

La protección de la ciudad en el ordenamiento jurídico venezolano

Alberto Blanco-Urbe Quintero*

SUMARIO.- Introducción. I. La ciudad: parte integrante del ambiente. II. Objeto de la planificación del espacio. III. La ciudad, el ambiente, y el municipio.

Introducción

La ciudad o "medio urbano" es un bien con valor jurídico, pues encuentra amplia regulación protectora dentro del ordenamiento jurídico vigente, especialmente, por razones obvias, en lo que respecta al ordenamiento jurídico urbanístico, especialmente circunscrito dentro del ordenamiento jurídico ambiental.

De hecho, dentro de los denominados "derechos de solidaridad", catalogados por algunos como "derechos humanos de la tercera generación" y por otros "derechos colectivos", que son todos derechos-deberes, se puede observar el derecho esencial a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado o derecho a la conservación ambiental¹, y algunos de sus corolarios, los derechos a un hábitat adecuado, al acceso a la irradiación solar, a respirar un aire puro y, entre otros, el derecho a la ciudad², que equivale al derecho democrático esencial a participar en los procedimientos

* Abogado "magna cum laude" (1983) y especialista en Derecho Administrativo (1987) de la U.C.V.; D.E.S.S. en Derecho Ambiental y de la Ordenación del Territorio (1988) y D.E.A. en Derecho Público (1989) de la Universidad Robert Schuman, Estrasburgo, Francia; Profesor de Derecho Constitucional de la U.C.V.

¹ El principio 1 de la Declaración de Estocolmo, emanada de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como conclusión de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada del 5 al 16 de Junio de 1.972, estableció que: "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras...".

Artículo 31 de la Ley Orgánica para la Protección del Niño y el Adolescente: "Todos los niños y adolescentes tienen derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como a la preservación y disfrute del paisaje.

² Conseil économique et social des Nations unies, "Droits de l'homme et environnement", rapport établi par Mme. Fatma Ksentini, document n° E/CN.4/Sub.2/1991/8.

para la toma y ejecución de las decisiones públicas, sobre la gestión de la vida local, y a disponer de procedimientos administrativos y judiciales expeditos y eficaces para asegurar una calidad de vida digna para el ser humano urbano, el hombre de la ciudad.

Estos derechos fundamentales, inherentes a la persona humana, conforman, junto a otros, el orden jurídico dogmático esencial venezolano, en virtud de la "cláusula del numerus apertus", prevista, en materia de derechos humanos, en el artículo 50 de la Constitución de la República: "La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella", y desarrollada por el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales: "Toda persona..., podrá solicitar ante los tribunales competentes el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución, para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución...".

La ciudad es un bien jurídico protegido y todos tenemos el derecho de intervenir, a través de mecanismos jurídicos (administrativos y judiciales) diversos, para lograr su conservación, defensa y mejoramiento. Así, el "hombre de la calle" o "ciudadano común" es el titular de este derecho esencial, relacionado con el libre desenvolvimiento de la personalidad y el derecho a la vida, quien lo ejerce aislada o colectivamente, sirviéndose de los conocidos movimientos sociales urbanos: vecinales, ambientalistas, culturales, consumidores, etc.

Este es, entonces, el enfoque de las presentes líneas, las cuales se dedicarán a desentrañar los mecanismos jurídicos del orden urbanístico, puestos a la disposición de todos, para el ejercicio de la participación ciudadana, en defensa de la ciudad.

I. La ciudad. Parte integrante del ambiente.

El "medio urbano", junto al "mundo rural" y a la naturaleza en sentido estricto, constituyen el contenido integral de la idea más extensa, omnicomprendiva y holística de "ambiente"³, por lo que se hace necesario comenzar el análisis a través del estudio de la ley marco o cuadro de la materia, como lo es la Ley Orgánica del Ambiente, promulgada el 15 de junio de 1976.

³ Blanco-Urbe Quintero, Alberto, "La reparación del daño ambiental en Venezuela", pp. 569 a 591.

