder Público Nacional, sin especificar si son exclusivas o concurrentes; en el artículo 164 se señalan competencias exclusivas de los estados, en el numeral 11 del mismo artículo, las que podrían considerarse competencias residuales y, el artículo 178, expresa las competencias del Municipio. Con relación a

que si las competencias atribuidas al Poder Nacional son o no exclusivas, se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (2004): “Debe ser entendido como principio general que las competencias enumeradas en el Artículo 156 de la Constitución, atribuidas al Poder Nacional, sólo puede considerarse de manera restrictiva.....”. De allí, que cuando se pretenda delimitar cuales competencias son exclusivas o concurrentes del Poder Nacional, debe analizarse restrictivamente, es decir, estudiar cada caso en particular, y no hacer extensiva ni extrapolar la decisión a otras competencias.

La estructura político-administrativa así como la organización de los Municipios, es fortalecida por la Constitución de 1999 que le otorga un gran repertorio de competencias, reforzadas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2.010)

Sin embargo, sin estar establecido constitucionalmente, y aún cuando fue negado por el pueblo venezolano a través de referendo el 07 de diciembre 2007, el actual gobierno está instaurando una nueva geometría de poder, con miras al establecimiento del denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar y su Primer Plan Socialista en la construcción del llamado Socialismo del Siglo XXI. En este sentido se está modificando la estructura socio-territorial de Venezuela, a través de un desarrollo territorial que según reseña el proyecto es desconcentrado, definido por

ejes integradores, regiones programas, un sistema de ciudades interconectadas y un ambiente saludable.

Para el propósito de implantar el Estado Socialista en Venezuela, fue aprobada en el año 2006, la Ley de los Consejos Comunales, la cual ha experimentado varias reformas, la última de ellas en el 2.009. Además en el marco de la llamada Ley Habilitante, sancionada por la Asamblea Nacional vigente hasta enero de 2011, el Presidente de la República ha dictado una serie de leyes, incluso de carácter orgánico, sobre diferentes materias, con miras a lograr su objetivo de implantar el Estado Socialista.

Para los mismos fines, la Asamblea Nacional desde el 17 de diciembre de 2010 hasta el 28 de diciembre del mismo año, dictó un conjunto de leyes, entre ellas: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular y Ley Orgánica de Contraloría Social. Aunque con dichas leyes se publicita el impulso del Poder Popular como principal atractivo, en esencia ellas sirven de soporte para la construcción del Estado Socialista y debilitan el poder de las instancias político-territoriales establecidas en la Constitución, vale decir Estados (Gobernaciones) y Municipios (Alcaldías).

## **CAPÍTULO II**

### **EL MUNICIPIO Y LA COMPETENCIA MUNICIPAL**

#### **EL MUNICIPIO. DEFINICIÓN.**

Al analizar la distribución vertical o territorial del poder, se encuentra al municipio como nivel jerárquico menor. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece en forma expresa la distribución del Poder Público en Municipal, Estatal y Nacional. Por tanto el Municipio constituye una unidad político-territorial de la organización del Estado.

La palabra Municipio, etimológicamente, deriva del latín *municipium*. En el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española se le define como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido por un Ayuntamiento.

Para Tamayo (1998) el municipio es “una comunidad de la familia estructurada en forma natural en un mismo territorio, razón por la cual se engendra la solidaridad en la búsqueda del bien común.” La definición del autor tiene un matiz sociológico, por cuanto además de señalar la índole territorial del municipio, que le es

característica, resalta la idea de integración y unidad vecinal en la satisfacción de necesidades comunes.

Evidentemente, el Municipio, constituye una realidad social, que permite al Estado, fundamentado en los principios de cooperación, interdependencia, coordinación solidaridad, corresponsabilidad, concurrencia, atender los intereses de los ciudadanos.

Otros juristas como Ruiz (1998) destacan, además, el carácter de persona jurídica y su forma de creación, así como su autonomía plena, en concordancia con la normativa legal vigente para la época .El Municipio es definido por este autor de la siguiente manera:

“El municipio es una persona jurídica de carácter público, que tiene por finalidad la satisfacción de necesidades locales de sus habitantes, constituyendo, por su objeto, la unidad político primaria y autónoma dentro de la organización nacional, y que debe su creación a sus condiciones naturales de existencia, y al acto emanado de la Asamblea Legislativa correspondiente, de conformidad con la Ley”

Al referirse a la Constitución de la República de Venezuela(1961) que definía en su artículo 25 a los Municipios como ...”la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional .Son personas jurídicas y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley”, Fajardo(1997) dice que el concepto constitucional se refiere a la acepción jurídica y social de las familias, unidas por

costumbres y necesidades y no como división territorial; pero que para su existencia jurídica, el Municipio requiere la calificación del legislador con base en ciertos parámetros: número de habitantes, situación geográfica, condiciones socioeconómicas, entre otros.

La definición de Municipio en la Constitución vigente se encuentra en su artículo 168: “Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley...”

Como puede observarse las definiciones de la anterior y de la actual Constitución, se expresan en términos casi idénticos, con relación al Municipio, salvo en lo que respecta a la autonomía, que está taxativamente limitada por la Constitución de 1999.

La facultad de gestionar sus propios intereses constituye en el orden local, la libertad de gestión municipal o autonomía, pero debe ceder a la unidad política de la República, que incluye toda la colectividad social y por ende la realización de intereses generales.

Desde el punto de vista constitucional, sostiene Villegas (2002 ) el Municipio se configura como una entidad política descentralizada, que forma parte de la división

político-territorial del Estado, tiene personalidad jurídica, autonomía, competencias propias y puede darse su propio gobierno.

En forma semejante, y reconociendo su carácter autonómico, González (2005) dice que los municipios están conformados por comunidades estables, que habitan en un mismo lugar y que cuentan con el reconocimiento del Estado para resolver en forma autónoma los asuntos de su incumbencia.

La definición legal de Municipio está contenida en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010):

“El Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, goza de personalidad jurídica y ejerce sus competencias de manera autónoma, conforme a la Constitución de la República y la ley. Sus actuaciones incorporarán la participación protagónica del pueblo a través de las comunidades organizadas, de manera efectiva, suficiente y oportuna, en la definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados”

Mientras la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2009 consideraba la incorporación de la participación ciudadana, la reforma del 2010 habla de participación protagónica del pueblo a través de comunidades organizadas. Sería deseable que el énfasis no sólo consista en cambios más o menos constantes de la nomenclatura y de la terminología en las leyes que se promulgan, sino que las mismas conlleven la prestación de una atención más efectiva para ese pueblo, al cual además

de brindarle servicios públicos eficientes se les permita a los ciudadanos desarrollar una vida de calidad, que los incentive a educarse y a trabajar por su espacio, por su municipio, por su Estado, por su país.

En la definición legal se destacan: el carácter primario dentro del marco de división vertical del poder, fundamentado en que el municipio constituye la instancia más cercana entre los habitantes locales y el centro de poder, como ocurre en los Estados democráticos. Como producto de esa distribución político territorial en tres niveles, que son nacional, estatal y municipal, se consideran sus equivalentes personas jurídicas respectivas: República, Estados y Municipios. La autonomía, como característica del Municipio, no es plena: está constitucional y legalmente limitada. Además, en la definición, es importante destacar la incorporación por ley de la participación de los ciudadanos en las actividades propias de la gestión pública, puesto que permitiría cumplir con el fin establecido en el Preámbulo de la actual Constitución de establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica.

## CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO Y SUS COMPETENCIAS

Se dice que el Municipio como unidad político-administrativa tuvo su origen en Roma. El Imperio Romano debido a su interés en expandir y mantener su dominación sobre los pueblos que conquistaba implantó una especie de régimen municipal, concediéndoles algunos privilegios, como el de elegir a sus gobernantes.

España, asimiló la influencia de los municipios romanos, y en el proceso de conquista de las tierras de América, estableció los Ayuntamientos o Cabildos, con el propósito de organizar y dictar las reglas que debían regir la vida de las comunidades.

En Venezuela, por tanto, el Municipio es creación del Gobierno español, con las características que le eran propias. El primer Ayuntamiento creado en Venezuela fue el de Nueva Cádiz o Cubagua, en 1527. El de más renombre, el de Caracas, cuyo sentimiento de autonomía se evidenció el 19 de abril de 1.810, al negarle obediencia al Gobernador español, Vicente Emparan, y así sentar las bases de la independencia en Venezuela

Entre las características del Municipio se consideran aspectos que determinan su creación, su organización, autonomía y competencias.

#### A.-CONDICIONES QUE DETERMINAN LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS:

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2.010) establece en su Artículo 10 la existencia de ciertas condiciones para que los Consejos Legislativos puedan crear un Municipio:

a.-Una población asentada establemente, en un territorio delimitado geográficamente, entre cuyos habitantes existen vínculos de vecindad permanente, es decir asociativos sociales, culturales, económicos, religiosos, entre otros.

b.-Un centro poblado no menor a la media poblacional de los municipios pre-existentes en el estado al cual pertenecen, con exclusión de los dos municipios más poblados, requisito éste que deberá ser certificado por el Servicio Nacional de Estadística, ó una población no menor a diez mil habitantes, si no hay municipios para establecer comparaciones.

c.-La capacidad económica necesaria que le permita generar los recursos indispensables para satisfacer los requerimientos de atención de gastos de gobierno y de la administración y la provisión necesaria para atender los servicios que demande la ciudadanía. En un acta se dejará constancia de la opinión favorable del órgano rector nacional en materia de presupuesto público, que certifique el cumplimiento de este requisito, así como la opinión motivada del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas sobre los efectos que la creación del nuevo Municipio acarrearían sobre el o los municipios que resultaren segregados.

d.-Referendum aprobatorio con participación de todos los habitantes del municipio, referido a la ley de creación del municipio.

La creación de municipios indígenas, municipios de régimen especial, fusión de municipios limítrofes, son contemplados también en la Ley Orgánica del Régimen Municipal (2.010), que establece lo relativo a las iniciativas de creación, fusión o segregación de dichos municipios.

