

# **El papel de la legislación forestal en la conservación del ambiente y la diversidad biológica**

**Henrique Meier**  
**Profesor de Derecho Ambiental. UNIMET**

## **Presentación**

Expondré la ponencia que se me ha asignado en estas “Segundas Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable: Los bosques en la Balanza”, y que lleva por título “El papel de la legislación forestal en la conservación del ambiente y la diversidad biológica”, conforme al esquema siguiente: En una primera parte haré alusión al origen histórico-jurídico de la legislación forestal (y en general la de los recursos naturales renovables y de conservación ambiental), para luego, en una segunda, abordar el papel o rol de esa legislación en la conservación del ambiente y la diversidad biológica. Finalizaré con la conclusión de rigor.

Debo advertir, antes de dar inicio a la exposición, que, dado el tiempo fijado para la misma, se trata de una ponencia que obviamente no desarrolla tan interesante tema de manera exhaustiva; me limito a una síntesis de los aportes más trascendentes de dicha legislación en la preservación del patrimonio ambiental de la Nación, en especial la biodiversidad o diversidad biológica.

## **1. El origen histórico-jurídico de la legislación forestal (y de la de los recursos naturales renovables y de conservación ambiental)**

Abordar el papel o rol que ha tenido la legislación forestal en la conservación del ambiente y la diversidad biológica implica necesariamente referirse al origen de esa legislación. En un ensayo que estamos concluyendo cuyo título es “La evolución del Derecho que regula las relaciones individuo, sociedad y naturaleza en Venezuela”, dividimos tal evolución en tres etapas: El Derecho de Bienes, el Derecho de Recursos Naturales y el Derecho Ambiental.

La primera etapa, la del **Derecho de Bienes**, que abarca el periodo comprendido entre 1810 y 1910, se caracteriza por el énfasis del conjunto de normas que regulan y median la mencionada relación “individuo, sociedad y naturaleza” en la “apropiación” de los bienes de la naturaleza conceptuados como bienes muebles e inmuebles, de conformidad con la clasificación general de las cosas (objeto del derecho de propiedad y demás derechos reales) prevista en la normativa de los sucesivos códigos civiles que ha tenido la Republica, todos inspirados en el Código Napoleónico (Códigos de 1862,1867,1873,1916, 1942,1982.

Al decir énfasis quiero significar que la finalidad esencial o básica del Legislador (así como de la Doctrina de los autores y la Jurisprudencia), es garantizar el derecho de propiedad privada sobre los suelos, las aguas, los montes y bosques, los animales silvestres, reducidos a la condición de cosas, de bienes materiales, desconectados de su articulación funcional a los ecosistemas naturales. La naturaleza es concebida como un agregado de elementos integrados al patrimonio individual del titular del derecho de propiedad.

La segunda etapa, la del **Derecho de los Recursos Naturales**, se inicia tímidamente en 1910 con la Ley de Bosques, génesis posterior de la Ley de Montes y de Aguas de 1915 y 1921, de la Ley Forestal de Suelos y Aguas (1944, 55, 66), la Ley de Pesca (1940), la Ley de Reforma

Agraria (1960) y la Ley de Protección a la Fauna Silvestre (1970). Esta etapa se caracteriza por el énfasis del legislador en el “aprovechamiento racional de los recursos naturales”.

Sin negar la apropiación privada de los suelos, los bosques y montes, las aguas y la fauna, garantizada dicha propiedad en las diversas constituciones nacionales y en los Códigos Civiles, a partir de esa legislación especial de corte administrativista se irán estableciendo de manera progresiva un conjunto de limitaciones legales a dicho derecho por razones de conservación de los recursos naturales (prohibiciones, restricciones, obligaciones); primero con fundamento en el concepto de la utilidad pública, y luego en la noción de la función social de la propiedad. Ya en esta etapa se entiende la necesidad de proteger a la naturaleza, no tanto por motivos ecológicos estrictos, sino básicamente en razón de la importancia estratégica de los suelos, los bosques, las aguas, los yacimientos minerales, para el desarrollo económico y social asumido por el Estado como un cometido prioritario. Tal idea es expresada en el artículo 106 de la Constitución de 1961 que le asigna al Estado el deber político-institucional de atender a la conservación de los recursos naturales del territorio nacional y de dirigir la explotación de los mismos para beneficio de los venezolanos.

La tercera etapa, en la que nos hallamos actualmente, la del **Derecho Ambiental en sentido estricto**, se inicia con la Ley Orgánica del Ambiente (1976) que será objeto de complementación posterior por la Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio (1983), la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987), la Ley Penal del Ambiente (1992), la Ley de Diversidad Biológica (2000) y demás leyes ambientalistas.