En este sentido, se puede observar que la Ley Orgánica del Ambiente (en lo adelante LOA), a cuyas disposiciones quedan sujetas todas las normativas legales, de jerarquía ordinaria, dictadas dentro de su campo de acción (cual es la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, artículo 1), por mandato del artículo 163 de la Constitución de la República, no define lo que debe entenderse por "ambiente" o por ciudad, como bienes objeto de protección jurídica. Se deja, pues, al intérprete, y fundamentalmente al funcionario administrativo y, en definitiva, al juez, la creativa y ardua tarea de definir lo que habrá de entenderse en el caso concreto, y en la doctrina jurisprudencial, por "ambiente" o por ciudad, a fin de precisar las nociones de "valores del ambiente" y "desarrollo urbano" y desentrañar la aparente dialéctica entre el equilibrio ecológico, la calidad de vida y el bienestar colectivo, aspectos estos todos que revisten el carácter de conceptos jurídicos indeterminados.

En todo caso, el "medio urbano" o ciudad resulta ser un concepto de gran complejidad, por cuanto comprende tanto los factores naturales propios del ecosistema citadino (calidad del aire y de las aguas, ruidos molestos, microclima, etc.), como el agregado cultural (urbanismo, arquitectura, ornato y alumbrado público, disposición de desechos, áreas verdes, parques y jardines, zonificación, etc.), con la inmensa carga de la intervención humana y sus connotaciones ética y estética, de eminente naturaleza valorativa.

De este modo, la LOA se limita tan solo a declarar de utilidad pública la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (artículo 2) y a señalar las actividades y objetivos que comprenderá dicha conservación, defensa y mejoramiento (artículo 3).

Así, entre otras iniciativas tendentes a la salvaguarda de estos novedosos valores socio-jurídicos: la protección del ambiente y la tutela de la ciudad, el artículo 3, en sus diversos numerales, de la LOA, menciona, especialmente, la ordenación territorial y, particularmente, la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente; la creación, protección, conservación y mejoramiento de zonas protectoras, parques de recreación a campo abierto o de uso intensivo, áreas verdes en centros urbanos o de cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico y del bienestar colectivo; la prohibición o corrección, en general, de actividades degradantes del ambiente; y, el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente.

Cabe destacar que las actividades que se consideran como susceptibles de degradar el ambiente, y dentro de éste al medio urbano o ciudad, como la utilización de productos o sustancias no biodegradables, la producción de

ruidos molestos o nocivos, el deterioro del paisaje, la modificación del clima y la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios, capaces de incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre, de acuerdo al mandato de los artículos 19 (control del Ejecutivo Nacional), 20 (actividades degradantes), 21 (autorizaciones) y 26 (medidas preventivas) de la LOA, se someten a severos procedimientos administrativos de tipo autorizatorio⁴ y de guardería ambiental (vigilancia y control), condicionantes, restrictivos y limitantes de la libertad económica, y a controles, inspecciones y fiscalizaciones permanentes por parte de las autoridades administrativas, centrales o descentralizadas, territorial o funcionalmente, según los casos, nacionales, estatales y municipales, y de las autoridades militares⁵.

II. La ciudad y el ambiente. Objeto de la planificación del espacio.

Otro importantísimo texto legal regulador de las actividades humanas en beneficio de los valores del ambiente, es decir la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (en lo adelante LOPOT), promulgada el 11 de agosto de 1983, tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen el proceso de ordenación del territorio, entendido éste como la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del ambiente (artículo 2).

Por su parte, el artículo 3 de la LOPOT dispone que la ordenación del territorio comprende, entre otros aspectos, la definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; el establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos; el proceso de urbanización y la desconcentración urbana; la protección del ambiente; y, el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio.

Como puede apreciarse, este conjunto normativo pone de relieve la necesidad de proteger la ciudad, a través de mecanismos serios de regulación de la ocupación del espacio urbano, donde resaltan las autorizaciones administrativas (artículos 53 y siguientes) y la planificación espacial que, a diferencia de la de orden socio económico, es de carácter obligatorio o

⁴ Blanco-Urbe Quintero, Alberto, "Procedimientos autorizatorios ambientales", pp. 5 a 23.