#### B.-ORGANIZACIÓN DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL:

Constitucionalmente el Municipio representa una de las formas de distribución vertical del poder público, pero además, la Constitución (1999) ha establecido para el Municipio, un sistema de separación horizontal de los poderes Ejecutivo y Legislativo, contemplados en los artículos 174 y 175, con exclusión de los poderes electoral, ciudadano y judicial.

El artículo 174 constitucional señala que tanto el gobierno como la administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien al mismo tiempo ejercerá como primera autoridad civil.

El Título IV, Capítulo II de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal explicita la organización y funciones del Poder Ejecutivo Municipal, y al efecto señala: “La elección de los Alcaldes o Alcaldesas se realiza democráticamente, por votación universal, directa y secreta, en cada Municipio y en concordancia con lo dispuesto en las leyes electorales”.

El tiempo de duración de las funciones del Alcalde o Alcaldesa es de cuatro años, de acuerdo a lo establecido en la Ley eiusdem, que no señala en forma expresa, como si lo hace la Constitución, la posibilidad de reelección. Tanto la Ley del Poder Público Municipal (2009) como la Constitución de 1999 establecían la posibilidad de reelección, aunque ésta especificaba, que dicha reelección era para el período inmediato y por una sola vez; pero el afán de continuismo reeleccionista que pareciera querer entronizarse en el país y, que se expresa en la Enmienda N° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en referéndum del 15 de febrero de 2009, modifica el artículo 174 y se permite la reelección indefinida, por cuanto no establece limitaciones a la misma.

La Ley de Regularización de los Períodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales (2.010) establece en su artículo 2 que el Consejo Nacional Electoral convocará los procesos electorales por tipo de cargo y nivel político territorial, así el Numeral 2 señala que las elecciones de alcalde o alcaldesa y concejal o concejala de los concejos municipales, distritales y metropolitanos, se convocará y efectuarán conjuntamente.

El Alcalde o Alcaldesa además de ser la primera autoridad civil y política del territorio municipal, es el jefe ejecutivo del Municipio, primera autoridad de la policía municipal y el representante en todos los asuntos de índole legal que conciernen al Municipio.

A diferencia de la Ley Orgánica del Régimen Municipal que distribuía el gobierno y administración de los Municipios entre el Alcalde y el Concejo Municipal, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal le otorga estas atribuciones en forma exclusiva al Alcalde o Alcaldesa como jefe del Poder Ejecutivo del Municipio,.

Los requisitos para postularse y ser elegido como Alcalde o Alcaldesa de un Municipio son: Ser venezolano, mayor de veinticinco años de edad, ser de estado seglar y haber residido, al menos durante tres años en el Municipio. La Ley de 2009, derogada, establecía que el candidato a Alcalde debía estar residenciado en el Municipio, por lo menos, durante los tres últimos años previos a la elección, requisito que parecía prever la necesidad de conocimiento actualizado y amor por su medio geográfico y social, así como la internalización de las necesidades de su entorno, lo cual no podría exigírsele por ejemplo a un alcalde que vivió en su Municipio, sólo los tres primeros años de su vida.

Si el candidato o candidata a la Alcaldía es venezolano o venezolana por naturalización, debe estar residenciado en Venezuela, durante los últimos quince años, en forma ininterrumpida, y de ellos los tres últimos años previos a la elección de Alcalde, debe residir en el Municipio por el cual se postula.

Son atribuciones del Poder Ejecutivo Municipal, representado por el Alcalde o Alcaldesa, entre otras: dirigir el gobierno y la administración municipal; dictar reglamentos, decretos, resoluciones, y otros actos administrativos propios de la

Entidad local; velar por la adecuada prestación de los servicios públicos; cuidar celosamente los bienes del Municipio; ejercer la máxima autoridad como administrador de personal y en concordancia con los procedimientos administrativos ,hacer los nombramientos, retiros o cualquier otro movimiento de personal que considere necesario para la buena marcha del ente que preside; cumplir las funciones correspondientes en materia de desarrollo urbano local, Registro Civil, Policía Municipal, Participación Ciudadana, Preservación del Ambiente.

El Alcalde es un funcionario público, con las responsabilidades inherentes a esta condición. Tiene la potestad de dirección de la función pública municipal, la cual constituye una de las más complejas funciones administrativas, ya que no sólo incluye orientación, comunicación, liderazgo, asistencia, sino también todos aquellos procesos que permiten influir en los subordinados de manera que las acciones que estos realicen estén acordes con las expectativas de los habitantes municipio.

El artículo 175 constitucional y el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2.010) establecen que la función legislativa del Municipio corresponde al Concejo Municipal, integrado por concejales o concejales electos por votación popular, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

La función de Contraloría Municipal corresponde a un Contralor o Contralora, que de conformidad con las leyes y ordenanzas que correspondan, ejercerá el control, vigilancia y fiscalización de ingresos, gastos y bienes del Municipio. Desde el

artículo 100 al 109 de la Ley eiusdem se consideran las funciones y otros aspectos relacionados con la contraloría municipal.

El artículo 166 constitucional prevé en cada Estado la creación de un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas conformado por las autoridades nacionales estatales y municipales y las comunidades organizadas.

La planificación en el Municipio está a cargo del Consejo Local de Planificación Pública como ente integrador del gobierno municipal y las comunidades organizadas, en la realización e instrumentación de los planes de desarrollo del Municipio, conforme a la normativa legal vigente y en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales.

Los Consejos Locales de Planificación, son constitucionalmente medios de participación y de control social y deben garantizar esa participación protagónica del pueblo en el diseño del Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales. Sería una manera de dar cumplimiento al Artículo 162 de la Constitución que establece:

“Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la ley..”

El Municipio se regirá, según el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, por el Sistema Nacional de Planificación que promueve que la actividad planificadora esté a favor de una política de ordenación que le de el valor justo a los territorios, a su historia, sus capacidades, sus recursos físicos, naturales, ambientales y patrimoniales.

Algunos ambientalistas venezolanos han mostrado preocupación porque consideran que el Municipio ha sido poco diligente en exigir la aplicación de las normas legales que deben cumplirse en la planificación del urbanismo, lo que ha provocado anarquía en la estructuración de las ciudades y deterioro del ambiente.

El artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), considera la existencia de otras entidades locales territoriales:

1.-La comuna.

2.- Los Distritos Metropolitanos, constituidos por dos o más Municipios que tengan entre sí relaciones económicas, sociales y físicas con características de área metropolitana y con desarrollo en experiencias de mancomunidades durante al menos dos períodos municipales continuos.

3.- Las parroquias y demás demarcaciones dentro del territorio del Municipio, como urbanizaciones, barrios, aldeas y caseríos.

Las parroquias y las otras entidades locales que existen dentro del territorio municipal, son demarcaciones que se crean con el propósito de desconcentrar la gestión del Municipio, además promover la participación ciudadana y mejorar la prestación de los servicios públicos. Están expresamente establecidas en la Constitución, aún cuando se utilice el término “podrá” como condicional para su creación, ellas son de larga data en la historia y geografía de los municipios venezolanos.

No puede decirse lo mismo de la comuna, la cual es creación del actual sistema de gobierno y definida como un espacio socialista, constituido por la integración de comunidades vecinas y donde soberanía, participación protagónica, producción social, desarrollo endógeno y sustentable, son entre otros los principios que ofrecen como incentivos de carácter indudablemente populista. La Constitución vigente no considera la comuna dentro de los espacios territoriales, más bien el referéndum que se dio en Venezuela en el año 2007, negó la intención de modificación propuesta al respecto por el gobierno. Sin embargo a través de la Ley que autoriza al Presidente de la República para dictar Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley en las Materias que se delegan, conocida como Ley Habilitante, se

decretaron, como ya fue señalado, en diciembre de 2010 un conjunto de leyes relacionadas con el poder popular, entre ellas la Ley Orgánica de las Comunas.

Se puede estar a favor del establecimiento de nuevos espacios de participación popular, característicos de una verdadera democracia, pero no puede resquebrajarse la identidad de orden constitucional, histórico, social, económico y político que tienen los municipios y parroquias.

No puede desconocerse que los municipios constituyen las entidades político-geográficas idóneas para enfrentar y resolver los problemas del colectivo local, especialmente los de orden ambiental y urbanístico, pero las alternativas de solución serían más viables si se planificaran conjuntamente con los habitantes de las localidades. En este sentido Villegas (2002) expresa que los Municipios son las entidades apropiadas para abordar de una forma integrada los problemas que plantea el desarrollo sostenible a nivel local y por lo tanto los gobiernos locales deberían de ser reforzados por medio de una consolidación de su estructura.

Pareciera que en Venezuela, el Municipio que es el ente local de carácter constitucional, con potestad para realizar acciones que contribuyan con el desarrollo sostenible del país, hay cierta tendencia a debilitarlo, con la creación de otras instituciones denominadas instancias de participación popular, que carecen de autonomía, dependen directamente del Poder Central Nacional y que no están en

capacidad de ejercer las competencias propias del Poder Público Municipal, por ejemplo las referidas a gestión ambiental, saneamiento ambiental, control de calidad de aguas, control de ruidos en tránsito automotor, entre otras, a menos que se creen mecanismos especiales coordinados por las Municipalidades.

Una sociedad democrática, participativa y protagónica, como dice el Preámbulo de la Constitución, sólo es viable con el poder cerca del ciudadano y como sostiene Brewer, A (2.011).

“La participación política es la cotidianeidad de la vida ciudadana, que en democracia sólo se asegura a nivel local, en unidades territoriales políticas y autónomas descentralizadas donde se practique el autogobierno mediante representantes electos en forma directa, universal y secreta.”

Valdría la pena, si se piensa en mejorar la calidad de vida de los pueblos, reforzar las instancias constitucionales existentes, es decir pensar en optimizar la municipalización, creando Municipios autónomos hasta en las regiones menos pobladas y más alejadas del país; subdividir en dos ,tres o cuatro a los municipios superpoblados, y que cada uno tenga su autoridad local electa a través de los mecanismos más idóneos para ello; mejorar los estilos de otorgamiento, producción y administración de recursos de manera que ese espacio territorial de orden constitucional que es el Municipio, además de acercar el poder al ciudadano, permita afianzar el sentido de pertenencia a un país que entiende y resuelve las necesidades de sus ciudadanos.