Esta etapa se caracteriza por el énfasis constitucional, legislativo y doctrinal en la tutela y protección del ambiente considerado como un **“bien-síntesis: complejo, heterogéneo, diverso y holístico”** pues comprende no sólo a los tradicionales recursos naturales o aquella parte de la naturaleza incorporada al proceso productivo de la sociedad (con valor económico), sino también a especies y organismos que carecen de ese valor; en fin, a los ecosistemas o la relación entre organismos, comunidades, poblaciones y el medio abiótico que permite la vida.

Es más, el propio ser humano, su vida, calidad de vida, salud y bienestar, es también objeto de tutela, es decir, la relación individuo, sociedad y naturaleza primaria. Se trata de una totalidad dinámica y compleja, la interconexión permanente entre seres vivos, condiciones abióticas del medio, procesos ecológicos, o la dinámica del fenómeno de la vida de la que no podemos sustraernos los humanos. Estamos inexorablemente vinculados al ambiente, vivimos en él, nos condiciona, lo transformamos, lo destruimos, lo empobrecemos, lo enriquecemos en una dialéctica que no cesa, a menos que desaparezca la vida en el planeta.

Como parte del proceso de institucionalización constitucional de la temática ambiental la Constitución Nacional eleva a rango supralegal la tutela de ese bien-síntesis al enumerar algunos de sus componentes o bienes específicos: la diversidad biológica, la diversidad genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de importancia ecológica, el aire, el agua, el clima, las costas, la capa de ozono, las especies vivas, los ecosistemas.

En el ámbito internacional la Carta Mundial de la Naturaleza (Asamblea General de la ONU, 28/10/82) sintetiza esa nueva orientación axiológica:

*“Cualquier forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera sea su utilidad para el hombre, y a fin de reconocer ese valor intrínseco en los otros organismos vivos, el hombre debe regirse según un Código Moral de Acción...la humanidad forma parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son la fuente de la energía y de las materias nutritivas”*

En una palabra, de la concepción antropocéntrica expresada en el Código Civil se pasará paulatinamente por medio de la legislación especial de los recursos naturales hasta llegar a la legislación ambiental actual, a una concepción biocéntrica cuyo énfasis es la vida como fenómeno totalizante. Expresión de esta etapa es la constitucionalización de la temática ambiental como el derecho-deber de las actuales y futuras generaciones a disfrutar de un ambiente sano, seguro, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, y la especial obligación tanto del Estado como de la sociedad civil de conservar el ambiente, en particular proteger la biodiversidad (Art. 127 CN)

**De la valoración fundamentalmente patrimonial de la naturaleza o concepción de la naturaleza-mercancía, se pasó a su valoración económica o su consideración como medio (recurso) al servicio del desarrollo económico y social, y de ésta a su valoración ecológica o su consideración como base o sustrato insustituible para la existencia de la vida en sus diversas expresiones o formas, entre ellas especialmente la humana, sin obviar su función económica, y sin eliminar las posibilidades de modos de apropiación privados cada vez más limitados y condicionados por el orden público ambiental y la función social de los bienes naturales.**

Esa evolución sintéticamente mencionada se ha fundamentado, quizás para sorpresa de muchos, en el propio Código Civil. De allí que hablemos de evolución y no de revolución. No se trata de una ruptura radical y abrupta con el pasado legislativo, sino de una lenta evolución.

Aunque hoy podamos fundamentar el Derecho Ambiental directamente en la Constitución como norma suprema del Estado y de la sociedad, por tanto del ordenamiento jurídico-positivo, ello ha sido posible gracias a la previsión del legislador civil, a su visión de futuro, al concepto de lo jurídico, del Derecho, como un elemento, factor, proceso y función social de naturaleza dinámica, y no como un dato inmovible, un para siempre. La percepción de la relación inexorable entre Derecho y Sociedad, cómo aquél necesariamente debe adaptarse a los cambios históricos que produce la dinámica social.

En efecto, la fuente u origen histórico y formal primario de esa legislación especial que evoluciona de la regulación del aprovechamiento y conservación de los recursos naturales a la regulación de la conservación ambiental y la diversidad biológica, no es otra que una categoría jurídica formalizada en los artículos 644 y 645 del Código Civil. Se trata de la categoría “limitaciones legales a la propiedad privada”.

El Legislador, consciente de que la propiedad como cualquier otro derecho subjetivo individual no puede ser interpretado como un poder jurídico absoluto, pues el ejercicio de los atributos que le son inherentes: uso, goce y disposición, debe armonizarse con los derechos semejantes (la comunidad de propietarios) y con el orden público y social, le establece límites expresos en el mismo Código y legitima la formalización de otros mediante su remisión a una legislación especial.

