

LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL RÉGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES EN VENEZUELA

Por: Allan R. Brewer-Carías

La declaratoria de grandes extensiones del territorio nacional como Parques Nacionales ha originado, desde hace varias décadas, la discusión e incertidumbre de determinar los efectos jurídicos que dichas declaratorias tienen sobre la propiedad privada.

En efecto, en gran medida, en las áreas del territorio declaradas como Parques Nacionales, ha habido y hay inmuebles de propiedad privada que han quedado afectados en su uso y goce, incluso en su disposición, por tales declaratorias, las cuales se habían considerado como una limitación legal a la propiedad, en los términos del artículo 645 del Código Civil que, como tal, no da derecho a indemnización.

En esta forma, los atributos de la propiedad privada se han visto materialmente extinguidos en relación a los inmuebles ubicados en los Parques Nacionales, sin que la propiedad misma se hubiese extinguido, por ejemplo, mediante expropiación, la cual no siempre ha ocurrido. Los propietarios de inmuebles ubicados en Parques Nacionales, por tanto, han seguido siendo propietarios formales, pero en algunos casos, sin derecho alguno a usar o disfrutar de su propiedad.

Nuestro objetivo, en este análisis, es estudiar la evolución del régimen de la declaratoria de Parques Nacionales como limitación legal al derecho de propiedad, desde la regulación inicial de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1965¹ hasta el régimen establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983², que prevé el derecho a indemnización en caso de que tal declaratoria de Parque Nacional, desnaturalice el derecho de propiedad, lo que normalmente ocurre.

1 Véase en G.O. N° 1004 *Extra* de 26-01-66

2 Véase en G.O. N° 3238 *Extra* de 11-08-83

I. LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA DERIVADAS DEL RÉGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES CONFORME A LA LEY FORESTAL, DE SUELOS Y AGUAS

1. *El régimen general de los recursos naturales renovables establecido en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas*

Entre las limitaciones legales al derecho de propiedad, conforme al artículo 645 del Código Civil, están todas aquellas restricciones o limitaciones impuestas en razón de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables; las cuales puede considerarse que tienen su fundamento último en el artículo 127 de la Constitución, que establece que el Estado debe proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.

Es por ello que desde 1910, existe en Venezuela una Ley especial que regula los recursos naturales renovables, antiguamente denominada Ley de Bosques y Suelos; la cual, a partir de la última reforma de 30 de diciembre de 1965, se denomina Ley Forestal, de Suelos y Aguas, actualmente vigente.

Esta Ley regula, en líneas generales, la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, sea que las explotaciones se realicen tanto en terrenos de propiedad privada, como en terrenos de propiedad pública; destinando sus normas, a regular, en *primer lugar*, a los bosques y sus productos; en *segundo lugar*, a las aguas públicas y privadas; en *tercer lugar* a los suelos; y en *cuarto lugar* a las actividades relacionadas con los recursos señalados.

La regulación concreta de cada uno de estos recursos da origen a tres regímenes distintos. En cuanto a la regulación del aprovechamiento, conservación y fomento de los bosques y sus productos, da origen al *régimen forestal* y a las limitaciones a la propiedad en relación o como

consecuencia de este régimen. El fomento, conservación y racional aprovechamiento de las aguas da origen al llamado *régimen de las aguas* las cuales, el artículo 304 de la Constitución considera como bienes del dominio público, insustituibles para la vida y el desarrollo. Y el régimen de conservación, fomento y racional aprovechamiento de los suelos da origen al *régimen de los suelos*.

Por otra parte, la Ley declara de *utilidad pública* ciertas actividades y también trae regulación sobre algunas actividades que se declaran de *interés público*. En *primer lugar*, declara de utilidad pública la protección de las cuencas hidrográficas; las corrientes y caídas de aguas que pudieran generar fuerza hidráulica; y los *parques nacionales, los monumentos naturales*, las zonas protectoras y las reservas forestales. La consecuencia fundamental que en la legislación venezolana trae esta declaratoria de utilidad pública, es que, en caso de que sea necesario, puede procederse directamente a la expropiación, sin necesidad de una nueva declaratoria de utilidad pública, porque esa declaratoria está precisada y determinada expresamente en la Ley.

En la Ley de 1965, en su artículo 3º, además, se ha agregado la declaratoria de interés público de determinadas actividades, como el manejo racional de los recursos forestales, de las aguas y de los suelos; la conservación, fomento y utilización racional de los bosques y de los suelos; la introducción y propagación de especies forestales no nativas; la prevención, control y extinción de incendios forestales, la repoblación forestal y la realización del inventario forestal. Sin embargo, la Ley no consagra consecuencia alguna concreta respecto de esta declaratoria de interés público.

2. *La declaratoria de Parques Nacionales y sus formalidades*

El artículo 10 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas establece que serán declaradas como Parques Nacionales, aquellas regiones que por su belleza escénica, natural o que por la flora y fauna de la importancia nacional que en ella se encuentre, así lo ameriten.

La norma atribuye competencia al Presidente de la República en Consejo de Ministros, para apreciar si una región, o si la existencia de una flora o fauna es de importancia nacional y en todo caso, si todo ello amerita a no que se declare a esa zona concreta como Parque Nacional.

Una vez hecha la declaratoria de Parque Nacional, por el Presidente en Consejo de Ministros, esa declaratoria debe guardar una unidad; por lo que no puede segregarse parte alguna de la región para objetivos distintos, sin la *previa* aprobación de la Asamblea Nacional (art. 11).

En esta forma, declarada por el Ejecutivo Nacional un área del territorio como Parque Nacional, no puede el Presidente de la República en Consejo de Ministros desafectarla mediante un nuevo Decreto, sino que la Ley exige la intervención de la Asamblea Nacional la cual debe aprobar dicha desafectación, previamente a su declaratoria.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento para la creación de Parques Nacionales, el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales de 1989³ trae una serie de precisiones que deben destacarse.

Conforme al Artículo 5 del Reglamento, la declaratoria de un Parque Nacional o monumento natural solo procede previo estudio técnico que la justifique plenamente, el cual puede ser realizado a iniciativa del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; a iniciativa del Instituto Nacional de Parques; a solicitud de un grupo de ciudadanos representativo de una comunidad vinculada al área donde se localiza el espacio de cuyo estudio se trate; a solicitud de una o varias organizaciones de carácter privado de tipo conservacionista; y a solicitud de una o varias entidades oficiales nacionales municipales o estatales (art. 5).

3 Véase Decreto N° 276 de 07-06-89 en G.O. N° 4106 *Extra* de 09-06-89

Las solicitudes antes indicadas deben dirigirse al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el cual debe dar apertura al procedimiento (art. 5).

Una vez recibida la solicitud, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la debe remitir al Instituto Nacional de Parques, órgano que debe realizar el estudio técnico de la zona propuesta para determinar si la naturaleza de los recursos allí contenidos justifican tal declaratoria. En dicho estudio se debe especificar la clase, calidad, situación, utilización y posible producción de las tierras de la zona, su catastro físico y condición legal, así como sus características geográficas, geológicas biológicas o históricas y otras circunstancias que influyan para decidir sobre la declaratoria de parque nacional o monumento natural (art.6).

En todo caso, y conforme al *Parágrafo Primero* del artículo 6 del Reglamento, sólo pueden ser declaradas Parques Nacionales, aquellas superficies del territorio relativamente extensas, en las cuales estén representados uno o más ecosistemas de los mas importantes del país o áreas naturales o escénicas, de relevancia nacional o internacional, que no hayan sido esencialmente alteradas por la acción humana, y donde las especies vegetales y animales, las condiciones geomorfológicas y los hábitats sean de especial interés para la ciencia, la educación y la recreación.

En cuanto a los monumentos naturales su declaratoria requiere la existencia de un rasgo continental, natural o marino de interés nacional, que presente por lo menos una característica sobresaliente, tales como accidentes geográficos o sitios de belleza o rareza excepcionales, que merecen recibir protección absoluta y a perpetuidad, en su estado natural.

Si una vez realizado el estudio se concluye que la declaratoria es factible, por cumplir con las características o condiciones antes indicadas, se debe elaborar el correspondiente Proyecto de Decreto, con las

exigencias legales pertinentes, para ser sometido a la consideración del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

3. *Las limitaciones legales a la propiedad privada derivadas del régimen de los Parques Nacionales y la exclusión del principio indemnizatorio*

Ahora bien, conforme a la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de 1965, la declaratoria de una región como Parque Nacional, y que abarque inmuebles de propiedad privada, implica una serie de limitaciones a la propiedad. En efecto, los Parques Nacionales, en *primer lugar*, solamente se podrán utilizar para solaz, esparcimiento y educación del público y para turismo e investigaciones científicas en las condiciones en que se determine en los Decretos o resoluciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables que regulen cada uno de estos casos.

Por otra parte, las riquezas naturales existentes en los Parques Nacionales no pueden ser sometidas a intervenciones que perjudiquen las funciones de los Parques, ni pueden ser explotadas con fines comerciales. Aquí no solo encontramos una limitación a la propiedad en cuanto a la prohibición de utilizar los recursos naturales que se puedan encontrar en los Parques Nacionales, sino que la limitación esta destinada también al derecho al libre ejercicio de las actividades lucrativas, ya que no se permite que se utilicen con fines comerciales los recursos naturales renovables o no renovables que se encuentren en un Parque Nacional.

Por otra parte, el mismo artículo 12 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas establece que dentro de los Parques Nacionales esta prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción y recolección de ejemplares de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades de los Parques Nacionales, por orden y vigilancia de la misma, o para investigaciones debidamente

autorizadas por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables o por el Instituto Nacional de Parques.

En todo caso, la Ley prevé la posibilidad de que en los Parques Nacionales puedan establecerse determinados servicios, correspondiendo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables determinar las normas a las cuales habrá de someterse el establecimiento y funcionamiento en los parques nacionales, de hoteles, alojamientos, centros de recreo y servicios complementarios y cualquier otra instalación que a juicio del Ejecutivo Nacional no perjudique los fines del parque (art. 14). Queda entonces como facultad del Ministerio determinar cuando un servicio de este tipo no perjudica los fines del Parque.