### **CAPÍTULO III**

#### **LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE COMO COMPETENCIA MUNICIPAL**

##### **1.-ASPECTOS CONCERNIENTES A LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE.**

El término ambiente es definido en la Ley Orgánica del Ambiente (2.009) como “Conjunto o sistema de elementos de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante dinámica por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia de los seres humanos y demás organismos vivos, que interactúan permanentemente en un espacio y tiempo determinados.”

El estudio de esas relaciones de los organismos, incluyendo el hombre, con sus ambientes constituye el objeto de estudio de la Ecología.

En el idioma castellano se utiliza indistintamente las palabras medio, ambiente, o medio ambiente, aunque los especialistas biólogos y ecólogos dicen que medio ambiente es una expresión redundante. Independientemente del término que se use, el concepto se refiere al entorno tanto animado o biótico como inanimado o abiótico, en el cual se desarrolla la vida de un organismo.

Se da el nombre de ecosistema, según Contreras (1978) a la unidad natural constituida por organismos tanto animales como vegetales que ocupan un ambiente físico determinado. En el ecosistema hay permanentes y variadas interacciones entre los organismos y entre éstos y los factores físicos del ambiente lo que conduce a la organización del sistema de manera que se pueda mantener en equilibrio.

Los elementos abióticos que interaccionan en el ambiente son el suelo, las aguas, la atmósfera, el clima y, los bióticos: la flora (vegetales), la fauna (animales), el hombre. La relación de vegetales y animales con su medio es esencialmente ecológica, la del hombre es además sociológica. Es el hombre quien tiene la capacidad de modificar, transformar o crear las condiciones para mejorar su medio o para destruirlo.

En Venezuela y en general en el mundo los primeros pobladores vivían de los productos naturales que obtenían de la tierra, de los bosques, selvas, ríos, mares, y de los cultivos de vegetales así como la caza y cría de animales. Con el crecimiento de la población, los requerimientos, sobre todo alimentarios, han provocado la tala y quema indiscriminados, es decir procesos de deforestación de bosques y selvas, así como pérdida de la diversidad biológica, a lo cual se suman el deterioro de la capa de ozono, y el llamado efecto invernadero, que han determinado la degradación del ambiente.

Resulta innegable, sin seguir a Malthus quien sostenía que el crecimiento es geométrico o exponencial en las poblaciones y aritmético en los alimentos, lo que provocaría en poco tiempo la depauperización y extinción de la vida humana, que el crecimiento de las poblaciones humanas y la vulnerabilidad de la naturaleza amerita la toma de medidas de preservación de la vida en nuestro planeta.

Ferencz (1992) ofrece una visión sombría, cuando dice que la humanidad puede ser borrada del planeta de manera rápida o de manera lenta. La primera sería la guerra nuclear que ocasionaría el invierno nuclear, la destrucción de la capa de ozono, envenenamiento del aire, tormentas de fuego y la muerte de millones de personas. Lo ocurrido recientemente en Japón, país que fue afectado por un terremoto de grado 9 en la Escala Richter y un posterior tsunami, que ocasionaron incalculables pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales, representa una situación de carácter catastrófico, agravada por los daños ocasionados a cuatro reactores nucleares, con la posibilidad de emisiones radioactivas y las predecibles y nefastas consecuencias para la vida, no sólo en este país, sino también en el resto del planeta.

Dice Ferencz, que la segunda forma, la manera lenta, es por medio del deterioro de los océanos, suelos, atmósfera por la actual destrucción del medio ambiente.

Los ecologistas señalan varios factores como causantes del progresivo deterioro ambiental. Entre ellos:

a.-El crecimiento poblacional. La explosión demográfica en el mundo, ha provocado una gran preocupación por la supervivencia de la especie humana, puesto que ella origina un consumo desmesurado de los recursos y elevación de los niveles de contaminación ambiental. Según FEDUPEL(2.006) en Venezuela, el primer censo del año 1.873 arrojó una población de 1.732.411 habitantes, el duodécimo censo de 1.990,18.105.265 habitantes y se indican como factores determinantes de ese crecimiento: el descenso de la mortalidad, por la introducción de técnicas médico asistenciales modernas, el aumento de la natalidad y las migraciones internacionales.

b.-La industrialización: El establecimiento de industrias en las principales ciudades en todos los países del mundo, pero especialmente en los desarrollados, ha provocado la ruptura del equilibrio ecológico, especialmente por la polución que provoca el humo, la expulsión de desechos contaminantes, sumado a los escapes de vehículos automotores, y emanaciones de basuras en descomposición. El establecimiento de las industrias, sin la debida supervisión y control de los gobiernos municipal, estatal y nacional para que se sigan los requerimientos legales y sanitarios acarrea, graves problemas de contaminación tanto en la atmósfera y los suelos como en las aguas y es determinante en la disminución de la biodiversidad.

c.-La pérdida de la biodiversidad: El ser humano es el más importante de los factores bióticos que afecta el medio y ha contribuido a la pérdida de la biodiversidad, causando desequilibrio entre las especies, debido a sus acciones de perturbación sobre los ecosistemas .

La biodiversidad puede definirse como la variedad de organismos que habitan la tierra o un espacio geográfico determinado. Incluye todas las especies animales, vegetales y microorganismos (bacterias, protozoarios, algas, hongos), también los ecosistemas así como las diferentes funciones que cada organismo realiza y que permite mantener el equilibrio ecológico.

Venezuela se encuentra entre los diez países del mundo con mayor diversidad biológica. Daniels, H y Barrios, R (2.000) dicen que esa riqueza de especies se debe a la gran diversidad de ambientes, producto de la integración de una gran variedad de elementos geográficos, geológicos, y climatológicos que han dado lugar a la conformación de una gran riqueza de ambientes con plantas y animales característicos

En muchos países del mundo, la pérdida de especies biológicas, tanto vegetales como animales, se debe entre otras causas, a la explotación indiscriminada con fines comerciales de especies de la flora y fauna, a la caza sin control efectivo, pero especialmente a la destrucción de los hábitats, bien por construcción de urbanizaciones y complejos habitacionales, de carreteras, autopistas, vías de

penetración, establecimiento de industrias o bien por razones naturales: terremotos, huracanes, ciclones, maremotos, tsunamis, erupción de volcanes.

d.-La contaminación del ambiente: Este factor incluye la contaminación y pérdida de suelos, contaminación del aire, de las aguas, del sonido. La contaminación consiste básicamente en la producción y liberación de sustancias que provocan alteraciones en el medio y lo hacen menos apto para el desarrollo de la vida tanto de los seres humanos como de las especies vegetales y animales.

Contaminación de los Suelos: La capa vegetal de los suelos se pierde por procesos de erosión, muchas veces naturales como en caso de lluvias, corrientes de agua, vientos, pero otras veces es efecto de la acción humana, el pastoreo y paso de ganado, la tala y quema indiscriminada. La basura es un agente contaminante, producto fatal de las actividades que el ser humano realiza. Además los desechos sólidos degradan el ambiente afectando las aguas, el aire, los suelos.

Contaminación del Aire: La atmósfera es la capa gaseosa que cubre la tierra; en su capa más cercana posee las condiciones necesarias para que se desarrolle la vida animal y vegetal; sus capas más alejadas actúan como filtros protectores de la vida. Cuando hay adición de sustancias no deseables a la atmósfera que son causantes de enfermedades de las vías respiratorias, alergias, afecciones visuales y dermatológicas, así como otros problemas de salud y daños a los ecosistemas en

general, por la presencia de humo, gases, polen, productos químicos, aerosoles, fluorocarbonados, se dice que el aire está contaminado.

Contaminación de las Aguas: Las condiciones de potabilidad de las aguas para el consumo humano, para los riegos y actividades recreativas, exigen que ellas sean inodoras, incoloras, transparentes, insípidas y que mantengan su poder disolvente. Muchas masas de agua son saladas como los océanos y mares; las aguas dulces pueden ser superficiales como lagos, ríos y, subterráneas que pueden encontrarse cerca de la superficie de los suelos o a grandes profundidades.

Cuando se han hecho estudios serios sobre las fuentes de agua, se ha determinado que muchas de ellas han desaparecido o están en vías de extinción, bien por efectos de las sequías prolongadas, como consecuencia del calentamiento global de la tierra, bien, y lo cual es más grave, por efecto de la contaminación del agua, entendida como las alteraciones de sus condiciones físico- químicas y biológicas que disminuyen su carácter de potabilidad y por ende su utilización en el consumo humano. Desafortunadamente, en muchos de los países en vías de desarrollo, las fuentes de agua son utilizados para descargar desechos industriales, cloacas, aguas residuales productos de la actividad doméstica y agrícola, con los subsiguientes efectos nocivos para la salud de la población

Contaminación sónica: Puede considerarse que existe contaminación sónica cuando la intensidad de los sonidos se torna indeseable al oído humano. En ese caso ya no se habla de sonidos sino de ruidos.

La vida moderna conlleva a que los seres humanos estén expuestos a ruidos más o menos prolongados: aviones, buses, camiones, motocicletas, martilladoras, aparatos de sonido.

Los daños que los ruidos intensos causan en la salud de las personas son variados: pérdida de la audición o sordera, trastornos del equilibrio, insomnios, palpitaciones y trastornos cardíacos, entre otros.

Las municipalidades a través de ordenanzas deberán regular los niveles de intensidad sónica, que se mide en unidades denominadas decibeles, permitidos en las ciudades. Pudiera empezarse por controlar los volúmenes de radios y aparatos de sonido en buses y otros medios de transporte, en discotecas, en minitecas que ensordecen, en especial, los fines de semana, a los habitantes de comunidades populares. Sería deseable controlar la intensidad de ruidos en los escapes de motos y automóviles que causan sordera y otros daños permanentes a la salud de los usuarios y de los propios conductores.

Evidentemente que el medio en el cual se desenvuelve una persona, está constituido básicamente por su entorno territorial: su casa, su barrio o urbanización, su parroquia, su municipio y se requiere una relación de complementariedad entre gobiernos locales y habitantes de una comunidad en la lucha por la conservación del ambiente y por lograr mejorar la calidad de vida de los pobladores. Esa calidad de vida, implica que los elementos y procesos naturales y ecológicos, es decir, aire, agua, suelos, clima, paisajes, diversidad biológica animal y vegetal, existan en condiciones que hagan posible el bienestar del ser humano tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

En lo concerniente concretamente a las competencias del Municipio éstas se refieren a los asuntos o problemas que afectan a los habitantes de las localidades ubicadas dentro del ámbito municipal, cuya responsabilidad de solución se le atribuye legalmente al municipio.