De manera que si por una parte se garantiza el derecho a la propiedad o el derecho de propiedad como el conjunto de facultades de usar, gozar y disponer de bienes y cosas, materiales e inmateriales, para beneficio exclusivo de su titular (Art 545 CC), por la otra, abre la posibilidad de fijarle límites a ese derecho por razones de utilidad privada o pública.

Las limitaciones establecidas en interés privado tienen que ver con las denominadas “relaciones de vecindad” con el objeto de asegurar la coexistencia armónica de los diferentes propietarios y la posibilidad del ejercicio pacífico y simultáneo de los varios derechos de propiedad sobre los fundos colindantes o próximos, o a asegurar indirectamente la satisfacción de necesidades elementales de la vida tales como luz, aire, agua y beneficios de la agricultura o la industria, o bien tutelar la salud.

Por su parte, las que tienen por objeto la utilidad pública se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales de navegación, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas (Art. 645 CC). Estas limitaciones no están expresamente reguladas en el Código Civil, ya que el Legislador las remite (reenvío), reitero, a leyes especiales: “*Todo lo concerniente a estas limitaciones se determina por leyes y reglamentos especiales*” ( CC Art. 645).

La conservación de los bosques adquiere relevancia en dicho Código, pues en su artículo 657 dispone que “*Ninguna persona podrá talar ni quemar bosques en las cabeceras de los ríos y vertientes, sino de acuerdo a las disposiciones especiales sobre la materia*”. En otras palabras, el derecho de propiedad predial, al menos en lo referente a las cabeceras de los ríos y vertientes (cuencas altas), no legitima la tala o quema de los bosques protectores de esas fuentes de aguas. El Legislador reitera en esa norma el principio de la regulación de la conservación de los bosques mediante ley especial (técnica de la remisión).

El desarrollo de ese tipo de limitaciones, en particular las restricciones al derecho de propiedad articuladas a la conservación de los bosques, es el origen del Derecho Administrativo de los Recursos Naturales, contenido en las primeras leyes de Bosques, y luego de Montes y Aguas y Forestal de Suelos y Aguas, como ya señalamos.

A partir de esos primeros instrumentos legales va a ir conformándose, de acuerdo con el principio general de la aplicación preferente de las leyes especiales sobre las generales en la materia de la especialidad, un **Derecho Administrativo Especial** cuya fuente formal la integran leyes y reglamentos que, con fundamento en las limitaciones legales a la propiedad privada por razones de utilidad pública, otorgan al Estado-Administración potestad para dictar medidas destinadas a garantizar, primero, la conservación de los bosques (Derecho de bosques), y paulatinamente la de los otros recursos naturales renovables: los suelos, las aguas, la flora en general, la fauna (Derecho de Suelos, de Aguas, Forestal, de Fauna).

La ley que contiene los principios, valores y reglas del Derecho anterior, el Derecho de Bienes, vale decir, el Código Civil, previó, en una expresión de sapiencia jurídica, de visión futurista, el potencial desarrollo de un Derecho posterior, el Derecho de Recursos Naturales (Leyes especiales), con base en una norma de política legislativa y de hermenéutica jurídica que implica una solución de continuidad.

No fue necesario derogar formalmente las normas del Código Civil para sancionar la nueva concepción de las aguas, los suelos, la flora y la fauna como recursos naturales. A partir del

Código, desde el Código, se establece el puente formal para la creación de las fuentes legales del nuevo Derecho. La ley civil queda como Derecho común, fuente supletoria del Derecho especial, siempre que sus normas no colidan con las de la legislación especial.

## **2. El aporte de la legislación forestal en la conservación del ambiente y la diversidad biológica**

Antes de la vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente, de la Ley de Conservación Ambiental sancionada recientemente que deroga y sustituye a la primera como instrumento macro-legal de esa normativa especial, antes de la vigencia de la Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio y la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, derogadas ambas leyes por la también recién promulgada Ley Orgánica de Gestión de la Ordenación del Territorio que integra ambas normativas en un solo instrumento legal, antes de vigencia de la Ley Penal del Ambiente, de vigencia de la Ley de Diversidad biológica y demás leyes ambientales, la legislación forestal (y de fauna) aportó (y aporta) una notable contribución en la función pública ambiental, esto es, a la conservación del ambiente y la diversidad biológica.

Desde la primera Ley de Bosques se comienza a instaurar un sistema de control de la explotación de los recursos naturales, en particular los bosques, mediante las figuras juridico-administrativas de las autorizaciones (licencias y permisos) y las concesiones. Es así como va sustituyéndose el concepto de la **“explotación libre”** de los recursos naturales conforme al derecho de propiedad tradicional (el derecho de propiedad sobre el suelo conlleva el derecho sobre todo lo que se encuentre encima o debajo de la superficie, salvo lo dispuesto en leyes especiales, Art. 549 CC) por el de la **“explotación controlada administrativamente”**.