En todo caso y esto fue quizás una de las innovaciones fundamentales de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, el artículo 15 de la misma señala que las limitaciones que la creación de Parques Nacionales en terrenos de propiedad privada, imponga al ejercicio de los derechos de esta, *no causarán ninguna indemnización* a menos que en estos terrenos se realicen actividades agrícolas o pecuarias, en cuyo caso se procederá a la expropiación correspondiente.

Es decir, conforme a esa norma, ninguna de las limitaciones al uso y al disfrute o goce de la propiedad que provenga de la declaratoria de Parque Nacional daba derecho al propietario de fundos de propiedad privada que se encuentren dentro de la región declarado como Parque Nacional, a indemnización alguna por parte del Estado; ni el Estado, por otra parte, estaba obligado a indemnizar a esos particulares. Sólo cuando en las regiones declaradas como Parques Nacionales, se realizaran labores agrícolas o pecuarias, entonces procedía la expropiación de los inmuebles destinados a dichos usos.

En estos casos, el Ejecutivo Nacional debía determinar para cada Parque Nacional, cuando lo creyera conveniente, las zonas de propiedad privada que habían de sujetarse al régimen de expropiación por causa de utilidad pública.

En tal caso, establece la Ley que el pago del precio puede hacerse por acuerdo entre las partes, lo que equivale a un arreglo amigable previsto en la Ley de Expropiación. Si este no puede llevarse a efecto, regirá, en todo el procedimiento lo que establece la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social⁴.

Por otra parte, es de destacar que la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, en cuanto a la expropiación para Parques Nacionales, establece una excepción al régimen de la Ley de Expropiación. En efecto, la Ley de Expropiación, al hablar del pago, establece que este debe hacerse de inmediato y en moneda de curso legal, estableciéndose como excepción que pueda pagarse en forma diferida y en bonos cuando se trate de expropiación de inmuebles con fines de Reforma Agraria o de ensanche o mejoramiento de poblaciones y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la Ley. Esto no sólo lo establece la Ley de Expropiación sino también lo establecía la Constitución de 1961 en cuyo artículo 101 se indicaba que en la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones o en los casos que por razones de interés nacional grave determinase la Ley, podía establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado y su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria y con garantía suficiente. Esta disposición fue eliminada de la Constitución de 1999.

En todo caso, en los términos de la Ley Forestal, este texto es uno de esos supuestos de graves razones de interés nacional determinado por la Ley: se ha establecido que el diferimiento en el pago puede tener un lapso de quince años, diferente a lo que establece, como principio general, la Ley de Expropiación, que fija solamente diez años como máximo para un diferimiento en el pago.

4 Véase en G.O. N° 22.458 de 06-11-47

Aun cuando se establece y se prevé la posibilidad de que el Ejecutivo realice la expropiación de inmuebles donde se realicen o se desarrollen actividades agrícolas o pecuarias, es necesario destacar que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables puede autorizar o condicionar la continuación *temporal* de aquellas actividades agropecuarias que estuvieren desarrollándose en alguna zona que fuere declarada como Parque Nacional, siempre y cuando dichas actividades no interfieran las finalidades particulares del Parque. Es de destacar que, en todo caso, esta autorización o este condicionamiento es temporal, por lo que, por tanto, en definitiva, habrá de procederse, para esos fundos donde se desarrollen actividades agrícolas o pecuarias, a la expropiación, tal como señala el artículo 15 de la Ley.

II. LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD PRIVADA DERIVADAS DEL REGIMEN DE LOS PARQUES NACIONALES CONFORME A LA LEY ORGANICA PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO

El régimen general establecido en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas de exclusión de indemnización alguna por las limitaciones a la propiedad privada derivadas de la declaratoria de Parques Nacionales (salvo en los específicos casos de procedencia de la expropiación de inmuebles destinados a labores agrícolas o pecuarias que interfieran contra las actividades del Parque), que repetía la Ley Orgánica del Ambiente de 1976⁵ (art. 35), puede decirse que fue modificado sustancialmente al dictarse la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983.

En efecto, esta Ley Orgánica establece un régimen específico de la propiedad privada derivada de la ordenación del territorio, básicamente en dos cuerpos de regulaciones: una genérica derivada de la ordena-

5 Véase en G.O. N° 31.004 de 16-06-76

ción del territorio y su incidencia sobre la propiedad privada, y otra específica, relativa a la propiedad urbana. Esta ley encuentra ahora su fundamento expreso en la Constitución de 1999 (art. 128).

1. *La propiedad privada, la ordenación del territorio y el principio expropiatorio*

En cuanto a las regulaciones genéricas relativas a la propiedad privada con motivo de la ordenación territorial, se establece el mismo principio general que regulan tanto la Ley Forestal, de Suelos y Aguas como la Ley Orgánica del Ambiente en el sentido de que "los usos regulados permitidos en los planes de ordenación del territorio", básicamente en el nacional y regional, "se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnización" (art. 63).

La Ley Orgánica, sin embargo, agrega, que la indemnización, "sólo puede ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad", como lo ha venido señalando la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia, y "siempre que se produzca un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente" (art. 63).

Por tanto, el solo hecho de la regulación del uso de la propiedad en un plan de ordenación al territorio, nacional o regional, como principio no da derecho a indemnización; y en los casos en los cuales esta proceda deben seguirse los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

La Ley Orgánica también establece, en general, el principio de la expropiación como un medio necesario para la ejecución de los planes, y a tal efecto señala que "cuando la ejecución de los planes de ordenación del territorio impliquen la extinción del derecho de propiedad", debe procederse a decretar la expropiación por la autoridad territorial competente (art. 64). Por tanto, como principio general, se dispone que

no puede regularse la propiedad privada hasta el punto de implicar extinguir la, y si ello sucede, debe procederse a la expropiación.

Por otra parte, en cuanto a la ejecución de la expropiación cuando proceda, la Ley Orgánica prevé que "todo plan de ordenación del territorio cuya ejecución implica extinguir la propiedad", deberá establecer *un lapso* para la ejecución de la expropiación correspondiente, cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizarse" (art. 64).

En la Ley Orgánica no se establece un lapso predeterminado para la ejecución de la expropiación, pues hay ocupaciones territoriales públicas que exigen una ejecución a largo plazo; sin embargo, lo que la Ley establece es que el plan *debe indicar un lapso*, cualquiera que sea. Por tanto, no puede haber un plan de ordenación del territorio cuya ejecución implique la extinción de la propiedad, que no prevea el lapso preciso en el cual deba ejecutarse la misma; el cual, en todo caso, si es mayor de tres años, exige que se establezca un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad mientras se ejecuta la expropiación.

En esta forma se garantiza al propietario, para que mientras no se ejecute la expropiación, pueda usar efectivamente su propiedad.

Ahora bien, vencido el lapso de ejecución del plan sin que el ente público respectivo hubiere procedido consecuentemente, debe indemnizarse al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad derivadas de esa afectación, obligándose al ente público a reglamentar un uso de la propiedad compatible con los fines establecidos en el plan respectivo (art. 64).

En efecto, si la Ley establece un sistema imperativo de planes de ordenación del territorio sobre la propiedad y se prevé un sistema de control en los términos señalados, también establece las debidas garantías de los particulares frente a la acción administrativa. En esta forma se busca limitar las congelaciones eternas de la propiedad y que han dado origen a tantos usos y ocupaciones de hecho, ilegales, de la propiedad.

2. *Las limitaciones a la propiedad y el principio indemnizatorio*

De lo anterior resulta, por tanto, que el régimen del suelo, consecuencia de la ordenación del territorio, se configura básicamente como una limitación legal a la propiedad en los términos establecidos tradicionalmente en el Código Civil y ampliados en la legislación especial indicada, particularmente, la Ley Forestal, de Suelos y Aguas y la Ley Orgánica del Ambiente.

Por ello la señalada declaración del encabezamiento del artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio:

"Los usos regulados y permitidos en los Planes de Ordenación del Territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia no originan, por sí solos, derechos a indemnización".

Sin embargo, esta norma aclara y precisa, complementando la noción de limitación legal a la propiedad, y apartándose de la rigidez de la legislación especial precedente, que los propietarios pueden reclamar indemnización:

"en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente".

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se deben seguir los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social.

Por tanto, de acuerdo con esta norma, como principio, los usos regulados y permitidos en el Plan Nacional, en los Planes Regionales, en los Planes Sectoriales y en los Planes Estadales se configuran como limitaciones legales a la propiedad, se insiste, en el sentido del Código Civil al regular las limitaciones legales a la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública (art. 645), y de algunas leyes especia-

les como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, respecto de los Parques Nacionales o las Zonas Protectoras, y la Ley Orgánica del Ambiente.

Sin embargo, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio ha introducido una importante modificación a dicho régimen de las limitaciones legales a la propiedad al consagrar expresamente que el propietario tiene derecho a ser indemnizado, cuando las limitaciones sean de tal efecto que *desnaturalicen las facultades* del derecho de propiedad. En esta forma puede considerarse que el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio derogó las disposiciones de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas (art. 16, Parágrafo Unico) y de la Ley Orgánica del Ambiente (art. 35) que prohibían la indemnización por las limitaciones derivadas de la creación de Parques Nacionales.

En tal sentido, la antigua Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia de 27-01-94 (Caso: *Promociones Terra Cardon C.A., Parque Nacional Médanos de Coro*), al constatar el principio indemnizatorio regulado en general para todas las privaciones que pueden afectar a los propietarios a causa de los instrumentos de ordenación territorial, aplicable también a los Parques Nacionales, resolvió que el artículo 78 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio al prever que "Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a las normas de la presente Ley", derogó

"el Parágrafo Unico del artículo 15 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas y el artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente, que no contemplan posibilidad alguna de indemnización para los afectados por la creación de un Parque Nacional"⁶.