Las autoridades municipales deberían emprender acciones que permitan una mejor convivencia entre los ciudadanos y un conocimiento deseable sobre el medio y su protección. Entre ellas:

- Divulgar a través de los medios de comunicación, afiches, pancartas, conferencias y cualquier otro medio, las normas, ordenanzas, resoluciones que permitan fomentar la convivencia ciudadana y la protección del ambiente.

- Colocar carteles que incentiven al ciudadano a la adopción de conductas deseables, tales como: Evita lanzar papeles a la calle; Usa las papeleras; Cede el asiento a mujeres embarazadas o con niños en brazos; Ayuda al minusválido.

- Coadyuvar con las autoridades de Tránsito en el ordenamiento del tránsito terrestre, primero con programas de orientación referidos, entre otros a concientizar al ciudadano sobre el respeto permanente a las señales de tránsito, el uso adecuado de las paradas de buses o automóviles, el uso obligatorio del cinturón de seguridad en los automóviles, y de cascos en los motorizados; evitar el uso de teléfonos celulares y de videos al conducir. Se continuaría con acciones de vigilancia y control y hasta penalización.

- Realizar campañas de concientización a los usuarios de transporte y peatones sobre el cruce de calles y avenidas por las esquinas demarcadas para ello, respetar a conductores y a los demás pasajeros, cuidar como propias las unidades de transporte.

- Colocar avisos, propiciar encuentros, dictar conferencias, visitar escuelas llevando mensajes sobre la protección del ambiente, que inviten a conservar las plazas, los parques, jardines y espacios públicos en óptimas condiciones de salubridad, que recomienden evitar la colocación de basura, residuos y desechos sólidos en espacios y vías públicas.

- Prohibir la circulación de vehículos en mal estado, la quema de basuras y restos vegetales, la proliferación de talleres y ventas de comida ambulante que obstruyen calles y aceras y emiten emanaciones que contaminan el aire. Ejercer acciones de vigilancia y control al respecto.

Son variadas las acciones que el Municipio puede llevar a cabo para cumplir la Gestión del ambiente y protegerlo de forma efectiva, con la actuación de los funcionarios municipales y con la participación de la ciudadanía. Las mencionadas anteriormente constituyen una muestra de ellas.

Al referirse a las competencias y facultades municipales Zuccherini (1992) dice que se refieren a “la problemática de interés local que son atinentes a la vida municipal”. Sostiene que la competencia municipal tiene calidad de omnicomprensión y que abarca todo lo que se refiera a aspectos que tienen que ver con el progreso y bienestar de los vecinos del municipio. Se infiere, por tanto que lo concerniente a la salud, educación y, el hábitat son parte de esas competencias referidas.

Este autor al profundizar en el análisis de los elementos de la competencia municipal señala como tales, la base territorial, es decir el asiento geográfico del municipio así como los órganos y organismos que lo forman, la materia a la cual considera como “la suma de las incumbencias de la institución municipal, sus órganos y organismos” y las facultades para obrar sobre la materia municipio.

La Constitución Venezolana en su Artículo 178 contiene una larga lista de materias atribuidas a los municipios, pero en esencia sólo pueden considerarse como

competencias exclusivas de los municipios algunos aspectos de esas materias que conciernen a la vida local, y aún la intervención en éstos se dificulta por las actuaciones que en el orden político, económico y legal realiza el Gobierno Nacional, en muchas oportunidades sesgadas por la ideología que preconizan y por el tinte populista y poco científico o técnico que por lo general, le caracterizan. Al dejar de lado los principios de descentralización y desconcentración, no se respetan ni atribuyen competencias a los entes con carácter más cercano al ciudadano, vale decir Estados, Municipios y Parroquias, más bien se les despoja de ellas, como ocurrió con los puertos y aeropuertos que eran administrados por los Estados, y pasaron a la Administración Nacional; tampoco se le asignan los recursos económicos necesarios, por tanto, lo que pudieran ser soluciones prontas, se demoran innecesariamente.

Las materias de competencia municipal varían de una legislación a otra, pero en la mayoría de ellas, la protección ambiental tiene importancia destacada. Muchos autores han coincidido en señalar su relevancia universal, nacional, estatal y, local. Entre ellos se pueden mencionar:

Canter (2003) señala que en los Estados Unidos de Norteamérica la Ley de Política Ambiental Nacional (NEPA) sirvió a partir de 1970, fecha en la cual se hizo efectiva dicha Ley, para garantizar que el proceso de toma de decisiones sea equilibrado en lo que respecta al ambiente y a su interés público.

El autor centra sus estudios en la Evaluación del Impacto Ambiental ( ETA) la cual constituye tanto en los Estados Unidos, como en España un procedimiento y una herramienta de gestión que facilita a las autoridades competentes la información adecuada para la toma de decisiones sobre proyectos que puedan causar impactos en el medio ambiente.

Para los estudiosos de los problemas ambientales y la crisis que en este sentido se cierne sobre la humanidad, la estrategia más idónea para superarlos se fundamenta en el desarrollo sostenible, entendido como un compromiso con los seres humanos, para ocuparse de la atención de sus necesidades a corto, mediano y largo plazo a fin de mejorar su calidad de vida, y procurando el mejoramiento y protección del ambiente.

Los gobiernos tanto nacionales como estatales y municipales, deberían fundamentar sus acciones de gestión del ambiente con base en el desarrollo sostenible de manera de garantizar a sus comunidades seguridad social y económica, que en último término las provea de las condiciones mínimas de una vida digna: alimentación, salud, educación, vivienda, recreación así como empleo, seguridad y servicios públicos eficientes, todo esto en consonancia con la preservación de la naturaleza y los recursos naturales.

En resumen, el Municipio como instancia de impulso del desarrollo económico de las comunidades ubicadas en el ámbito de sus competencias, debe complementar las acciones de ajuste económico, con la inserción de políticas ambientales e iniciativas orientadas a las poblaciones o barriadas más necesitadas, para evitar que se produzcan impactos ambientales, que causen daños permanentes a los ecosistemas y a la biodiversidad.

El desarrollo sostenible aún cuando implica modificación de la biosfera, es decir, el conjunto de medios donde se desarrollan los seres vivos en el planeta tierra, requiere la aplicación de recursos humanos, financieros, bióticos, abióticos, en la búsqueda de satisfacer y mejorar las condiciones de vida de la población.

Pareciera que independientemente de las prácticas y discursos por la preocupación ambiental, signados por diferentes motivaciones ideológicas, no pueden deslastrarse de una idea de desarrollo o progreso determinado por la subyugación de la naturaleza.

Cuando el hombre, en su intento de satisfacer sus necesidades, interviene la naturaleza, ha causado notables daños en los suelos, bosques, animales, ríos, mares, lagos, y otras fuentes de agua, atmósfera, clima.

Esas actividades de intervención de la naturaleza que ha realizado el hombre, en el transcurrir histórico, ha provocado notables cambios en el ambiente, pero ha sido a partir de la segunda mitad del siglo XX, que científicos, políticos, educadores, ambientalistas han gestado movimientos ecologistas, a nivel internacional, tendentes a concientizar a la opinión pública, para detener el progresivo y amenazante deterioro del ambiente.

El carácter universal de los problemas ambientales ha sido reconocido a partir de la Conferencia de Estocolmo en 1972, reafirmado en la Conferencia de Río en 1992. Así se tiene que el derecho a una calidad de vida y la garantía de un ambiente sano han adquirido reconocimiento formal en las Constituciones y sus correspondientes reformas, de diferentes países europeos tales como Alemania, 1949, España, 1978, Finlandia, 1980, Grecia, 1975, Países Bajos, 1983, Portugal, 1992, Unión Europea, 1992 y 1997. En América Latina quince Constituciones resaltan los deberes, derechos y, obligaciones del Estado en relación con el ambiente, entre ellas las de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Venezuela.

Es importante señalar que en la Conferencia de las Naciones Unidas realizada en Estocolmo en 1972, nació el Programa de Educación Ambiental de la UNESCO, que tiene como uno de sus principios rectores, desarrollar una labor educativa en

cuestiones ambientales a todos los habitantes, de manera que internalicen una conducta responsable y protectora del ambiente.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro-Brasil- del 3 al 14 de junio de 1992, se aprobaron resoluciones y se proclamaron un conjunto de principios, entre los que se destacan:

Principio 1: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”

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”

La Conferencia de Rio reconoce la inter-relación entre desarrollo sostenible y protección ambiental, destaca el papel central que desempeñan los seres humanos como parte integrante de los ecosistemas, de la naturaleza. La interdependencia con el medio, según Meier (2007) es por una parte un vínculo forzoso, inevitable, fatal, pues la vida tanto la humana como la vegetal o animal no puede subsistir sin los factores, elementos y procesos que la hacen posible, pero por otra parte esa relación se

caracteriza por la continua y progresiva modificación de las condiciones naturales del medio.

## 2.-LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.

La Constitución (1.999) establece en su artículo 128 las previsiones sobre políticas de ordenación del territorio y en tal sentido señala que ésta debe atender a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Por otra parte la Ley Orgánica para la ordenación del Territorio (1.983) prevé que los planes nacional y regional de ordenación del territorio, comprendidos en la gestión sostenible del ambiente, para ser aprobados requieren ser sometidos a consulta pública.

Como puede verse es de orden constitucional y legal, que las acciones que sean emprendidas por las Administraciones Públicas y que estén relacionadas con la planificación y ordenación de los espacios geográficos, para su ejecución deben encuadrarse dentro del desarrollo sostenible y someterse a consulta popular.

En el caso concreto de los Municipios, se requiere además de la acción de la Alcaldía, estar en consonancia con el Sistema de Planificación Nacional, el Consejo

Local de Planificación Pública, informar a las comunidades sobre la gestión local y atender sus requerimientos.