Y con la introducción de la obligación de pago de derechos fiscales, impuestos y contribuciones, por la explotación de los bosques, se cambia el concepto de la **“explotación gratuita de la naturaleza”** por el de la **“explotación onerosa”**, lo que significa también la superación de la idea de la naturaleza como reservorio ilimitado de riquezas naturales, al menos en el plano formal del Derecho, y de la naturaleza-mercancía al servicio exclusivo del propietario, ya que ella adquiere valor económico para la colectividad representada por el Estado.

Pero, es con la Ley forestal de Suelos y Aguas y más adelante con la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, cuando esa legislación especial realiza aportes decisivos en la tarea histórica de la conservación ambiental y la diversidad biológica. En particular, merece mención la formalización del Sistema de Areas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) en las mencionadas leyes, que será reforzado en la Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio y tutelado penalmente por la Ley Penal del Ambiente.

El sistema de las ABRAE, en especial por medio de las figuras Parque Nacional, Zona Protectora, Monumentos Naturales, Refugios de Fauna Silvestre, y Santuarios de Fauna Silvestre, ha sido el instrumento fundamental para garantizar la conservación ambiental y la diversidad biológica como lo prueba el hecho de que más el 46% del territorio nacional se halla sujeto a diversas figuras jurídico-administrativas de conservación y protección ambiental (una superficie de 62. 995.581, hectáreas correspondientes a 249 áreas especialmente creadas a esos fines)

En este orden de ideas, la figura o institución del Parque Nacional es tal vez el área bajo régimen de administración especial más adecuado a los fines de la protección de la

biodiversidad. Desde la creación del primer Parque Nacional en 1936 en el Estado Aragua, inicialmente llamado “Rancho Grande”, y luego Henry Pittier, hasta nuestros días, se han afectado 13.559.578 hectáreas bajo dicha figura jurídico-administrativa, esto es, 43 parques nacionales que representan el 14,8% de la superficie del territorio nacional.

No es necesario insistir en el carácter de protección integral a los ecosistemas naturales y a la biodiversidad que implica la declaratoria de una región como parque nacional por su belleza escénica natural o por la flora o la fauna de importancia nacional que en ella se encuentre (Art. 10 LFSA, Art. 32 Rgto LFSA). En los parques nacionales queda prohibida la alteración de la topografía, la deforestación, los movimientos de tierra, la tala y la quema, la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna, la destrucción o recolección de ejemplares de la flora, salvo para investigaciones debidamente autorizadas por la autoridad competente (Art. 12 LFSA).

La razón última es la preservación estricta de los ecosistemas naturales, la riqueza y variedad de las especies de la flora y de la fauna, de la vida natural. Y que ello permita el solaz esparcimiento de la colectividad, el turismo ecológico, la educación conservacionista, la contemplación, el contacto directo del individuo con el medio natural, la modificación de las percepciones destructivas sobre el ambiente, la investigación científica o el mejor conocimiento de los misterios que encierra la naturaleza. Preservar la vida por la vida misma, la magia y la poesía de la tierra, nuestro hogar. Devolverle, de alguna manera, su carácter enigmático. Entender que esos seres que la integran están aquí antes de nosotros los humanos y que merecen vivir aunque carezcan de conciencia, racionalidad y libertad. En suma, promover relaciones de empatía y solidaridad con el medio que nos garantiza la vida y su calidad.

Pues bien, es así como el Estado venezolano desde el año 36 inició una política de protección de la diversidad biológica aplicando la legislación forestal, muy especialmente mediante la figura o institución “parque nacional”, que ha permitido la preservación de un importante patrimonio ambiental de la Nación conformado por ecosistemas, especies y recursos genéticos, no obstante los inocultables errores en la administración de esos espacios, las invasiones y ocupaciones, la depredación de no pocos ecosistemas por falta de vigilancia y control, la falta de planes de manejo y reglamentos de uso, las imprecisiones cartográficas, la falta de estudios e investigaciones ecológicas articulados al conocimiento de los ecosistemas y por tanto al mejoramiento de su administración y manejo, la debilidad de la conciencia conservacionista y la cultura ambiental de la población.

## **Conclusión**

Sin esa política de Estado sostenida por los diversos gobiernos desde el año 36, en particular en el periodo comprendido entre 1974 y 1994 en el que se crearon la mayoría de las áreas bajo régimen de administración especial, entre tales muy especialmente el sistema de parques nacionales, y sin esa legislación forestal en la que se sustentó tal política, careceríamos de un patrimonio ambiental relevante, es decir, de los bienes jurídicos ambientales protegidos fundamentales para la vida ( Art. 1 LDB). En una palabra, sería irrelevante la Ley de Diversidad Biológica.

Universidad Metropolitana, 3 de octubre de 2006.