Sin embargo, es de señalar que la admisión de la necesidad de indemnización a los propietarios afectados por la declaración de Parques Nacionales, cuando las limitaciones a la propiedad derivadas de ello

6 Véase en Luis Ortiz Alvarez, *Jurisprudencia de Responsabilidad Extracontractual del Estado* (1961-1997), Caracas 1997, pág. 97

desnaturalicen las facultades de la misma, no sólo resulta del régimen derogatorio establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sino, en realidad, del régimen constitucional y legal del derecho de propiedad privada, garantizado por el artículo 115 de la Constitución y del principio de la responsabilidad del Estado contemplado en los artículos 140 del mismo Texto Fundamental. Con fundamento en estos principios, que también recogía la Constitución de 1961 (arts. 46, 99 y 206), la antigua Corte Suprema de Justicia, en la antes mencionada sentencia, admitió el principio indemnizatorio en materia de Parques Nacionales, con fundamento en los siguientes razonamientos:

“Ahora bien, dentro de la orientación precedente, aun cuando el decreto de creación de un Parque Nacional que afecte fundos privados, no sea exactamente, por si mismo, un acto ablatorio o ablativo, del derecho de dominio, ni transmitivo, es decir, expropiatorio, en sentido estricto, en favor de la Administración, dado que, en cierto modo, la propiedad como relación jurídica específica, no desaparece, sin embargo, podría significar una lesión a su esencia, es decir, en sus atributos fundamentales. En efecto, si la Administración a los efectos del manejo del Parque requiere del fundo afectado, puede expropiarlo, pero ello sólo cuando considere que tal expropiación resulte determinante para el desarrollo del Parque, como se desprende del texto del encabezamiento del artículo 15 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas. Ello explica por que, aún siendo el Parque Nacional un bien de uso controlado, mientras no sea expropiado el particular afectado pueda impedir el acceso al público, de acuerdo a la normativa del derecho privado, pues solo es dable permitir a la comunidad su disfrute mediante la expropiación correspondiente. Sin embargo, las actividades de sus propietarios quedan sujetas a un régimen autorizatorio y de temporalidad, es decir, han quedado alterados, y algunas veces hasta impedidas en su ejercicio, lo cual supone una lesión.

Ahora bien, establecido que el acto de creación de un Parque Nacional sobre fundos de propiedad privada, no tienen carácter transmisivo o expropiatorio, sino limitativo de los atributos de la propiedad, cabe precisar aún, si en nuestro sistema constitucional sólo la pérdida de la propiedad en favor de la Administración, determina un derecho a la indemnización, o si también, con fundamento en el régimen de responsabilidad del Estado, contemplado en la Constitución, este debe indemnizar las lesiones que hubieren causado su actividad aun legítima.

A este respecto se observa:

Contemporáneamente los textos constitucionales y legales no circunscriben la indemnización únicamente a la pérdida de la propiedad por expropiación, o por los hechos ilícitos de la Administración, sino que la extienden a cualquier lesión a derechos o intereses legítimos, por ejemplo, las privaciones singulares de los atributos esenciales de la propiedad, a pesar de que provengan de sus actos lícitos. En este sentido, si se sigue el lineamiento clásico, sólo habría indemnización por expropiación, cuando se diera un efecto ablatorio, vale decir, cuando se extinga el dominio como consecuencia del ejercicio de una potestad expropiatoria o si existen daños por la anormalidad o defectos de los servicios públicos. Sin embargo, el derecho a la indemnización, nace también, cuando se afecten en forma ostensible los atributos fundamentales de la propiedad, que signifique una lesión actual y cuantificable para el titular del dominio. Así, en la expropiación la garantía de la indemnización, tiene su causa en el "despojo patrimonial", por lo que tal indemnización es una carga tal que condiciona la procedencia misma de la expropiación (artículo 101 de la Constitución, y 3° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social). Por el contrario, la responsabilidad por la lesión causada por la actuación administrativa, descansa sobre el hecho de que, dada la posición del administrado, este recibe una lesión no procurada. Este régimen de responsabilidad de Estado por sus actos lícitos, aparece en la legislación venezolana en el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, que establece:

"Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan por sí solos, derecho a indemnizar. Esta sólo podrá ser reclamada por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social".

Conforme a esta posición, que se abre en la mejor doctrina, la limitación que incida en las actividades privadas realizadas por el propietario, como ejercicio de los derechos de uso y disfrute de la propiedad, resultaría indemnizable, aunque no exista expropiación o pérdida de la misma.

Por otro lado, observa la Sala, que los fundamentos constitucionales del régimen de responsabilidad antes señalado, se encuentran en los artículos 206 y 46 de la Constitución, que contempla el deber de indemnizar por parte de la Administración, derivados de su responsabilidad en general, o por la actuación de sus funcionarios competentes, de donde se desprende su obligación de indemnizar los daños causados a los particulares, aun por sus actos lícitos,

como serían los emanados de dichos funcionarios. Además, la garantía del derecho de propiedad, contemplada en el artículo 99 del Texto Fundamental, significa también el derecho a reclamar una indemnización de la Administración, cuando por las actividades de ésta, lesione a los propietarios, no sólo por su "despojo" o "desposesión", sino incluso en sus atributos esenciales. Esta consideración ha llevado a esta Sala, por ejemplo, a reconocer como una indemnización el pago de las pérdidas experimentadas por los propietarios, así como por sus ganancias dejadas de percibir, aun cuando no se trate de una expropiación, sino de la constitución de una servidumbre administrativa, por significar una lesión al derecho de uso exclusivo del lote afectado (Vid. Sentencia de fecha 24-04-91, caso *Cadafé vs. Pedro A. Barreto, Adel Chaman Dakduk y la Compañía "El Estrecho, C.A. (Elesca)"*).

El anterior criterio de la indemnización de las lesiones al derecho de propiedad, aunque no impliquen una expropiación, ha sido reconocido por la Corte en Pleno, en sentencias de fecha 10-08-77, 16-07-80 y 16-12-81, ratificado en sentencia de fecha 11-02-92 (Caso "*Ordenanza Especial de Zonificación del Sector El Rosal*" Municipio Sucre del Estado Miranda).

(...) Ahora bien, la naturaleza jurídica y alcance de la creación de un Parque Nacional, debe resolverse con arreglo a los anteriores principios fundamentales de nuestro ordenamiento. En este predicamento estima la Sala, que, la controversia debe decidirse conforme a tales principios constitucionales, vinculados a la garantía para la propiedad, que implica fundamentalmente mecanismos indemnizatorios para las lesiones que sufran sus titulares, incluso, por los actos legítimos del Poder Público, como se induce de los artículos 206 y 46 de la Constitución, aunado a la garantía del derecho de propiedad a que se refiere su artículo 99. Por tanto, puede concluirse que constitucionalmente en Venezuela, tiene también consagración el régimen de la responsabilidad del Estado por los daños o lesiones causados por su actuación en general. En este caso, es claro que el simple impacto fáctico y jurídico que implica la declaratoria de Parque Nacional, *per se*, puede no enervar sustancialmente la producción cierta de un fundo afectado, pero hay casos, cuando esta producción preexiste, por ejemplo, o se impide de manera absoluta, que sí constituyen derechos tangibles, cuya exclusión, limitación o prohibición, lleva consigo evidentemente un daño patrimonial evidente, no querido, que debe ser indemnizado, por significar una pérdida de sus derechos de uso o disfrute⁷.

La admisión del principio indemnizatorio en los casos de limitaciones a la propiedad que implicaran su extinción o una limitación de un grado tal que la vacíe de contenido y, por tanto, lesione la esencia

7 Véase en Luis Ortiz Alvarez, *Jurisprudencia...* págs. 91-93

misma del derecho y lo desnaturalice, como se indica en la sentencia antes citada, había sido decidida en materia de restricciones a la propiedad *urbana*, por la misma antigua Corte Suprema de Justicia en sentencia de 10-08-77, en la cual expresó lo siguiente:

"... el poder de restringir la propiedad tiene también un límite, más allá del cual las obligaciones de hacer, de no hacer o de dejar de hacer en que consisten las restricciones constitucionales antes citadas, pueden afectar en sus elementos esenciales al derecho de propiedad y constituir para el propietario no una limitación razonable sino un intolerable sacrificio del interés individual al colectivo cuya reparación exige, por mandato del constituyente, una justa indemnización. La garantía constitucional del derecho de propiedad exige que el Estado pague una justa indemnización al propietario, no sólo en caso de expropiación propiamente dicha, o sea, cuando coactivamente se le obligue a ceder su propiedad, sino también cada vez que se le prive de una utilidad, queden gravados sus bienes con una servidumbre o *sufra un daño permanente que derive de la pérdida o disminución de sus derechos*. Así lo disponen expresamente los artículos 101 de la Constitución y 36 y 37 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social".

"Como antes se dijo, en el caso que nos ocupa no puede decirse que haya una expropiación, en el sentido propio de la palabra, pero no hay duda de que se plantea una situación que, utilizando los términos empleados en la misma sentencia recién citada, puede ser caracterizada de la siguiente manera: Desde el momento de publicarse la Ordenanza, el Municipio tienen el inocultable propósito de destinar los inmuebles señalados por los actores "...al uso público en un futuro indeterminado, lo que equivale a una expropiación no consumada aunque podría o no consumarse de acuerdo a lo que decida al respecto la autoridad municipal a quien corresponda ejecutar el acto, cuando lo juzgue conveniente, pero que crea una situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica de la cual debe gozar el individuo, en relación con la disposición, disfrute y uso de sus bienes y que le impone además la obligación de destinar estos bienes a los usos específicamente señalados en el citado artículo y le impide hacer cualquier nueva construcción, reconstrucción o modificación de edificios "que no sean directamente complementarios de esta actividad" (...) "no hay en nuestro derecho: norma alguna que atribuya a las Municipalidades el poder destinar a uso público determinado terreno en un sector ya urbanizado de la ciudad, sin antes haberlo adquirido del propietario por alguno de los medios ordinarios que establece al efecto el Código

Civil o siguiendo el procedimiento extraordinario regulado en la ley de la materia para lograr su expropiación⁸.