Hasta el año 1987, las normas que regían los aspectos urbanísticos en Venezuela, eran las ordenanzas municipales dictadas al respecto, por cada municipio para ser aplicadas en su ámbito geográfico específico. La Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, publicada en Gaceta Oficial del 16 de diciembre de 1987 pretende conciliar el desarrollo urbanístico y la protección del ambiente. En tal sentido en su artículo 1 dice:

“La presente Ley tiene por objetivo la ordenación del desarrollo urbanístico en todo el territorio nacional con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados. El desarrollo urbanístico salvaguarda los recursos ambientales y la calidad de vida en los centros urbanos”

Es necesario recordar que en Gacetas Oficiales N°s 38.264 y 38.279 de fechas 2 de septiembre de 2.005 y 23 de septiembre de 2.005, respectivamente se publicó la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, que en su única Disposición Derogatoria, expresamente derogaba, tanto la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio como la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística de 1987; sin embargo dicha ley fue derogada sin aplicarse. La inconsistencia en la creación de las nuevas leyes en Venezuela se ejemplifica en esta Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio que nuevamente es sancionada el 15 de agosto de 2006, y el 27 de febrero de 2007, y no entra en

vigencia, por lo que continúa aplicándose la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística.

La Ordenación Urbanística, en la Constitución de 1999, es considerada al igual que en la Constitución anterior, como una competencia concurrente de los niveles nacional y municipal y al efecto, así se establece en el artículo 156. “Es de la competencia del Poder Público Nacional: (numeral 19) El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, y la legislación sobre ordenación urbanística”

En el nivel local, el artículo 178 constitucional, en su numeral 1 expresa como competencia municipal: “..Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público”

El urbanismo o teoría de la ciudad, incluye las ideas de planificación, desarrollo, modificación, ampliación, distribución armónica de las edificaciones y los espacios de las ciudades. Sin embargo, a la puesta en práctica de estas ideas se oponen y conjugan, en muchos casos, la incomprensión e incompetencia de las autoridades y funcionarios, los intereses creados y la apatía de los ciudadanos. Se hace necesario, por tanto, la formación de una conciencia urbanística mediante un

sistemático proceso de información y educación ambiental en un programa integrado de las instancias nacionales, estatales y municipales competentes, que permitan a la población identificar los problemas o defectos de las ciudades, las posibles alternativas de solución y las maneras como la ciudadanía puede intervenir en esas posibles correcciones. A todo evento, tales programas se hacen más viables cuando se facilitan los procesos de descentralización y desconcentración de competencias en materia de protección ambiental.

La acción urbanística debe prever la precisión en el conocimiento de topografía del terreno; composición de suelos; existencia de corrientes de aguas superficiales y subterráneas; características del clima: vientos, lluvias, temperaturas, tradiciones culturales, recreativas, deportivas; condiciones de servicios públicos: agua potable, cloacas, electricidad, gas.

Los Municipios deberán contar con equipos de profesionales que se desempeñen en el área de urbanismo, seleccionados mediante el llamado a concurso de conocimientos y credenciales que permitan confiar en su profesionalismo así como en la idoneidad y transparencia de sus actuaciones. Asimismo la contratación de empresas debe efectuarse de acuerdo a las ordenanzas y legislación vigente, a fin de asegurar los requerimientos que hagan posible un crecimiento urbano armónico y sostenido.

### 3.-LA PROTECCION DEL AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA.

La Constitución de Venezuela de 1999 declara desde el mismo Preámbulo, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad. Además establece que la protección del ambiente es un derecho humano y un deber fundamental del Estado en corresponsabilidad con la sociedad civil. Meier (2.003), destacado jurista venezolano ya mencionado, defiende esta tesis ambientalista y recalca la primacía del interés público ambiental, que en virtud del principio precautorio, postula el rechazo de proyectos que puedan provocar impactos ambientales, de manera que cuando existan dudas se favorezca la protección del ambiente por encima de cualquier otro principio o derecho.

Corresponde por tanto a los ciudadanos de un país efectuar diversas acciones de participación democrática y protagónica que tengan que ver con la protección del ambiente y, es obligación del Estado ofrecer las condiciones que permitan una participación efectiva de la ciudadanía

La gestión ambiental tiene carácter público por mandato constitucional y es potestad de la Administración Pública en sus diferentes instancias, pero en estrecha interacción con la gestión ambiental que desarrolla la sociedad.

En el Sistema Jurídico Venezolano existe una variada normativa que regula la competencia municipal y la protección ambiental.

La Constitución de la República de Venezuela (1999) establece en el artículo 136 la distribución del Poder Público en Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional. En el artículo 168 define al Municipio y caracteriza la autonomía municipal.

El artículo 178 señala las competencias del Municipio: “Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local...”

En el numeral 4 del mencionado artículo 178 se señala la protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.

Los derechos ambientales, aún cuando eran considerados en constituciones anteriores, en la de 1999 adquiere notable relevancia y se le dedica el CAPITULO IX, con sus artículos 127, 128 y 129 donde se establece la gestión, protección y mantenimiento del ambiente como un derecho y deber de ésta y de las futuras generaciones. Se recalca la obligación del Estado, con la participación activa de la población en la defensa de los Derechos Ambientales como Derechos Humanos.

Compete al Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, conocer de las acciones de amparo en defensa y tutela jurídica de los derechos ambientales, cuando sean lesionados.

El artículo 127 establece:

”Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de si misma y del mundo futuro .Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica .El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire ,el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies viva, sean especialmente protegidos de conformidad con la ley.”

La norma constitucional reconoce al ambiente como un valor de carácter colectivo y que por ende es merecedor de la tutela constitucional. Además se enfatiza que la participación comunitaria, coadyuvaría en la solución de problemas de contaminación y protección ambiental. El derecho de la persona a disfrutar del ambiente está autolimitado por principios de respeto y solidaridad con las demás personas y con las futuras generaciones, a fin de garantizarles el disfrute de un ambiente ecológicamente deseable.

La defensa del ambiente es una competencia que correspondía al Poder Nacional y se cumplía a través de sus órganos ejecutivos como el Ministerio del Poder Popular del Ambiente y de los Recursos Naturales. Actualmente, diferentes entes y órganos se involucran en acciones de protección ambiental; pero en forma expresa esta materia también le fue atribuida al Municipio, de acuerdo a lo que señala el ya referido artículo 178.

El artículo 128 eiusdem señala la competencia del Estado en el desarrollo de una política de ordenación del territorio, atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas y refuerza los conceptos de desarrollo sustentable y participación ciudadana. Se evidencia que la ordenación del territorio pretende asegurar que la utilización de los recursos se haga bajo la premisa del desarrollo sustentable sin menoscabar la calidad de vida que requiere la población. Se tiene como finalidad asegurar que la ocupación, poblamiento, y en especial, la explotación de los recursos naturales para el desarrollo económico considere las características y limitaciones del medio, para evitar su deterioro.

El artículo 129 de la Constitución expresa:

“Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudio de impacto ambiental y sociocultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y

peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas .Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas...”

El Estado prevé que conjuntamente con el diseño de planes, programas, propuestas, políticas, que puedan afectar el ambiente, se evalúe el impacto ambiental que los mismos conllevan. Es obligante plantearse la necesidad de conservar el equilibrio biológico, entendido como el estado de balance natural establecido en el ecosistema en función de las inter-relaciones existentes entre los miembros de una comunidad y su hábitat.

Otros artículos constitucionales como el 62 incluyen la participación política y, la participación en la ejecución y control de la gestión pública. El Estado, como principal protagonista, debe promover y apoyar la participación de comunidades y organizaciones en las actividades de gestión pública.

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010) en su artículo 56 expresa las competencias propias del Municipio, en primer término se señala el gobierno y la administración de los intereses propios de la vida local y en segundo término aquellas materias que la Constitución y las leyes le confieren, entre ellas en el literal d, la protección del ambiente y la cooperación en el saneamiento ambiental.

La Ley dedica el TITULO VI a considerar la participación protagónica en la gestión local y señala los principios y medios de participación de la ciudadanía.

Varias leyes venezolanas se refieren concretamente a la protección del ambiente entre ellas se mencionan:

La Ley Orgánica del Ambiente (2006), en su artículo 2 establece el concepto de Gestión del Ambiente que servirá de norte a las acciones ambientales, a fin de: “...diagnosticar, inventariar, restablecer, restaurar, mejorar, preservar, proteger, controlar, vigilar y aprovechar los ecosistemas ,la diversidad biológica y demás recursos naturales y elementos del ambiente, en garantía del desarrollo sustentable ”. En su Art.15 señala que los organismos de la Administración Pública Nacional, de los estados y de los municipios son responsables de la aplicación y logro de los objetivos, que establece esta Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Esta Ley dedica su CAPITULO II del TITULO IV a la Participación ciudadana, expresando que en los asuntos atinentes a la denominada gestión del ambiente, todas las personas tienen el derecho y el deber de participar.

La misma Ley Orgánica del Ambiente, en su TÍTULO IX, CAPÍTULO I establece medidas preventivas y medidas de seguridad para evitar delitos de orden ambiental así como las sanciones a que se hacen acreedores los que incurran en ellos.

Además se crea la Jurisdicción Especial Penal Ambiental que le corresponderá conocer y decidir aquellas causas por acciones u omisiones tipificadas como delitos por la Ley Especial respectiva.

El delito ambiental es definido por Martínez, J(1.996) citado por Troconis, N (2.005) como: “Todo comportamiento típico , antijurídico, culpable y sancionable punitivamente por atentar contra los bienes ambientales o ecológicos”

La Ley Penal del Ambiente (1.992) tipifica como delitos contra el ambiente en su TÍTULO II, los siguientes:

En el Capítulo I, La Degradación, Envenenamiento, Contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daños a las Aguas, específicamente referidos a Vertido ilícito, Alteración térmica, Cambios de flujo y sedimentación, Extracción ilícita de Materiales, Contaminación de Aguas Subterráneas, Daños a las defensas de aguas, Permisos o autorizaciones ilícitos.

El Capítulo II contempla delitos referidos al Deterioro, Envenenamiento, Contaminación y demás acciones o actividades capaces de causar daño al medio Lacustre, Marino y Costero, entre ellos: Descargas Contaminantes, Construcción de obras contaminantes, Degradación de las Playas, Contaminación por fugas y descargas, Omisión de avisos, Vertido de Hidrocarburos. Pesca ilícita.