⁵ Decreto N° 1.221 del 2 de noviembre de 1990, contenido del Reglamento sobre Guardería Ambiental (G.O. N° 34.678 del 19 de marzo de 1991).

vinculante, incluso para el sector privado (artículo 42), en función de los valores del ambiente, y procede con valorización de la participación ciudadana, en la definición de los criterios fundamentales (artículos 28, 30 y 32 de la LOPOT).

Así, se dispone que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio contendrá los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema de ciudades (artículo 9, numeral 3); que los Planes Regionales de Ordenación del Territorio regularán los lineamientos generales del proceso de urbanización y del sistema regional de ciudades (artículo 11, numeral 3); que otro tanto ocurrirá con los Planes Estadales o Sub-Regionales de Ordenación del Territorio (artículo 13) y con los Planes Sectoriales (artículo 14); que habrán Planes de Ordenación de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), tales como las Zonas Protectoras inmediatas a las poblaciones (ciudades), necesarias para regular el clima, conservar las aguas y proteger el ambiente (artículo 15, numeral 2, de la LOPOT, en concordancia con el artículo 18, numeral 3, de la Ley Forestal de Suelos y Aguas) y los Sitios de Patrimonio Histórico-Cultural (artículo 16, numeral 4); y, que los Planes de Ordenación Urbanística, adoptados dentro de los respectivos “perímetros urbanos”, delimitan el contenido del derecho de propiedad (artículo 66) y deberán reglar lo relativo a la delimitación de las áreas de expansión de las ciudades, la definición del uso del suelo urbano y sus densidades, la determinación de los aspectos ambientales como el sistema de zonas verdes y espacios libres y de protección y conservación ambiental y los parámetros de calidad ambiental, la precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización, etc. (artículos 18 y 19).

Del mismo modo, los artículos 27 y siguientes de la LOPOT garantizan la participación ciudadana y de la colectividad en general en los procedimientos de elaboración de todos estos Planes, mediante consultas, difusiones y audiencias públicas obligatorias, que aseguran el ejercicio de los derechos fundamentales a la información y a la participación en los procedimientos administrativos que tienden a la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno. Lamentablemente, aún no ha sido dictado el reglamento que regularía los trámites de estos mecanismos de consulta pública, no obstante, es lo cierto que la ausencia o menoscabo de dichas consultas, difusiones y audiencias públicas constituyen la pretermisión de fases esenciales del procedimiento administrativo legalmente establecido, que lo vician de nulidad absoluta, conforme al artículo 19, numeral 4, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por representar un atentado contra los derechos a la información y participación ciudadanas, de defensa y al debido proceso, y contra el principio del contradictorio. En todo caso, es lo cierto que, en líneas generales, incluso en relación al

recientemente aprobado Plan Nacional de Ordenación del Territorio⁶, estos planes de ordenación espacial han sido sometidos, de una u otra forma, a mecanismos previos de consulta pública.

Continuando con el presente desarrollo legislativo, nos encontramos con un texto legal esencial para la demostración de que la ciudad y el ambiente son objetos de protección jurídica, como nuevos valores sociales. Se trata de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (en lo adelante LOOU), promulgada el 16 de diciembre de 1987, cuyo objeto radica en la ordenación del desarrollo urbanístico, como parte del proceso de ordenación del territorio (artículo 16), con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados (ciudades), salvaguardando los recursos ambientales y la calidad de vida (artículo 1), la cual es declarada de interés nacional (artículo 4) y de utilidad pública e interés social (artículo 5).

La LOOU define la ordenación urbanística como el conjunto de acciones y regulaciones tendentes a la planificación, desarrollo, conservación y renovación de los centros poblados (ciudades) (artículo 2), de lo cual emerge claramente la ciudad como objeto de protección jurídica, pudiendo incluso ello implicar la tutela judicial de la misma.

Concretamente en el campo de la planificación territorial, vinculante incluso para el sector privado (artículo 20), y condicionante del derecho de propiedad (artículo 52), se regulan los Planes de Desarrollo Urbano Local, cuya elaboración compete a los Municipios, debiendo contener, entre otros aspectos, la definición detallada del desarrollo urbano, en términos de control del medio ambiente, la clasificación del suelo para determinar el régimen urbanístico aplicable, la delimitación de espacios libres y áreas verdes destinadas a parques y jardines públicos y a zonas recreacionales y de expansión, la regulación detallada de los usos del suelo, etc. (artículo 34). Además, este texto legal (artículos 38 a 46) también favorece, en los mismos términos anteriores, la participación ciudadana en la elaboración y modificación de los planes, con las consecuencias jurídicas de nulidad mencionadas, para el caso de que se burlen los derechos a la información y a la participación ciudadanas, a la defensa y al debido proceso, así como el principio del contradictorio.