Este criterio fue reforzado en la sentencia de fecha 11-02-92, de la Corte Suprema en Pleno (Caso *Nulidad Ordenanza de Zonificación de El Rosal*), en la siguiente forma:

"En el presente caso la Parcela N° 32, de los recurrentes, es afectada por ese Plano, por lo que sus propietarios sí están impedidos de disfrutar su propiedad individualmente, ya que se les impone la restricción de utilizarla en conjunto, y únicamente para tales servicios, y sólo cuando la Oficina de Planeamiento Urbano hubiere fijado los lineamientos de tales desarrollos. No cabe duda, pues, que más que una limitación al derecho de disfrutar la propiedad, la asignación de tal zonificación, en concreto a la Parcela N° 32, por el indicado Plano, en verdad elimina el derecho de disfrute mismo, que conforme al artículo 545 del Código Civil integra el contenido de tal derecho. En efecto, este derecho consiste en la posibilidad de los propietarios de usar ellos mismos, o a través de terceros, de sus propiedades, y obtener de estas directamente algún beneficio personal o económico. Pero, como ocurre en el caso presente, tal posibilidad no existe, en razón de afectación de la propiedad a los servicios públicos, en virtud de la singularización de dicha afectación por efecto del Plano de Zonificación, porque la única posibilidad de disfrute que tienen los recurrentes es en conjunto con otros propietarios. Por tanto, sin lugar a dudas, que se da una privación singular de un atributo esencial del derecho mismo de la propiedad.

En efecto, cuando los límites del derecho de propiedad van más allá de su esencia o naturaleza, no sólo se desnaturaliza la limitación, sino que se convierte en una extinción del derecho mismo de propiedad. Y si aparte de esto no se aplican mecanismos indemnizatorios y si la Administración competente no se responsabiliza por tal sacrificio, de un atributo esencial del dominio, ciertamente, que la garantía del derecho de propiedad, contemplada en el artículo 99 de la Constitución, que impide que los límites legales de este derecho vayan más allá de la privación de sus atributos, se resiente y se altera. Por ello al imponerse, mediante el Plano de Zonificación, el desarrollo conjunto a los recurrentes como propietarios de un inmueble zonificado como de servicios públicos, se les priva de su derecho de disfrute. Igualmente, al someter incluso tal desarrollo a condiciones futuras, no sólo inciertas sino también totalmente discrecionales de la Administración, y si además todo ello se hace sin prever una indemnización, se afecta severamente el derecho⁹.

8 Véase en Luis Ortiz Alvarez, *Jurisprudencia... cit.* págs. 104 y sigts.

9 Véase en Luis Ortiz Alvarez, *Jurisprudencia..., cit.* págs. 122-123.

3. *La condición para la eficacia de las limitaciones legales a la propiedad derivadas de la declaratoria de Parques Nacionales*

Por otra parte, debe señalarse que las limitaciones legales a la propiedad derivadas de la declaratoria de una zona del territorio nacional como Parque Nacional, no surten efectos de inmediato como consecuencia de tal declaratoria, sino que solo surten efectos cuando se dicten los correspondientes planes de ordenamiento de dichas áreas sujetas a régimen de administración especial que regulen los usos permitidos en las mismas.

Es decir, conforme a la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, "los usos regulados y permitidos en los planes de ordenamiento territorial" son los que se consideran "limitaciones legales a la propiedad" (art. 63), por lo que la aprobación de dichos planes con los usos regulados y permitidos es indispensable para que las referidas limitaciones legales surtan efecto.

En particular, en la propia Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio se precisa respecto de los planes relativos a las Areas bajo Régimen de Administración Especial, como son los Parques Nacionales o las Zonas Protectoras, que dichos planes de ordenamiento de

"las áreas bajo régimen de administración especial sólo surtirán efecto respecto de la propiedad cuando se publique en la Gaceta Oficial de la República el correspondiente Reglamento de uso" (art.65).

Por tanto, contrariamente a lo que había sucedido anteriormente, el solo hecho de que se declare un área como Parque Nacional no produce efecto alguno limitativo sobre la propiedad, sino que es necesario que se regule el uso de las propiedades en el Reglamento respectivo, que debe dictarse conforme a lo previsto en el artículo 17, y solo cuando este se publique, es que los usos previstos en los planes surtirán efecto.

En esta forma, el legislador ha querido poner termino al abuso tradicional que había significado, por ejemplo, la declaratoria de Par-

ques Nacionales, sin regulación de uso, con lo que se había congelado, materialmente, la propiedad en perjuicio de sus titulares. De acuerdo a la Ley Orgánica, en cambio, la limitación legal a la propiedad no surte efectos sin el respectivo Reglamento de Uso del Parque Nacional.

4. *La expropiación a los efectos de la ordenación del territorio*

La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, como se ha dicho y a los efectos de evitar, también, las situaciones abusivas que se habían originado respecto de la propiedad privada por las afectaciones eternas de la misma a los efectos de expropiaciones nunca ejecutadas, establece, en el artículo 64, una serie de correcciones, que pueden resumirse así:

En *primer lugar*, la Ley Orgánica exige que se proceda a decretar la expropiación en todo los casos en los cuales la ejecución de los planes de ordenación del territorio impliquen la extinción del derecho de propiedad.

En *segundo lugar*, el plan respectivo de ordenación del territorio debe prever, siempre, un lapso para la ejecución de la expropiación, que debe ser cónsono con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar. Este lapso y la expropiación, deben establecerse formalmente en un Decreto de afectación. No establece la Ley termino máximo alguno para dicho lapso, por lo que, como se ha dicho, la exigencia se limita a obligar a la autoridad administrativa a prever en el plan, los lapsos, cualquiera que ellos sean, de ejecución de la expropiación. En todo caso, y a los efectos de garantizar los derechos de los propietarios cuyos inmuebles resulten afectados por un plan y una expropiación a ser ejecutada en un lapso relativamente largo, el artículo 64 de la Ley precisa que si ese lapso es superior a tres años, la autoridad competente está obligada a establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

En *tercer lugar*, la Ley prevé que vencido el lapso de ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente, se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá reglamentarse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo. Se busca, así, proteger al propietario frente a las afectaciones de expropiaciones eternas no ejecutadas, permitiéndose un uso de la propiedad compatible con los planes, sin que estos pierdan sus efectos.

5. *El derecho de propiedad restringido a actividades de servicio público*

Por otra parte, el artículo 53 del Reglamento sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales (Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio) de 1989, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica, ratifica que la declaratoria de parque nacional es una limitación legal a la propiedad precisando, sin embargo, que los particulares que posean propiedades o derechos en ellos y que no estén comprendidos dentro de las previsiones del Reglamento sobre continuación temporal de actividades agropecuarias o permanencia de poblaciones, podrán desarrollar proyectos de servicio público acordes con los fines del Parque y con la zonificación que en los planes y reglamentos respectivos se les haya asignado a su propiedad.

En estos casos, si un propietario pretende realizar un proyecto de servicio público, debe solicitar del Instituto Nacional de Parques el estudio del mismo a los efectos de su conformidad con los planes y reglamentos del Parque, en cuyo caso rigen las siguientes condiciones establecidas en el artículo 54 del Reglamento:

1. Si el proyecto resultare conforme, el Instituto le fijara las condiciones de ejecución y se lo otorgara en concesión, aplicando todo lo establecido en el Reglamento, entendiéndose la conformidad como la buena pro y en el

respectivo contrato se contemplara todas las exigencias señaladas en el artículo 49 del Reglamento.

2. Sin embargo, el régimen económico de la explotación, varía en este caso en lo que respecta a la cantidad que el concesionario debería pagar al Instituto Nacional de Parques por el uso de tierras que fueran propiedad de la Nación. En este caso como no se trata de bienes públicos sino de propiedad privada, se debe determinar dicho monto en la forma usual y debe convenirse que el propietario-concesionario no efectúe tal erogación para ser aplicada como pago de su propiedad, la cual al término de la concesión debe pasar al Estado al igual que los demás bienes afectados a la misma.
3. La duración de la concesión se debe determinar tomando en cuenta el valor de la propiedad al momento del otorgamiento de la concesión, con base en lo cual se debe calcular el monto de la cuota mensual y el término de la concesión. En este caso se debe establecer un régimen de sanciones acorde con la situación, para castigar el incumplimiento del concesionario.
4. Si el proyecto no fuere conforme o si el interesado no aceptare el régimen de concesión que establecido, con las modalidades expuestas, el Instituto no estará obligado a indemnización alguna.

Es decir, conforme a estas normas, el propietario de un inmueble situado en un Parque Nacional, sólo podría usar y disfrutar de su propiedad como concesionario de un servicio público, siendo la obtención de una concesión la única forma de pago de su propiedad, excluyéndose cualquier otra forma de indemnización. Esta normativa del Reglamento, sin embargo, no responde al principio indemnizatorio establecido en la Ley Orgánica.

Por otra parte, el Artículo 82 del mismo Reglamento atribuye competencia al Instituto Nacional de Parques, en coordinación con los otros organismos competentes, para proponer las medidas necesarias para el saneamiento legal de las tierras ubicadas dentro de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, a cuyo efecto debe establecer las prioridades de saneamiento de acuerdo con el mayor daño que se le ocasione al área.

A tales efectos debe efectuarse el avalúo correspondiente a las propiedades y bienhechurías legalmente existentes en los Parques y

Monumentos creados para la fecha del Reglamento (1989) y debe ordenarse la desocupación y demolición de las edificaciones ilegalmente construidas.

Por ultimo, debe señalarse que conforme al artículo 80 del mismo Reglamento Parcial y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto N° 1569 de 11-05-76¹⁰, en ningún caso se reconocerá indemnización alguna que se pretenda por ocupaciones o utilizaciones de terrenos ubicados dentro de Parques o Monumentos, que sean posteriores a dicha fecha. Tampoco se reconocerán indemnizaciones por cualquier tipo de ocupación posterior a la declaratoria de un área como Parque Nacional o Monumento Natural, particularmente si se trata de ocupaciones o utilizaciones de terrenos baldíos inalienables.