El Capítulo III se titula: De la degradación, alteración, deterioro, contaminación y demás acciones capaces de causar daños a los suelos, la topografía y el paisaje.

El Capítulo IV está referido al envenenamiento, contaminación y demás acciones capaces de alterar la atmósfera o el aire.

La destrucción contaminación y otras acciones capaces de causar daño a la flora, a la fauna y sus hábitats o a las áreas bajo régimen de administración especial, se encuentran taxativamente establecidos en el Capítulo V de la ley referida.

Se observa que la ley contempla las acciones que de una u otra forma causan el deterioro y degradación del ambiente, el cual amerita protección, mejoramiento y defensa, de manera que pueda permitir el desenvolvimiento de las comunidades con formas de vida de calidad.

El Capítulo VI penaliza la omisión de requisitos en el estudio y evaluación del impacto ambiental y el Capítulo VII tipifica los delitos sobre desechos tóxicos.

Tanto la Ley Orgánica del Ambiente como la Ley Penal del Ambiente establecen sanciones para personas naturales y personas jurídicas por la comisión de hechos delictivos que afecten el medio. La responsabilidad penal por los delitos

ambientales es objetiva, por tanto no se hace necesario demostrar la culpabilidad, sólo se requiere comprobar la violación contra el ambiente.

La Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público (2009), en su capítulo 2, Art. 4, señala que en ejecución de competencias concurrentes se harán transferencia de algunos servicios que presta el Poder Nacional; el numeral 11 se refiere a la transferencia de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales.

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, aún vigente, data de 1983 y, como su nombre lo indica establece disposiciones que deben regir el proceso de ordenación del territorio, entendido como regulación, promoción y localización de los asentamientos humanos, así como de las actividades económicas, sociales y del desarrollo físico espacial, a fin de armonizar el bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección del ambiente, como objetos del desarrollo integral.

El artículo 9 de la mencionada Ley relaciona en forma específica la ordenación del territorio con la protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y no renovables. En su artículo 10 enfatiza los conceptos de descentralización y desconcentración como formas de lograr mayor participación de regiones, estados y municipios en tareas del desarrollo nacional. Su Art. 11 ya

planteaba la necesidad de estimular la participación de los ciudadanos en los problemas de ordenación territorial.

La Ley Orgánica para la Prestación de Servicios de Agua Potable y de Saneamiento (2001), en su artículo 8 señala como competencia del Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, el desarrollo y saneamiento de servicios de agua potable. El artículo 11 expresa las competencias concretas del Municipio en el aspecto señalado

La Ley de Aguas (2.007), en su artículo. 22 refiere la responsabilidad del Municipio, en el ejercicio de las competencias que en materia concerniente a la gestión de las aguas les han sido asignadas en la Constitución y otras leyes. En su artículo 9 refiere la obligación del Estado en la promoción de la participación de las organizaciones en la gestión integral de las aguas, utilizando la información para involucrar a los ciudadanos en la solución de los problemas del agua.

La obligación de las autoridades nacionales, regionales y municipales, así como las comunidades organizadas en la realización de acciones tendentes a la conservación de la Diversidad Biológica se contemplan en los artículos 8 y 57 de la Ley de Diversidad Biológica (2000). También contempla esta Ley la Participación Ciudadana en la defensa y protección de la Diversidad Biológica.

La Ley mencionada le da a la diversidad biológica el carácter de bienes jurídicos ambientales, que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y su conservación y el uso sustentable se declaran de utilidad pública. Esta Ley, de importancia innegable por el contenido proteccionista del ambiente y las responsabilidades inherentes a los diferentes entes estatales, ha sido poco divulgada, por lo que se desconoce si se han dictado y si se cumplen las recomendaciones propuestas que garanticen la seguridad de la diversidad biológica.

En su artículo.6, la Ley de Bosques y Gestión Forestal(2.008) declara de interés público el ejercicio de las competencias y atribuciones de los órganos o entes del Poder Público relacionadas con preservación, fomento, prevención y control del patrimonio forestal y, en su literal C establece la “Inclusión y Participación de la ciudadanía en la gestión de los bosques”. Asimismo el artículo. 09 Numeral 3 se refiere al Principio de Corresponsabilidad y Participación Ciudadana y al efecto expresa: “Las ciudadanas, los ciudadanos y cualquier forma de organización social tienen el derecho y el deber de participar en la gestión forestal a través de los medios que les reconocen la Constitución y las leyes de la República.”

El numeral 5 de expresado artículo 09 eiusdem, señala que la responsabilidad del Estado con relación a este aspecto se rige por el principio de Transversalidad en todos los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En forma concreta el artículo. 19 de la citada Ley en sus numerales 1, 2, 3, 4 y 5 menciona las competencias de los Municipios referidas a la conservación, protección y recuperación del patrimonio forestal municipal. También señala la Ley, especialmente en su artículo 20, las formas de participación de las comunidades en la gestión forestal.

La Ley de Residuos y Desechos Sólidos (2004), en su artículo 6 señala su carácter de orden público e interés social y, atribuye su ejecución al Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal. En su artículo. 14 esta Ley expresa:

“Es de la competencia del municipio la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, especialmente en lo atinente al servicio de aseo urbano y domiciliario, comprendidas todas las fases de gestión de los residuos y desechos sólidos”.

También en la Ley de Tierra y Desarrollo Agrario (2.010) en su artículo 10, se indica la obligación del Municipio de coordinar con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Agricultura y Tierras y los entes ejecutores de la ley , programas de incentivos a la producción y aseguramiento de la distribución e intercambio de productos agrícolas, que permitan establecer las bases del desarrollo local sustentable, tal como lo establece el artículo 2 de dicha Ley.

Además, incluye la Ley un Título, el V, dedicado a las formas de participación ciudadana en la gestión integral de los residuos y desechos sólidos, entendida ésta como el conjunto de acciones que se aplican a las diferentes fases del manejo de ellos desde que se generan hasta su disposición, fundamentándose en criterios sanitarios y ambientales.

La participación ciudadana además de en la Constitución, en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, y en las normas ya mencionadas, es considerada en forma específica por otras leyes. Entre las más novedosas se encuentran la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2003) que como órganos encargados de la planificación integral de los gobiernos locales propenderán la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales, y la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) que regula la creación de los Consejos Comunales como instancias que permitan al pueblo organizado participar en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. La constitución de los Consejos Comunales tiene como propósito rector la construcción de un modelo de sociedad socialista, lo cual difiere del principio fundamental constitucional, que en el Artículo 2 dice que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia.

La Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (2010) define como Programa cultural y educativo aquel que, entre otros aspectos,

permita “La preservación, conservación, defensa, mejoramiento y mantenimiento del ambiente para promover el desarrollo sustentable del hábitat, en su beneficio y de las generaciones presentes y futuras”

De una u otra manera las Leyes consideradas introducen significativos aportes al derecho y gestión ambiental, y toman en consideración la actuación del Estado en sus diferentes manifestaciones y, de la población.

Con relación a la jurisprudencia existente en Venezuela, es importante mencionar algunas decisiones emanadas de la Sala Constitucional que tienen que ver con acciones de protección ambiental:

En sentencia del 24 de mayo de 2004, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia decidió la causa remitida por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta al declinar la competencia para conocer la acción de amparo introducida por el Alcalde del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta contra la Empresa KARKON C.A. por la presunta violación del derecho a un medio ambiente sano, seguro y equilibrado a favor de los habitantes del referido Municipio, protegidos por el Artículo 127 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La sentencia en cuestión declaró INADMISIBLE la solicitud de amparo constitucional ejercida por el ciudadano Eligio Hernández, en su condición de Alcalde del Municipio Mariño del Estado Nueva Esparta. El Tribunal reconoce que ciertamente el derecho que se denuncia como amenazado o vulnerado (disfrute del medio ambiente sano, seguro y equilibrado) así como otros derechos constitucionales vinculados (derecho a la salud, a la calidad de vida) corresponden por su naturaleza positiva o prestacional a "aquel conjunto de condiciones de vida que deben ser garantizados en forma general y no individualizada por el Estado, al ser inseparables del bien común del que han de disfrutar los miembros de la comunidad, entendido el concepto de bien común como el conjunto de condiciones que permita el disfrute de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes que le son conexos". Por estas razones la Sala Constitucional considera que la materia está vinculada con derechos supraindividuales cuya tutela está provisionalmente asignada a esta Sala.

Sin embargo, al revisar la legitimación activa, la Sala estima que ésta no le corresponde al Alcalde y se refiere al fallo 1395 del 21-11-2000 donde se señaló que en el caso de los sujetos públicos, es decir de los órganos o entes estatales, sólo la Defensoría del Pueblo tiene la potestad, con base en los Artículos 280, y 281 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de acudir a los Tribunales de la República para solicitar amparo y tutela efectiva de los derechos colectivos de las personas que habitan en el territorio de la República. Indica que tal representación no está atribuida expresamente en el actual ordenamiento jurídico a ningún otro órgano.

Se indica en la sentencia que órganos estatales como los Gobernadores, los Alcaldes, los Directores de Institutos Autónomos, el Presidente de la República o los Ministros, tienen señalados en la Norma Constitucional sus potestades y competencias específicas, entre las que no se encuentra la de accionar judicialmente para reclamar la tutela efectiva de los derechos e intereses colectivos y difusos.

Resulta bastante ilustrativo cuando la Sala reafirma que el Alcalde como jerarca del Poder Ejecutivo Municipal, tiene atribuidas por la Constitución, artículo 178 numeral 4 y por la Ley Orgánica del Régimen Municipal, artículo 36, Numerales 10 y 12 competencias suficientes para garantizar la protección del medio ambiente y que en ese sentido, dispone de medios en sede administrativa distintos a los existentes en sede judicial, para lograr que el interés general supuestamente amenazado, por la conducta de un particular, no resulte perjudicado. Señala que esos medios son por ejemplo, la potestad de autotutela, la potestad sancionatoria, la potestad de la rescisión unilateral de contrato de concesión y asunción directa de la prestación de servicio.