Así mismo, esta Ley Orgánica regula el supuesto del cambio de zonificación, prohibiéndolo expresamente, de forma absoluta, cuando se conciba aisladamente o, de manera relativa, antes de los diez (10) años de aprobada, si fuere general, salvo, en este último caso, previa consulta realizada con la respectiva asociación de vecinos o la mayoría absoluta de los vecinos. En todo caso, se establece el conocido procedimiento judicial, llamado “de defensa de la zonificación”, vale decir de la ciudad, por el cual

⁶ Decreto N° 2.945 del 14 de octubre de 1998 (G.O. N° 36.571 del 30 de octubre de 1998).

la asociación de vecinos o cualquier persona con interés legítimo, personal y directo en ello, puede solicitar de un juez de distrito, departamento o de equivalente jerarquía, la paralización de actividades y el cierre o clausura de establecimientos destinados a usos contrarios al plan u ordenanza de zonificación (artículos 102 y 103).

De este modo, el legislador obliga a las autoridades urbanísticas a respetar la zonificación de las ciudades y a someter sus decisiones a los criterios de los vecinos (ciudadanos), dentro del ámbito de aplicación del principio de globalidad de las decisiones administrativas, consagrado en el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, directamente vinculado al deber de motivar previsto en los artículos 9 y 18, numeral 5, “eiusdem” (aunque ello sea dentro del contenido amplio del expediente administrativo y no expresa y pormenorizadamente en el texto mismo del acto jurídico público propiamente contenido del plan).

A idéntica obligación de respetar la zonificación de las ciudades somete el legislador también a los particulares, mediante la instrumentalización al efecto del Poder Judicial, como garantía de protección del bien jurídico ciudad, en función, por demás, de salvaguardar los valores del bien jurídico, más amplio, ambiente, en beneficio de la calidad de vida.

La LOOU contempla igualmente los denominados Planes Especiales, cuyo objetivo es la ordenación, creación, defensa o mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, tales como áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental⁷, zonas de interés turístico⁸ o paisajístico (artículo 49).

Finalmente, este texto normativo reglamenta ampliamente el ejercicio del derecho fundamental a la participación comunitaria, y su corolario el de información ciudadana, en la defensa de la ordenación urbanística, vale decir de la ciudad, mediante el desarrollo de varias instituciones jurídicas, como: a) el requerimiento de adopción de medidas para el cumplimiento de los planes urbanos y normas complementarias, ante los órganos administrativos competentes, por vía de acción popular administrativa, de toda persona, asociación de vecinos u organización gremial, social, cultural, deportiva u otra de tipo comunitario; b) el síndico vecinal; y, c) los convenios de gestión con las asociaciones de vecinos, para realizar actividades como el acondicionamiento y conservación de parques públicos y zonas verdes, la limpieza de áreas públicas y su financiamiento, etc. (artículos 104 a 108).

7 Piénsese también en los Sitios de valor histórico ambiental, que pueden ser declarados en ejecución de la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural.

8 Reguladas igualmente en la Ley de Turismo.

III. La ciudad, el ambiente y el municipio.

Además de los análisis que preceden, la indisoluble vinculación entre la ciudad y el ambiente, puesto que la primera es contenido del segundo, se pone de relieve, diáfananamente, en el ámbito municipal. En efecto, ya el propio Constituyente, en el artículo 30 del Texto Fundamental, definió como competencia de las Municipalidades la administración de los llamados intereses peculiares de la entidad, particularmente en lo relativo a lo que él calificó de materias propias de la vida local, como urbanismo, salubridad, turismo y policía municipal. Obviamente, la "entidad", es decir, la Municipalidad, que dicho sea de paso históricamente debe su aparición a la ciudad, debe gerenciar los intereses de la localidad, que no es otra cosa que la ciudad, y protegerla en beneficio de la calidad de vida.