III. EL REGIMEN DE LOS PLANES DE ORDENACION Y DE MANEJO DE PARQUES NACIONALES Y DE LOS REGLAMENTOS DE USO Y SU INCIDENCIA SOBRE LA PROPIEDAD PRIVADA

1. *La reglamentación general para el régimen de los Parques Nacionales*

El Ejecutivo Nacional, conforme a lo previsto en los artículos 4 y 17 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, dictó el antes mencionado Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación de Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales (Decreto N° 276 de 07-06-89), con el objeto de establecer las normas generales por las cuales se regirá la administración y manejo de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, en cuanto a la asignación de los usos permitidos y a la regulación de las actividades y las modalidades de administración propiamente dicha, para asegurar que tales espacios territoriales permitan el disfrute del pueblo venezolano, respetando los principios de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (art. 1).

10 Véase en G.O. N° 30.981 de 14-05-76.

En consecuencia, conforme al artículo 2° del Reglamento, los instrumentos fundamentales para la administración y manejo de los Parques Nacionales, Son los *planes de ordenación territorial* de cada Parque Nacional o Monumento Natural, así como los correspondientes *reglamentos de uso*, y en ellos se deben desarrollar los usos legalmente permitidos, es decir, turismo, investigaciones científicas, recreación, solaz y educación al público, enmarcados dentro de las normas generales contenidas en el Reglamento.

Además, las actividades que pueden desarrollarse dentro de un Parque Nacional o Monumento Natural, están sometidas al régimen de aprobaciones y autorizaciones establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, las cuales deben ser otorgadas por el Instituto Nacional de Parques conforme a lo previsto en el Reglamento y en los planes de ordenación y reglamento de Uso Correspondientes (art. 3).

2. *Las provisiones derivadas del principio indemnizatorio*

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 7 del Reglamento, cuando del análisis catastral contenido en el estudio técnico, resultare evidente que existen espacios importantes dentro de la zona en estudio que son de propiedad privada y están bajo algún tipo de uso o explotación incompatible con los fines de la figura legal a crearse, como principio, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe abstenerse de proponer la inclusión de tales tierras dentro del área a ser sometida a régimen especial, excepto en el caso que existan accidentes geográficos, escénicos o características ecológicas de gran rareza o del unicidad y que no se hallasen representados en otra área natural protegida existente en el país. En ese caso se deben hacer las provisiones presupuestarias correspondientes para proceder conforme a lo establecido en el citado artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

3. *El régimen de las autoridades de administración de los Parques Nacionales*

La administración dentro de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales comprende tres aspectos fundamentales: la ordenación del territorio, los recursos naturales existentes en el área, el ente jurídico económico y los servicios públicos (art. 55).

En cuanto a la ordenación del territorio, corresponde al Instituto Nacional de Parques, con sujeción a lo establecido en los planes de ordenación y manejo y los respectivos reglamentos de usos, otorgar las aprobaciones y autorizaciones a que se refieren los artículos 46, 49, 50 y 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (art. 56).

El Instituto Nacional de Parques es el ente responsable de la administración de los recursos naturales existentes dentro del área de un Parque Nacional o Monumento Natural, conforme a lo establecido en los respectivos planes de ordenación y manejo y reglamento de usos (art. 57).

Igualmente, corresponde al Instituto Nacional de Parques la administración del ente jurídico económico que conforman los Parques y los Monumentos, así como de los servicios públicos, toda vez que dicho organismo es el responsable directo de la ejecución de los planes de ordenación y manejo y de los reglamentos de uso correspondientes, de acuerdo a lo estipulado en el Reglamento (art. 58).

Cuando exista plan de ordenación y manejo con su correspondiente reglamento de uso, el Presidente del Instituto Nacional de Parques será el funcionario autorizado para expedir los permisos de afectación de recursos naturales renovables, así como las conformidades de uso o las aprobaciones o autorizaciones requeridas (art. 59).

4. *Los planes y reglamentos de uso*

Los planes de ordenación y manejo de los parques nacionales y monumentos naturales son el instrumento fundamental para la gestión y conservación de los mismos. Deben contener las directrices, lineamientos y políticas para la administración del área, modalidades de manejo, asignación de usos y actividades permitidos con sujeción a lo establecido en el Reglamento.

En particular, conforme al artículo 8 del mismo, los planes de ordenación y manejo deben contener lo siguiente:

1. Las directrices para la protección integral y el desarrollo de potencialidades del área.
2. La evaluación inventariada de los recursos ecológicos, escénicos, históricos culturales y socio económicos.
3. La definición de los objetivos propios de cada parque nacional o monumento natural.
4. La zonificación del área para su manejo.
5. La formulación de programas para la administración y manejo, por lo menos los referentes a: protección y guardería, prevención y control de incendios, restauración de áreas degradadas, investigación, educación ambiental, recreación, infraestructura y desarrollo físico y equipamiento, mantenimiento y servicios administrativos.
6. La determinación de la señalización del área.
7. La modalidad para la prestación de los servicios que se requieran de acuerdo a los usos permitidos y en caso de concesiones las condiciones específicas básicas exigibles de acuerdo al área.
8. Las estrategias y recomendaciones adecuadas para lograr el saneamiento legal de las tierras.
9. Las bases económicas para la ejecución del plan.
10. La influencia nacional o regional.

Los reglamentos de uso deben desarrollar las previsiones de los planes en cuanto a usos y actividades permitidas. Tanto los planes como los reglamentos deben ser revisados cada cinco (5) años a partir de su fecha de aprobación o revisión, según sea el caso, o cuando el Presidente de la República en Consejo de Ministros, previa solicitud razonada del Instituto Nacional de Parques, así lo autoricen.

El plan de ordenación y manejo y el respectivo reglamento de uso deben ser aprobados conforme a lo establecido en la Ley y en el Reglamento correspondiente, aun cuando ambos pueden estar contenidos en un único Decreto.

Debe señalarse, por último, que los usos dentro de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales que no tengan el plan de ordenación y manejo y su correspondiente reglamento de uso, deberán ser autorizados o aprobados, según el caso, por el Director General Sectorial de Planificación y Ordenación del Ambiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73 de la Ley y oída la opinión del Instituto Nacional de Parques (art. 75).

5. *La zonificación para el uso del suelo en los Parques*

Conforme a la singularidad, fragilidad y valor de los recursos naturales del área y de los usos y actividades a ser permitidos, los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, a los fines de su ordenación y manejo, pueden ser zonificados de acuerdo a la siguiente clasificación que establece el artículo 10 del Reglamento:

Clase I: Zona de Protección Integral:

Esta zona está conformada por ecosistemas o biotopos frágiles que justificaron la declaración del área y que ameritan protección absoluta, sin permitirse modificación alguna al ambiente natural. Por tanto, en esta zona no debe haber intervención humana ni uso público, a fin de que las condiciones se conserven a perpetuidad. En esta zona sólo se permiten las actividades de guardería y de investigaciones científicas previamente autorizadas y reguladas.

El objetivo básico de manejo es la preservación, garantizando la evolución natural y la primitividad de la naturaleza.

Clase II: Zona Primitiva o Silvestre:

Conformada por ambientes naturales en condiciones prístinas relevantes, que por su constitución pueden tolerar un uso moderado, tal como la investigación científica, la educación ambiental o la recreación pasiva o extensiva. La

intensidad de las actividades recreacionales está limitada al excursionismo y a la visita del escenario natural en quietud y silencio por parte de un público reducido, única y exclusivamente a través de senderos o trochas. Se puede permitir en ciertos casos la pesca deportiva.

El objetivo general de manejo es la conservación del ambiente natural inalterado facilitando la educación ambiental al mismo tiempo de proporcionar formas primitivas de recreación.

Clase III: *Zona de Ambiente Natural Manejado:*

Está conformada por aquellas áreas que conteniendo muestras de los rasgos mas significativos del parque o monumento, permiten la realización de actividades educativas o pasivas de recreación o extensivas al aire libre, el uso de vehículos motorizados exclusivamente en las rutas que se señalen para ello y la construcción de infraestructura rústica solamente para refugios, miradores, muelles, balnearios, comedores campestres, sanitarios, campamentos y obras similares.

El objetivo de manejo es mantener el ambiente natural con un mínimo de impacto humano y ofrecer acceso y facilidades públicas para fines educativos y recreativos.

Clase IV: *Zona de Recuperación Natural:*

Conformada por sectores que hayan sufrido alteraciones antrópicas en ambiente natural, por lo cual se requiere la recuperación de sus condiciones originales. Esta zona, una vez recuperada, debe entrar a formar parte de la zona de ambiente natural manejado.

El objetivo primordial de manejo es detener la degradación antrópica de los recursos y erradicar las especies exóticas introducidas al ecosistema.

Clase V: *Zona de Recreación:*

Conformada por sectores que por sus características son idóneas para la realización de actividades recreacionales pasivas y con las mayores densidades de personas permitibles dentro del parque o monumento. En esta zona se pueden construir instalaciones para el servicio de los usuarios dentro de severas limitaciones para conservar el ambiente y el paisaje. Las obras permitidas pueden ser: sitios de centros de visitantes, acampamiento, kioscos, cafetines, restaurantes, servicios sanitarios, áreas de picnics, puestos de guardaparques y obras conexas, a excepción de hoteles y demás alojamientos.

El objetivo general de manejo es facilitar la recreación masiva y la educación ambiental en armonía con el medio natural.

Clase VI: *Zona de Servicios:*

Es aquella que de acuerdo a sus condiciones naturales y ubicación, se considera apta para ser ocupada por las instalaciones y dotaciones apropiadas para la prestación de servicios públicos, tales como: hoteles, cabañas, restaurantes, cafeterías, centros de recreo, campamentos, estacionamientos y sus obras conexas, así como las dependencias para la administración y protección del área.

El objetivo de manejo es minimizar el impacto de las infraestructuras necesarias para los servicios y evitar los efectos de estas obras sobre los ambientes naturales o culturales del parque.