Otra sentencia de la Sala Constitucional, referida a derechos ambientales es la N°1.600 del 20 de diciembre de 2000. La parte accionante fue la Comunidad Indígena Pemón y la parte demandada el Estado Venezolano y Electrificación del Caroní (EDELCA). La acción de Amparo Constitucional se introdujo por presunta violación de los derechos constitucionales establecidos en los artículos 119, 120, 121, 123 y

129 de la Constitución como consecuencia de los trabajos de construcción de la línea de transmisión eléctrica Venezuela-Brasil, a través de la Sierra Imataca y la Gran Sabana, sin los necesarios estudios de impacto ambiental.

La demanda fue admitida y reconocida la legitimidad y capacidad procesal de los accionantes. Argumentaron los demandantes la afectación de los derechos originarios y ancestrales de ocupación de los indígenas, su hábitat, cosmovisión, valores culturales y sociales. Se acusó que el megaproyecto generará impactos desfavorables de orden ambiental. Se advirtió el alto riesgo de daños a la salud que se puede causar a los habitantes y a las especies animales de la zona por las descargas del tendido eléctrico..Se denunció que la obra generará ocupaciones de espacios territoriales y establecimiento de poblaciones no indígenas.

La Sala en su decisión declara Sin lugar por infundada la pretensión de paralización o suspensión de la obra en referencia. Reconoce la legitimación procesal de la parte actora, incorpora como parte al Defensor del Pueblo, de conformidad con lo previsto en el artículo 281 constitucional. Expresa que debe obviarse el requisito de impacto ambiental ya que ello es producto de una norma de la Constitución de 1999( artículo 129) no vigente para el momento de la ejecución de la obra..Reconoce que los elementos del ambiente son extensos, de valor colectivo y dignos de tutela constitucional. Se ordenó el respeto y prevención de las condiciones relacionadas con

la minimización del impacto ambiental .mediante monitoreo y vigilancia en la ejecución de la obra.

Con relación a las decisiones emanadas del Tribunal Supremo de Justicia, la Sentencia en referencia no constituye un modelo de argumentación jurídica convincente, no tutela los intereses legítimos de la comunidad indígena Pemón, sus tradiciones, sus ritos , sus costumbres , ni mucho menos sus derechos ambientales, pues ante la voracidad de empresas trasnacionales y la complacencia del Estado tiene una posición tímida, al permitir que a un pulmón ecológico tan importante ,pero tan frágil y vulnerable como la Gran Sabana y la Sierra Imataca, le puedan ser causados daños irreparables.

Parece ilógico, que la Sala no considere el impacto ambiental, porque éste tiene vigencia a partir de la Constitución de 1999. En todo caso podría considerarlo como posible daño ecológico, o destrucción ambiental o como se quiera llamar, y estuviese expresado en alguna Ley tales como la Ley Orgánica del Ambiente, u otra Ley, porque en todo caso era innegable que los trabajos que se realizaban causaban un evidente y visible deterioro ambiental. En justicia el Tribunal debió considerarlo.

## **CAPITULO IV**

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.**

#### **LA PARTICIPACION CIUDADANA. DEFINICIÓN.**

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de su país, puede considerarse que se originó en la antigua Grecia, en el Siglo V, especialmente en la ciudad de Atenas, donde comienza a conformarse un proceso democrático, que permitió a las masas populares el logro de ciertas concesiones y formas de intervención en la vida pública que anteriormente le estaban vedadas.

La palabra Democracia proviene del vocablo griego demo que significa pueblo, y en esencia, como sistema político favorece la intervención del pueblo en los asuntos de gobierno. En las ciudades griegas se establecieron las Asambleas de ciudadanos, que no sólo constituyeron centros de discusión de la vida política del Estado, sino también de ciencia, arte, religión.

Pero, no es sino hasta la Revolución Francesa que se rescata el carácter participativo del ciudadano en la política como miembro activo de una sociedad con la capacidad de limitar el poder exagerado ostentado por el Estado. El 14 de julio de

1789, con la toma de la Bastilla, se impuso el pueblo francés a la voluntad de una monarquía que lo había sojuzgado durante siglos, logrando la abolición de los privilegios de la nobleza. En el Preámbulo de la Constitución de Francia, titulado Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se establecieron como principios fundamentales del orden político la libertad, la igualdad y la fraternidad, que sirvieron y aún sirven de marco inspirador a las Constituciones de los Estados democráticos más representativos del mundo.

La vida en sociedad en cualquier país del globo terráqueo, plantea diariamente nuevos retos para los funcionarios y gobernantes, tanto del ámbito nacional, como local, de allí que se hace necesario utilizar diferentes mecanismos que permitan la inclusión de la ciudadanía en la búsqueda y realización de alternativas que faciliten la solución a los problemas planteados.

La participación como proceso social se define como la actuación de las comunidades organizadas en acciones en pro del interés social, que en último término persiguen el bien común.

En Venezuela es a partir del siglo XIX cuando comienza a establecerse un marco institucional que permitiría a los ciudadanos una libertad pública y jurídica, aunque aún la participación en procesos electorales continuaba restringida.

Es en el siglo XX y comienzos del siglo XXI, puesto que la representatividad que caracterizaba a los gobiernos democráticos, así como los partidos políticos no daban respuesta, ni satisfacían las necesidades de las poblaciones, cuando la sociedad venezolana exige que se le permita participar en la gestión pública, de una manera activa y directa.

Existen muchos acuerdos, pactos, declaraciones, suscritos por representantes de diferentes países, entre los cuales se encuentra Venezuela, que consideran la participación como principio fundamental, así por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos( 1948) en su artículo 21 expresa: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”

#### FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Una de las primeras formas de participación que se universalizó, fue de tipo político, representada básicamente por el derecho al sufragio que le permitió al ciudadano elegir y ser elegido en procesos libres.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1.966) contempla y reconoce sin restricciones a los ciudadanos, derechos y oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes

libremente elegidos, a votar y ser elegidos, por sufragio universal, directo y secreto, y a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

Tanto la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José( 1.969) como la Carta Democrática Interamericana ( 2.000) siguen reiterando el principio de participación como un derecho inherente al ejercicio pleno de la democracia.

La participación ciudadana en Venezuela, tiene carácter constitucional. El Preámbulo ya expresa como principio, el establecimiento de una sociedad democrática, participativa y protagónica.

Varios Artículos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se refieren a la participación. Así se tiene que el artículo 6 señala el carácter participativo del gobierno. El artículo 62 establece la participación en el ejercicio de los derechos políticos, así como en la formación ejecución y control de la gestión pública.

El artículo 168 eiusdem expresa la obligación del Municipio de incorporar la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública

El Título VI de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal está referido a la Participación Protagónica en la Gestión Local...Se resalta la importancia de la participación protagónica en la gestión pública como el medio más idóneo de garantizar el desarrollo tanto individual como colectivo, dentro del Municipio.

Es obligación de los entes municipales, respetar y facilitar que los ciudadanos obtengan la debida atención cuando pretendan ejercer sus derechos de:

- Solicitar y obtener información precisa sobre políticas, proyectos, planes, programas del Gobierno del Municipio, así como cualquier tipo de decisión que pueda afectar intereses comunitarios.

- Tener acceso a los archivos y registros administrativos.

- Formular peticiones y propuestas y obtener oportuna respuesta.

- Recibir la asistencia y apoyo de las autoridades municipales en sus actividades de educación, formación y capacitación en asuntos de interés público y participación democrática.

- Presentar y discutir propuestas comunitarias, que persigan el bien común.

- Exigir el establecimiento y desarrollo de los medios de participación que establece la Ley

- Organizar Contralorías sociales como formas de control al Gobierno Municipal.

-Contribuir con el mantenimiento, cuidado y conservación de los bienes y servicios públicos.

La Ley señala que el pueblo en ejercicio de su soberanía podrá bien en forma individual o colectiva, participar a través de diferentes medios en asuntos de interés colectivo de orden económico, político, social o cultural, propuestos por la Administración Pública Municipal

Los medios de participación popular son variados, La Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2.010), contempla, los siguientes: Cabildos abiertos, Asambleas ciudadanas, Consultas públicas, Iniciativa popular, Presupuesto Participativo, Control social, Referendos, Iniciativa legislativa, Medios de comunicación social alternativos, Instancias de atención ciudadana, Autogestión, Cogestión

Algunos de los medios señalados son conocidos, aunque poco utilizados como los cabildos abiertos, cuyas decisiones se consideran válidas con la aprobación de la mayoría de los presentes y en aspectos referidos al ámbito espacial.

Las asambleas de ciudadanos se han puesto en funcionamiento sobre todo después de la promulgación de la Ley de los Consejos Comunales del 2006. Tienen

carácter deliberativo, las decisiones se toman por mayoría y tienen carácter vinculante.

La consulta pública, tiene diferentes modalidades de participación, el Concejo Municipal deberá consultar a los ciudadanos y sociedades organizadas, durante el proceso de discusión y aprobación de proyectos de ordenanzas, así como también sobre los actos de efectos generales que afecten el desarrollo urbano y la conservación ambiental del Municipio o de la Parroquia.

Los ciudadanos y las organizaciones ejercerán control social sobre la gestión Municipal. Para tal propósito solicitarán a quien corresponda la información y documentación necesaria y el ente administrativo municipal está obligado a suministrarla.

#### IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ACCIONES DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

La Educación en los Estados Democráticos tiene dentro de sus últimos fines la formación integral del ciudadano. Constitucionalmente, en Venezuela, se le considera como un derecho cultural y educativo que el Estado debe garantizar en igualdad de condiciones y oportunidades.

Una persona bien educada se caracteriza por un comportamiento cívico, sabe convivir con sus vecinos en paz y armonía, respeta el derecho ajeno, cuida los espacios públicos y privados, realiza acciones en pro del mejoramiento de su entorno y el ambiente en general, en fin cumple con sus deberes como ciudadano y conoce sus derechos cuando deba reclamarlos.