Clase VII: *Zona de Interés Histórico Cultural o Paleontológico:*

Conformada por los sitios o sectores en los cuales se encuentran rasgos o evidencias representativas de carácter histórico, arqueológico, paleontológico, y otro tipo de manifestación cultural o natural que merezca ser preservada.

El objetivo general de manejo es proteger estos sitios a través de un uso racional y armónico con el rasgo y con el ambiente natural.

Clase VIII. *Zona de Amortiguación:*

Conformada por aquellas áreas periféricas donde a través de la regulación de usos y actividades se logre atenuar posibles impactos negativos, riesgos o daños ambientales al parque nacional o monumento natural. Puede ser zona receptora de instalaciones para el servicio al público usuario o para la administración del área.

El objetivo general de manejo es minimizar impactos sobre el ambiente natural del parque o monumento.

Conforme al *Parágrafo Primero* del artículo 10 del Reglamento, en un Parque o Monumento pueden presentarse todas o algunas de las zonas indicadas, sin menoscabo de la existencia de otra clase especial que según el Reglamento o el plan de ordenación y manejo correspondiente, se consideren aplicables.

En todo caso, cuando dentro de los linderos de un Parque o Monumento no existiere un área que permita conformar la zona de amortiguación, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables debe prever, de ser posible, la ampliación del área o la creación de otra figura de protección que sea compatible con los fines perseguidos, mediante la regulación apropiada de su uso.

IV. EL RÉGIMEN DE LOS USOS Y ACTIVIDADES PRIVADAS EN LOS PARQUES NACIONALES

1. *Los usos prohibidos, restringidos y permitidos*

A. *Los usos prohibidos*

Los *usos prohibidos* dentro de un Parque Nacional o Monumento Natural son aquellos totalmente incompatibles con sus fines y que sólo pueden permitirse por vía de excepción establecida en las leyes o en el Reglamento (art. 11).

En este sentido, el artículo 12 del Reglamento define como *usos prohibidos* dentro de los Parques Nacionales, los siguientes:

1. Los cultivos agrícolas en general, la cría comercial o de subsistencia de animales domésticos, la agro forestería o actividades agrosilvopastoriles y la agricultura comercial.
2. La minería y la explotación de hidrocarburos.
3. La construcción de cualquier tipo de planta de generación de electricidad de talla industrial.
4. La construcción de diques marginales a cursos de agua y obras hidráulicas similares.
5. El aprovechamiento forestal salvo aquellos permitidos temporalmente conforme a lo establecido en este Reglamento.
6. Las plantaciones forestales de cualquier tipo, así como la introducción y siembra de plantas exóticas, a excepción de la siembra de arbustos y hierbas de valor ornamental en jardines de las zonas de servicios.
7. Las industrias no artesanales.
8. Cualquier tipo de establecimiento comercial, excepto ventas de "souvenirs", artesanías locales y concesionarios de los servicios públicos que se presten dentro del parque.
9. La instalación de vallas y anuncios publicitarios comerciales.
10. Los desarrollos urbanísticos y asentamientos humanos salvo las excepciones establecidas en este Reglamento.
11. Las urbanizaciones y clubes turísticos, públicos o privados, y las colonias vacacionales.

12. La experimentación y manipulación de los recursos naturales renovables contenidos en el área, con fines de su aprovechamiento comercial o de subsistencia.
13. Cualquier otro uso expresamente prohibido por las características especiales del área, en su correspondiente plan de ordenación y manejo y respectivo reglamento de uso.

B. *Los usos restringidos*

Los *usos restringidos* son aquellos que pueden permitirse en los casos que no deterioren el paisaje, los recursos naturales y siempre sujetos a las características especiales del área y a las condiciones y limitaciones que se establezcan en cada caso (art. 13).

A tal efecto, el artículo 14 define como usos restringidos dentro de Parques Nacionales, los siguientes:

1. La construcción de líneas eléctricas o ductos para el transporte de materiales industriales.
2. La construcción de presas y embalses; de obras de derivación y desvío de cursos de agua; obras hidráulicas similares y para el aprovechamiento de sus aguas subterráneas.
3. La reforestación y arborización a título de restauración de los sistemas naturales que pudieran estar degradados.
4. La siembra y cultivo de arbustos y hierbas ornamentales exóticas, solamente en jardines de las zonas de servicios.
5. La construcción de obras públicas de vialidad y comunicación, incluyendo teleféricos y funiculares.
6. La construcción y permanencia de edificaciones para industrias y comercios artesanales, en las zonas de servicios.
7. La construcción o permanencia de edificaciones habitacionales de uso privado, cuando sus ocupantes presten un servicio permanente al área, caso en el cual se consideran parte de la misma; asimismo las asociadas a las actividades agropecuarias temporalmente permitidas.
8. La modificación o alteración al medio natural con el fin de mejorar el paisaje o las facilidades de recreación.
9. Las así establecidas en el plan de ordenación y manejo el área y su correspondiente reglamento de uso.

C. *Los usos permitidos*

En cuanto a los *usos permitidos*, estos son aquellos compatibles con los fines del Parque Nacional, siempre y cuando su desarrollo este sujeto al Reglamento y a las condiciones y limitaciones que se establezcan en cada caso (art. 15). Dichos usos son los siguientes:

1. La construcción de campamentos, sitios de acampar o "campings"
2. La construcción de centros de recreo o instalaciones para la recreación pública, con sus elementos conexos, tales como patios de estacionamiento, restaurantes, cafetines, áreas de picnics, kioscos.
3. Hoteles y demás alojamientos.
4. Senderos, caminerías y vías no carreteras.
5. Vías carreteras de acceso y para el servicio y protección del parque.
6. Instalaciones y edificaciones para el propio servicio del parque, así como para la investigación científica.
7. Los así calificados en el plan de ordenación y manejo y reglamento de uso correspondiente al parque nacional en particular .

2. *Actividades prohibidas, restringidas y permitidas*

A. *Actividades prohibidas*

Las *actividades prohibidas* dentro de los Parques Nacionales o Monumentos Naturales, con las salvedades que establezcan las leyes, conforme al artículo 19 del Reglamento, son aquellas totalmente incompatibles con los fines de su creación, tales como:

1. La caza con fines deportivos, comerciales o de subsistencia.
2. La pesca con fines comerciales y la pesca submarina.
3. La introducción y cría de animales exóticos no domésticos.
4. El vertido de poluentes de cualquier tipo a los cursos de agua. Excepcionalmente puede permitirse tal actividad cuando se trate de la disposición final de aguas servidas provenientes de las instalaciones del parque o monumento o de sus áreas de servicio y a condición de que no haya otra alternativa y que los efluentes sean previamente tratados hasta cumplir con los parámetros de las aguas tipo 1, establecidos en el Reglamento parcial N° 4 de la Ley Orgánica del Ambiente.
5. El vertido o inyección de poluentes líquidos de cualquier tipo directamente a las aguas subterráneas. La disposición de aguas servidas provenientes de las instalaciones de la administración del parque o monu-

mento o de sus áreas de servicios podrá permitirse por medio del empleo de pozos sépticos y sumideros u otro dispositivo similar siempre y cuando se observen especificaciones técnicas muy estrictas, las cuales deben indicarse en el respectivo permiso o autorización para su construcción, operación y mantenimiento.

6. Las talas, deforestaciones y movimientos de tierra. Sólo podrán autorizarse, por vía de excepción, las requeridas para la construcción de obras publicas permisibles y las instalaciones para la administración del parque o monumento, así como las requeridas para la recreación y el turismo, en las zonas que indique el plan de ordenación y manejo y el reglamento de uso respectivos.
7. Cualquier tipo de aprovechamiento o extracción de productos forestales o vegetales en general, con fines comerciales o para los "usos comunes" , con las siguientes excepciones en los parques nacionales: a) moderados aprovechamientos para la fabricación de tablas, viguetas y demás materiales requeridos para la construcción de sus propias instalaciones, pequeñas obras civiles rústicas, vallas y similares; b) aquellos necesarios para el manejo y control de especies exóticas y; c) con fines de investigación científica de acuerdo a lo que se estipule en el respectivo permiso o autorización.
8. La práctica de deportes colectivos (tipo fútbol, béisbol); las competencias deportivas con gran concurrencia de público (más de 500 personas) y de participantes, la recreación masiva, de mas de una persona por cada treinta (30) metros cuadrados en una determinada área (como balnearios, playas y similares).
9. Abandonar, arrojar o depositar basura y otros residuos sólidos excepto en los recipientes o sitios previstos para ello. De no existir estos o encontrarse llenos, el usuario deberá llevarse consigo sus desechos fuera del parque o monumento.
10. El dragado o alteración de fondos marinos.
11. El anclaje de embarcaciones sobre fondos coralinos y demás sitios no autorizados y la libre descarga de las sentinas en las embarcaciones que posean instalaciones sanitarias. La sentina debe permanecer sellada mientras la embarcación se encuentre dentro de las aguas del parque nacional o monumento natural.
12. El aterrizaje de aeronaves civiles en áreas no autorizadas para ello en el respectivo plan de ordenación y manejo.
13. Cualquiera otra así calificada en el correspondiente plan de ordenación y manejo y su respectivo reglamento de uso.

B. *Las actividades restringidas*

Las *actividades restringidas* en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales son aquellas que pueden ser autorizadas, siempre que no deterioren el paisaje o los recursos naturales y estén sujetas a la zonificación del área; y a las limitaciones y condiciones que se determinen en el respectivo plan de ordenación y manejo y en el reglamento de uso en cada caso concreto. Ellas son, conforme al artículo 20 del Reglamento, las siguientes:

1. La pesca deportiva y la de subsistencia.
2. La prospección y exploración de minas, hidrocarburos o recursos geotérmicos.
3. El aprovechamiento de aguas subterráneas, cuando sea necesario para el servicio de la propia área natural protegida.
4. La navegación de cualquier tipo.
5. El uso de vehículos motorizados, sean estos aéreos, terrestres o acuáticos.
6. El empleo de cabalgadura y bicicletas.
7. El acampamiento con pernocta en forma individual o en bajas densidades de personas, cuando ello se realice fuera de los sitios acondicionados para tal fin.
8. La producción de sonidos o ruidos por parte de los visitantes, la cual sólo se podrá permitir en las zonas de recreación y de servicios y no podrá exceder de 57 decibeles (d B A) a dos (2) metros de distancia de la fuente sonora, excepto desde las 9:30 p.m. hasta las 5 a.m., lapso durante el cual estarán totalmente prohibidos los ruidos o sonidos y deberá hablarse solamente en voz baja.
9. Las actividades recreativas desde las puramente contemplativas hasta las que involucren un esfuerzo físico individual, siempre y cuando no se exceda, en un mismo momento y lugar, de la relación de una persona por cada treinta (3) metros cuadrados en promedio. En los planes de ordenación y manejo y en los reglamentos de uso de cada área protegida se determinara el número máximo de personas que se aceptará en cada sitio específico en total y por metro cuadrado.
10. La interpretación de la naturaleza en los parques nacionales o monumentos naturales, es decir, la visita en forma individual o colectiva, ya sea guiada o no, de ciertas zonas del parque o monumento en donde a través de senderos u otras vías terrestres, marinas o submarinas, pueden

apreciarse los diversos componentes, físicos o bióticos con la ayuda de información científica, visual u oral, que se suministre.

11. El expendio, tenencia y consumo de bebidas alcohólicas, según lo establecido en cada plan de ordenación y manejo y reglamento de uso.
12. El vuelo de aeronaves a una altura inferior a los 1000 pies (305 metros) según lo establecido en el Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil.
13. La caza y la pesca con fines científicos, así como la captura temporal o la extracción de muestras geológicas, pedológicas, zoológicas, botánicas y de aguas. Tales actividades pueden realizarse por funcionarios autorizados del Ministerio del Ambiente o del Instituto Nacional de Parques, o particulares debidamente provistos de las licencias establecidas por las leyes y de las autorizaciones para la realización de investigaciones o expediciones científicas en los parques y monumentos, expedidas en todos los casos por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables previa la opinión favorable del Instituto Nacional de Parques.
14. El acceso del público a los parques nacionales, aunque limitado a las zonas y por las normas establecidas en el respectivo plan de ordenación y manejo y reglamento de uso, en cada caso. Los permisos para acceso o visita a los parques nacionales y monumentos naturales, sus áreas e instalaciones, serán expedidos por el Instituto Nacional de Parques a título oneroso según en los planes de ordenación y manejo y reglamento de uso, en cada caso. Los permisos para acceso o visita a los parques nacionales y monumentos naturales sus áreas e instalaciones serán expedidos por el Instituto Nacional de Parques a título oneroso según en los planes de ordenación y manejo y reglamento de uso de cada área individual protegida.
15. La educación ambiental para la población escolarizada y para todo público, así como los estudios de alumnos y profesores de instituciones docentes.
16. La interpretación de la naturaleza y de sus procesos dinámicos.
17. El submarinismo con o sin bombona siempre y cuando vayan junto dos (2) buceadores por lo menos. Es obligatorio el uso de la boya internacional indicadora de buceo submarino con las siguientes características: bandera color rojo, cuadrada y atravesada por una franja diagonal de color blanco, de extremo superior izquierdo al inferior derecho o en su defecto la bandera de navegación Alfa de color blanco y azul.
18. Cualquiera otra así calificada en el correspondiente plan de ordenación y manejo y su respectivo reglamento de uso.

C. *Actividades permitidas*

Las *actividades permitidas* en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales son aquellas coincidentes con los objetivos de los mismos, expresamente señaladas en los respectivos planes de ordenación y manejo y descritas en los correspondientes reglamentos de uso (art. 22).

La realización de actividades permitidas dependerá de las posibilidades de control de las autoridades y, en todo caso, están sujetas a la zonificación y a las condiciones y limitaciones impuestas para cada Parque o Monumento, a fin de preservar el ambiente del área natural protegida.

3. *La circulación dentro de los Parques Nacionales y los servicios de información*

A. *El régimen de la circulación interna*

En cada Parque Nacional se deben establecer las normas de circulación interna de acuerdo a las características propias del mismo, pero en todo caso conforme lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento, deben observarse las siguientes reglas:

a. *Circulación peatonal*

a) El acceso peatonal debe realizarse por las rutas y picas aptas para tal fin, a cuyo efecto se requerirá de permiso previo otorgado por las autoridades del Parque establecido, entre otras razones, para seguridad de los usuarios.

En tal sentido se debe llevar un registro de los visitantes con indicación de: número del permiso, identificación del visitante, hora y entrada, ruta prevista, hora estimada de salida y cualquier circunstancia que sea necesario conocer a los fines de poder mantener una mejor vigilancia y control.

En los lugares mas comunes de acceso se deben establecer casillas donde el funcionario autorizado debe otorgar el indicado permiso, llevar el registro correspondiente y prestar los servicios de información y

orientación pertinentes. Los servicios recibidos deben ser cancelados de acuerdo a la tarifa colocada en lugar visible.

b. *Circulación de automóviles*

b) El acceso de automóviles, según sea su uso, se debe sujetar a las regulaciones siguientes.

Vehículos particulares: el conductor debe inscribirse en los libros que a tal fin deben llevar los funcionarios del Instituto Nacional de Parques ubicados en los sitios de acceso, dejando constancia de los datos que le sean requeridos tanto del vehículo como de los ocupantes y obtener el correspondiente permiso, cancelando el servicio recibido de acuerdo a la tarifa que, al igual que antes se señaló, estará colocada en lugar visible.

Vehículos propiedad de los habitantes autóctonos: los pobladores autóctonos deben inscribir sus vehículos en el registro que a tales efectos lleve la oficina del parque y están obligados a portar un distintivo especial, otorgado por el Instituto Nacional de Parques.

Vehículos de las autoridades del Parque: sólo pueden circular en cumplimiento de funciones de trabajo y deben estar dotados de la correspondiente identificación.

En todos los casos la circulación de vehículos debe sujetarse a las normas establecidas para cada parque y los excesos de velocidad, escapes libres que produzcan contaminación, o cualquier otra acción violatoria o perjudicial al parque debe ser severamente castigada, incluso con prohibición temporal de circulación dentro del parque y sin menoscabo de la obligación de reparar los daños causados y de la responsabilidad civil y penal que sea aplicable al propietario del vehículo según las leyes.

c. *Circulación de motos*

La circulación de motos y de otro tipo de vehículos similares, queda prohibido o restringido a las áreas especificadas en el Reglamento de cada parque, si ello fuere compatible.

d. *Circulación de lanchas*

Dentro de los parques nacionales conformados total o parcialmente por áreas marinas, fluviales o lacustre, se deben establecer las normas que deben regir la circulación de lanchas, el atracadero y el transporte de pasajeros.

En todo caso, se deben cumplir las condiciones siguientes:

-la utilización de lanchas para el transporte de pasajeros es un servicio público que sólo debe prestarse bajo concesión otorgada por el Instituto Nacional de Parques, en la cual, entre otros, se deben establecer las tarifas a cobrar, las normas de seguridad para la protección de los usuarios, las rutas de circulación permitidas, los sitios de embarque y desembarque, los lugares para guardar las lanchas, los horarios del servicio y los seguros de responsabilidad correspondientes.

-el uso particular de lanchas debe igualmente cumplir con las condiciones que se establezcan en el permiso que en cada caso otorgue la autoridad del parque y en el cual se debe señalar con la mayor precisión, entre otros el lugar de bote, rutas permitidas, capacidad de pasajeros, normas de seguridad, cantidad a pagar por la utilización de las instalaciones, duración del permiso y alcance de la responsabilidad civil y penal por los daños que puedan causar tanto a terceras personas como al propio parque y sus instalaciones.

B. *Centros de visitantes*

Para la recepción y motivación del público, los Parques Nacionales y Monumentos Naturales deben disponer de centros de visitantes instalados en locales definidos en los respectivos planes de ordenación y manejo. En dichos locales se debe proporcionar a los visitantes oportu-

nidades para apreciar y conocer el valor y la importancia del área.

Estos centros de visitantes deben disponer, entre otros de museos, salas de exposiciones, exhibiciones y bibliotecas y demás requerimientos que faciliten la realización de actividades de interpretación de la naturaleza para proporcionar la correcta comprensión e importancia de los recursos naturales contenidos en los parques nacionales y monumentos naturales.

Para el desarrollo de actividades de interpretación de la naturaleza al aire libre, en los centros de visitantes se debe orientar al usuario en la utilización de los caminos y senderos establecidos para tal fin y así mismo se debe coordinar y apoyar las actividades previstas en los anfiteatros, miradores, puestos de guarda parques y áreas recreativas en general determinadas en el respectivo programa del plan de ordenación y manejo del parque o monumento.

4. *Las Regulaciones para la continuación temporal de Actividades Agropecuarias*

A. *Las áreas ocupadas y el régimen expropiatorio*

En los casos en los cuales con la declaratoria de Parque Nacional resultare necesario afectar áreas ocupadas con actividades agrícolas y pecuarias, en el respectivo plan de ordenación y manejo se debe determinar con exactitud el período de permanencia de los ocupantes, independientemente del título que poseen e igualmente se deben establecer las limitaciones al uso temporal.

En dicho Plan se debe indicar, además, el lapso para proceder a la expropiación de inmuebles de propiedad privada cuando los usos que se establezcan desnaturalicen el derecho de propiedad, en cuyo caso se debe proceder de acuerdo a lo establecido en el Artículo 63 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (art. 25).

Los propietarios u ocupantes pueden seguir desarrollando culti-

vos anuales o permanentes a condición de que hagan un uso conservacionista de sus tierras, sin erosión significativa ni polución importante de las aguas superficiales o subterráneas por agroquímicos, ni ninguna otra actividad susceptible de degradar el ambiente (art. 27).