También se aspira que como resultado de una educación de calidad, las actuaciones de las personas que ejerzan cargos en la Administración Pública en todos los niveles políticoterritoriales, en las diferentes instancias del Poder Popular (Comunas, Consejos Comunales) así como en organizaciones privadas deben estar acordes con valores de honestidad, transparencia, ética, respeto e igualdad social. En este sentido la Ley Orgánica de Contraloría Social (2.010), en su artículo 3 expresa que:

“El propósito fundamental del control social es la prevención y corrección de comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, así como en las actividades de producción, distribución, intercambio, comercialización y suministro de bienes y servicios necesarios para la población, realizados por el sector público o el sector privado”

La Contraloría Social ejercida por los ciudadanos constituye una autoridad de orden legal y constitucional. Es una manera como el pueblo organizado participa activamente en las acciones que permitan determinar las infracciones o irregularidades en la planificación y realización de proyectos o programas por

parte de entes gubernamentales o instancias organizadas del Poder Popular. Para cumplir tan importante función, debe ser indispensable que las personas tengan una formación adecuada, aunque no sea de nivel universitario.

Tanto los órganos encargados de la educación a nivel Nacional, como en los niveles Regional y Municipal deben emprender acciones que propicien una educación de Calidad y donde la Educación Ambiental ocupe un lugar prioritario.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la obligatoriedad de la educación ambiental en los diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal.

La escuela, en su relación con la comunidad debe producir no sólo aprendizajes individuales sino también colectivos sobre la educación ambiental.

La educación ambiental permite y fomenta el surgimiento de una política ecológica, que propugna la administración racional de los recursos naturales, la promulgación y difusión de leyes que propicien la lucha contra la contaminación, la defensa de la biodiversidad de fauna y flora, y de los recursos forestales, así como combates a la tala, la quema ,los ruidos.

Esos aprendizajes, pasan por conceptualizar el ambiente, con énfasis en su conocimiento y protección. Cada estudiante debe conocer e internalizar el concepto de Patrimonio Ambiental, el cual según González, H (2.006) puede ser organizado para su estudio en:

1. Patrimonio natural, constituido por la biodiversidad, los suelos, el clima y los cuerpos de agua.
2. Patrimonio geo- histórico. Referido a la evolución de los espacios geográficos y de sus hechos históricos, locales, municipales, estatales y nacionales. Incluye el patrimonio histórico edificado y el espacio territorial.
3. Patrimonio Sociocultural. Comprende las manifestaciones gastronómicas, festividades musicales, plásticas, literarias, escénicas, lúdicas-deportivas, artesanales y tecnologías populares en el ámbito local, municipal, estatal y municipal.

Es importante que cada persona, cada ciudadano, conozca su patrimonio ambiental, lo internalice, para que pueda defenderlo y protegerlo.

## CONCLUSIONES

- Los Municipios constituyen los entes de la Administración Pública con potestad para actuar en materias propias de la vida local. Una de esas competencias es la conservación y protección del ambiente.

- La participación de los ciudadanos ha ido evolucionando. Durante mucho tiempo esa participación se reducía a ejercer el derecho al voto, en la actualidad se motiva a la población con la expectativa de una participación protagónica a través de formas de autogobierno. En todo caso constituye una labor que también corresponde a los organismos municipales, el incentivar a las sociedades locales para coadyuvar en la realización de actividades y toma de decisiones concernientes a la vida en comunidad, entre ellas la protección del medio, de manera que los planes municipales de urbanismo y desarrollo sustentable o sostenible no conlleven la destrucción de ese medio.

- Cuando los entes municipales ejercen cabalmente las competencias que le son atribuidas por Ley, y en consecuencia se satisfacen las necesidades vecinales, se refuerza e internaliza el concepto de Municipio. Actuaciones de apatía e inercia gubernamental regional y local hacen propicio el proceso de desmunicipalización que desde el gobierno central se está llevando a cabo. La creación de nuevos municipios hasta en las regiones más apartadas y menos pobladas, contribuiría a mejorar la

calidad de vida de sus habitantes y permitiría una mejor protección del ambiente geográfico del país.

- Los derechos ambientales adquieren jerarquía constitucional a partir de 1999, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. También diversas leyes se refieren al aprovechamiento conservación y protección del ambiente y los recursos naturales, y al Municipio como órgano con potestad para organizar y coordinar acciones que con tales propósitos deban cumplirse.

- Algunas sentencias emanadas del Tribunal Supremo de Justicia, referidas a la protección del ambiente, no le han garantizado a los individuos y a las poblaciones afectadas una tutela judicial efectiva al respecto, como la sentencia N°1600 del 20 de diciembre de 2000, donde la solicitud de la comunidad indígena Pemón de la región de la Guayana Venezolana, que requería fuera suspendido el tendido eléctrico que Electricidad del Caroní-EDELCA- y el Estado Venezolano realizaban entre Brasil y Venezuela, y causaba graves daños a los ecosistemas de las Sierra de Imataca, y a la Gran Sabana, fue declarada Sin lugar, sin considerar que estos territorios no sólo constituyen el hábitat de la comunidad indígena mencionada, también representan íconos por su bellezas naturales, de Venezuela y del mundo. Además como Ecosistemas y pulmones vegetales son de una gran importancia por su gran capacidad de productores de oxígeno, y la biodiversidad de su fauna y su flora; pero también son ecosistemas de una gran fragilidad e irrepetibles en el planeta.

Los Municipios deben organizar, coordinar y realizar acciones permanentes de divulgación e información para concientizar a sus pobladores sobre normas de convivencia y protección del medio y donde la Educación ambiental tenga carácter prioritario.

## REFERENCIAS BIBLOGRÁFICAS

Araujo-Juárez, J. (2007). *Derecho Administrativo: Parte General*. Caracas: Ediciones Paredes.

Becerra, F. (2006). *La función pública en el ámbito municipal venezolano*. Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo

Brewer, A. (2005). *Estudios sobre Ley Orgánica del Poder Público Municipal*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer, A. (2005). *Derecho Administrativo. Tomo II*. Caracas: UCV.

Brewer, A. (2011). *Leyes Orgánicas sobre el Poder Popular y el Estado Comunal*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana

Canter, L. (2003). *Manual de Evaluación de Impacto Ambiental*. (2da ed). Madrid: McGraw-Hill.

*Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana* (1998). Guadalajara. España.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, 3680. Diciembre 30 de 1999.

Contreras, H. (1978) *Conservación de los recursos naturales renovables y equilibrio ecológico en Venezuela*. Caracas: Génesis

*Convención interamericana de Derechos Humanos* (1969). Pacto de San José.

Daniels, H., y Barrios, R (2006). *Educación Ambiental*. Caracas: FEDUPEL

*Declaración de Estocolmo* (1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, Junio 5 al 16 de 1972.

Fajardo, A. (1997). *Compendio de Derecho Constitucional General y Particular*. Caracas: Editorial NUS.

Ferencz, B., y Keyes, K. (1992). *Comunidad Planetaria*. Madrid: EDAF.

Gaitán, F., y Fernández, M. (1995). *Temas de Derecho Ecológico*. Caracas: Librería Destino

González, H. (2000). *Educación Ambiental*. Caracas: FEDUPEL

Ley de Aguas. (2007). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.595, Enero 02 de 2007.

Ley de Bosques y Gestión Forestal. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 38.946, Junio 05 de 2008.

Ley de los Consejos Comunales. (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, Diciembre 23 de 2009.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 37463, Junio 12 de 2002.

Ley de Diversidad Biológica. (2000). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.468, Mayo 24 de 2000.

Ley Orgánica del Ambiente. (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5833 (Extraordinaria), Julio de 2006.

Ley Orgánica de las Comunas. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6011 (Extraordinaria), Diciembre 21 de 2010.

Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. (2009). **Decreto Oficial** N° 39.140, Marzo 17 de 2009.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 6.015, Diciembre 28 de 2010

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. (1983). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 3.238, Agosto 11 de 1983.

Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. (2001). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 5568, Diciembre 31 de 2001.

Ley Orgánica del Poder Popular. (2010). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 6.011 (Extraordinaria), Diciembre 21 de 2011.

Ley Penal del Ambiente. (1992). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 4.358 (Extraordinaria), Enero 03 de 1992.

Ley de Residuos y Desechos Sólidos. (2004). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela**, 38.068, Noviembre 18 de 2004.

Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.579, Diciembre 22 de 2010.

Marienhoff, M. (1975). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: editorial Abeledo-Perrot.

Meier, H. (2003). *El Derecho Ambiental y el Nuevo Milenio*. Caracas: Ediciones Homero.

Meier, H. (2007). *Introducción al Derecho Ambiental*. Caracas: Editorial Melvin

Pérez, A. (1999). *La Variable Ambiental Urbana: nociones generales y ámbitos de aplicación en Venezuela*. Mérida.

Rodríguez, A (1991). El Régimen de la Planificación urbana en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 81. Caracas, UCV.

Ruiz, J. (1998). *Derecho Tributario Municipal*. Caracas, Ediciones Libra.

Sánchez, J. (2000). *El Régimen Competencial: Competencias Constitucionales Legales y Transferidas*.

Santamaría, J. (2001). *Principios de Derecho Administrativo*. (Vol. I) Madrid: Editorial Centro Ramón Areces.

Sayagués, E. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Política Administrativa. *Sentencia 3052*. Diciembre 19 de 2001.

Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. *Sentencia 1600*, Diciembre 20 de 2000.

Tortolero, E. *La Transferencia de Competencias. Clave de la Descentralización* [Revista en línea], 20 (12). Consultado el 15 de julio de 2008 en: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/faces/revista/a12n20/12-20-4.pdf>.

Troconis, N. (2005). *Tutela Ambiental .Revisión del Paradigma Ético-jurídico sobre el ambiente*. Caracas: Ediciones paredes.

Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). *Manual para la Elaboración del Trabajo Especial de Grado en el área de Derecho para optar al título de Especialista*. Caracas: UCAB

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL). (2006). *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas: FEDUPEL.

Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL). (2006) Educación Ambiental. Caracas. FEDUPEL.

Villegas Moreno, J. (2002). *Desarrollo sostenible, capital social y municipio. Aproximación a la configuración del municipio como agente de desarrollo en Provincia*. Revista Venezolana de Estudios Territoriales.

Zuccherino, R (1992). *Tratado de Derecho Federal, Estatal y Municipal (Argentino y comparado)*. Tomo III. Teoría y Práctica del Derecho Municipal. Buenos Aires: Ediciones De Palma.