Además, durante el período de continuación de las actividades agropecuarias, el Instituto Nacional de Parques puede autorizar, a las personas propietarios u ocupantes indicadas, la explotación de productos forestales secundarios, tales como viguetas, horcones, materiales para techos, así como la explotación de arenas y gravas para la reparación de las viviendas del fundos u otras edificaciones preexistentes. Sin embargo, el Reglamento prohíbe la explotación de estantillos para cercas o la comercial de leña, carbón vegetal y arenas o gravas (art. 34).

B. *Cultivos compatibles con el parque*

En todo caso, los propietarios de cultivos compatibles con los fines del parque y establecidos con anterioridad a la creación del mismo, pueden permanecer en el, siempre y cuando se ajusten a las condiciones que en cada caso se establezcan, para asegurar su integración a los objetivos del parque (art. 25, *Parágrafo Unico*).

C. *Régimen de las actividades agropecuarias*

Las personas ocupantes de zonas en Parques Nacionales autorizadas para continuar temporalmente aquellas actividades agropecuarias contrarias a las finalidades de los mismos, deben ajustarse a las restricciones que se establecen en el Reglamento y, en todo caso, no pueden abrir nuevas zonas de cultivos o potreros, ni construir nuevas cercas, obras de riego o drenaje, pozos, bebederos ni otras obras que pudiesen significar una mayor intervención o aumentar el valor global de sus pertenencias (art.26).

En todo caso, las labores que pueden desarrollarse de acuerdo con lo anterior, en cultivos anuales o permanentes, son las siguientes: pre-

paración de tierras; siembras; trasplantes; abonamientos químicos u orgánicos; limpiezas o desyerbes mecánicos o químicos; aplicación de insecticidas, fungicidas y demás biocidas; raleos y desrrames de árboles de sombra en cafetales y cacaotales; podas de arboles; cosechas o recolección; transporte y beneficio; almacenamiento de los productos y demás labores comunes y ordinarias (art. 28).

En cuanto a la aplicación de biocidas y agroquímicos, ello sólo es posible dentro del Parque Nacional de acuerdo a las condiciones que establezca el Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Por otra parte, en las explotaciones pecuarias que se realicen sobre sabanas o pastizales naturales, se permite la limpieza de potreros, pero no pueden sembrarse cultivos agrícolas, la roturación o rastreo de la tierra, cambio de las gramíneas naturales por pastos artificiales, ni obras de riego o drenaje (art. 29).

En las explotaciones pecuarias que se realizaban sobre terrenos acondicionados y sembrados con pastos artificiales para el momento de la creación del Parque, se pueden realizar labores de roturación y preparación de tierras y resiembras de pastos artificiales y cambios de especies o variedades, abonamientos y controles de maleza y plagas por medio de agroquímicos y demás labores que no incrementen el valor de las pertenencias (art. 30).

D. *El censo de propietarios*

El Instituto Nacional de Parques, en el lapso de un año a partir de la creación de un Parque o Monumento, debe practicar un censo con el avalúo de las propiedades, tipo de actividad que se realiza, ubicación precisa y la extensión del área ocupada, comprobación de la titularidad de sus propiedades sobre la tierra, tecnología o métodos que utilizan e incidencias o riesgo ambiental de la actividad que realiza cada ocupante o propietario establecido en el parque nacional o monumento natu-

ral en cuestión y las condiciones que deberán ser cumplidas por los afectados para permanecer en la referida área (art. 31).

E. *El registro temporal de actividades agrícolas*

A los efectos de disponer de la información necesaria para regular el ejercicio de las actividades transitorias de carácter agropecuario en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, el Reglamento creó el Registro Temporal de Actividades Agrícolas, cuya estructuración, funcionamiento y mantenimiento, está a cargo del Instituto Nacional de Parques (art. 32).

De acuerdo con el *Parágrafo Unico* del artículo 82, quienes realicen actividades agrícolas dentro de áreas declaradas como Parque Nacional deben presentarse al Instituto Nacional de Parques a los efectos de su inscripción en el Registro Temporal de Actividades Agrícolas, dentro de los 6 meses siguientes a la declaratoria, en caso de tratarse de nuevos parques.

F. *El régimen de reubicación*

El Instituto Agrario Nacional, previa solicitud del Instituto Nacional de Parques, está obligado a adelantar los trámites necesarios para la reubicación de los sujetos de reforma agraria, a que se refiere el Artículo 69 de la Ley de Reforma Agraria (art. 33).

5. *El régimen de permanencia de poblaciones dentro de los Parques Nacionales y las limitaciones a la propiedad privada*

En los casos en los cuales dentro de una superficie que amerite ser declarada Parque Nacional se encuentren asentadas poblaciones con mas de 50 años de antigüedad y caracterizadas por un modo de vida social, económico y cultural que constituye por si mismo un factor de mejoramiento del medio natural, se debe demarcar el área con su zona natural de expansión y se la debe zonificar como "uso poblacional au-

tóctono o poblado turístico" (art. 35).

De acuerdo con el Artículo 36 del Reglamento, en estos poblados autóctonos, en ningún caso se permite el asentamiento de familias foráneas o la modificación en el sistema de vida existente (art. 36).

En cuanto a la vigilancia y control de esa zona, el mismo debe asignarse a uno de sus pobladores, seleccionado entre los de mayor representatividad en el poblado, quien tendrá el carácter de funcionario del Instituto Nacional de Parques, con las siguientes atribuciones:

- a. Organizar, con la asesoría del Instituto, la comunidad.
- b. Cumplir y hacer cumplir los Reglamentos del Parque y en particular las normas referentes al poblado.
- c. Representar a la comunidad en los procesos de elaboración y revisión de los Reglamentos del Parque.
- d. Denunciar ante las autoridades (guardería) cualquier invasión o pretensión de transmisión de propiedad a personas ajenas a la comunidad que forma el poblado (art. 36).

Los inmuebles ubicados en las zonas de un Parque Nacional declaradas como poblados autóctonos, sólo pueden ser vendidos a personas miembros de la colectividad que conforma el poblado y con la conformidad previa de la autoridad competente. El artículo 37 del Reglamento prohíbe la venta a personas ajenas y en todo caso, el Estado está obligado a adquirir la propiedad conforme a lo establecido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

En cuanto a la expansión del poblado, esta debe hacerse de acuerdo con las normas que, en consulta con la comunidad, establezca el Reglamento del respectivo parque (art. 37, *Parágrafo Unico*).

Estas regulaciones relativas a la permanencia de poblaciones en los Parques Nacionales implican limitaciones tanto a la propiedad privada como a la libertad de residencia o establecimiento, que no pueden

ser establecidas sino en una Ley, no pudiendo, constitucionalmente, estar previstas en un Reglamento. Esto se refiere, en *primer lugar*, a la prohibición de venta de inmuebles de los centros poblados ubicados en un Parque, a personas que no sean miembros de la colectividad que conforma el poblado; y en *segundo lugar*, a la prohibición establecida respecto de personas o familias foráneas al centro poblado, para que puedan asentarse en el mismo.

V. EL RÉGIMEN PARA LA EXPLOTACIÓN DE LAS INSTALACIONES PARA EL SERVICIO DEL PÚBLICO EN LOS PARQUES NACIONALES

1. *El régimen administrativo*

La dotación y la administración de las instalaciones para servicio público dentro de los Parques Nacionales o Monumentos Naturales la ejerce el Instituto Nacional de Parques, directamente o por medio de concesiones otorgadas conforme a lo establecido en el Reglamento o en los planes de ordenación y manejo de cada área en particular (art. 38), las cuales, como se ha dicho, también pueden ser otorgadas a los propietarios de inmuebles situados en los Parques, como un medio de extinción de su propiedad.

2. *La instalación de establecimientos destinados a prestación de servicios públicos*

El funcionamiento y mantenimiento de los establecimientos e instalaciones destinadas a la prestación de servicios públicos en Parques Nacionales y Monumentos Naturales, están sometidos a las disposiciones especiales del Reglamento y a los requerimientos particulares que el Instituto Nacional de Parques establezca, sin perjuicio de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a cada actividad (art. 39).

3. *La instalación de hoteles y alojamientos*

La instalación de hoteles, alojamientos, centros de recreo, servicios complementarios y demás instalaciones a que hace referencia el artículo 14 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, deben ajustarse a las previsiones del correspondiente plan de ordenación y manejo al respectivo reglamento de uso y requerirán, según el caso, de la correspondiente aprobación o autorización o del contrato o concesión otorgado por el Instituto Nacional de Parques, con sujeción a los requisitos siguientes que establece el artículo 40 del Reglamento:

1. Ubicarse en la zona del parque nacional donde el uso es permitido y así este previsto en su plan de ordenación y manejo.
 2. Estar abiertos al público sin restricciones, pero señalando las normas que deben ser respetadas y que a tales efectos se ubicaran en los lugares mas visibles.
 3. Armonizar con la belleza del paisaje y ajustarse a la tipología y volumetría arquitectónica de la zona.
 4. Tener servicios sanitarios y cumplir con todas las normas de salubridad pública.
 5. Cumplir con la normativa ambiental.
 6. Contar con las condiciones mínimas para un buen nivel en la calidad del servicio ofrecido.
 7. Presentar estudio de impacto ambiental y cumplir las medidas preventivas, correctivas y mitigantes derivadas del mismo.
4. *El arrendamiento de las instalaciones*

El Instituto puede arrendar en todo o parte algunas de sus instalaciones para la realización de actividades científicas, culturales, deportivas o recreacionales (art. 52). En todo caso el arrendatario se debe someter a las normas de uso que establezca el Instituto.

5. *El régimen de los contratos y de las concesiones relacionados con servicios públicos en los Parques Nacionales*

El Instituto Nacional de Parques puede otorgar a personas públicas o privadas el derecho de estudiar, proyectar, construir y explotar

las obras de servicio público que requieran los Parques Nacionales para cumplir con los objetivos de su creación (art. 41).

Los servicios públicos que pueden ser objeto de concesión son los inherentes al turismo, recreación, educación y desarrollo científico (art. 46).

Dentro de los Parques Nacionales solo pueden otorgarse concesiones para la prestación de algunos servicios públicos que la Administración está obligada a realizar en el Parque para cumplir con los fines de su creación (art. 44).

Caracas 2004.