Así, dentro de este espíritu, conviene revisar la Ley Orgánica de Régimen Municipal (en lo adelante LORM), promulgada el 15 de junio de 1989, donde se considera ampliamente la problemática ambiental, se regula la incidencia del Municipio en la solución de ésta, a escala urbana, vale decir de la ciudad, y se promueve la información y participación ciudadanas para lograr, junto a las autoridades y mediante el control de las actividades de las mismas, un cuadro urbano de vida ambientalmente sano.

De tal modo, la LORM atribuye competencia a los Municipios en los siguientes campos: elaboración y aprobación de los Planes de Desarrollo Urbano Local; tratamiento de aguas residuales; promoción de parques y jardines, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deporte; arquitectura civil y ornato público; tránsito; publicidad comercial; protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; turismo local; y, entre otras, aseo urbano y recogida y tratamiento de residuos (artículo 36).

Concretamente, el Alcalde debe estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad (artículo 74, numeral 11), proteger y conservar los bienes de la entidad (artículo 75, numeral 2), donde destaca el paisaje, y el concepto jurídico mismo de ciudad, como bienes jurídicos protegidos⁹, y mantener informada a la comunidad de la marcha de la administración e interesarla en la resolución de sus problemas (artículo 75, numeral 4). Por su parte, la Cámara Municipal debe sancionar los Planes de Desarrollo Urbanístico (artículo 76, numeral 6).

Ahora bien, sin perjuicio de las previsiones genéricas anteriores referidas a la información y a la participación comunitarias, resulta trascendental observar el desarrollo que la LORM hace de la llamada

⁹ Blanco-Urbe Quintero, Alberto, "De la Noción Jurídica de Paisaje a la del Ambiente", pp. 141 a 145.

participación ciudadana. En efecto, los derechos fundamentales a la información y a la participación de la comunidad, en los procedimientos administrativos vinculados con la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno, y en la gestión directa de actividades de protección de la calidad de vida en la ciudad, se encuentran bastante regulados en este texto legal, como se verá a continuación.

En primer lugar cabe destacar la presencia de un Título (X) consagrado específicamente a la participación de la comunidad, con las siguientes previsiones: el reconocimiento expreso de que los vecinos de un Municipio tienen el derecho-deber de participar en la gestión municipal (artículo 167, numeral 3); la obligación de los Municipios de suministrar la más amplia información sobre su actividad y de promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local (artículo 168); el derecho popular de todos los ciudadanos a consultar los archivos y registros de los Municipios y a obtener copias o certificaciones de las decisiones (artículo 169), en refuerzo del dispositivo del artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; el deber de los Municipios de favorecer el desarrollo de las asociaciones de vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos, facilitándoles la más amplia información e impulsando su participación en la gestión municipal (artículo 170); el derecho a los cabildos abiertos (artículo 171); el derecho de las asociaciones de vecinos, de las organizaciones sindicales y gremiales y otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, junto a, al menos, mil (1.000) vecinos, a la iniciativa legislativa (artículo 174); el derecho a referéndum para la consulta de las ordenanzas y otros asuntos de interés colectivo, a iniciativa de la Cámara Municipal o del diez por ciento (10%) de los vecinos inscritos en la Junta Electoral respectiva (artículo 175); el derecho a la reconsideración de las ordenanzas, ejercido por el diez por ciento (10%) de los vecinos de la comunidad (artículo 176), con suspensión de los efectos de la ordenanza y posibilidad para cualquier vecino de pedir su nulidad, por vía de acción popular, ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 179); y, la cooperación vecinal en labores de asesoramiento en comisiones permanentes o aquellas encargadas de vigilar el funcionamiento de los servicios públicos (artículo 180).

Y, en segundo lugar, es menester referirse a las parroquias, cuyo objeto básico es el de promover la participación ciudadana o local (artículos 32 y 34), siendo obligatoria la consulta de la correspondiente Junta Parroquial, órgano administrativo y de prestación de servicios (artículo 78), en torno a toda decisión de efectos generales que afecte el desarrollo urbano y la conservación ambiental (artículo 35). Particularmente, la LORM establece que la Junta Parroquial será el vocero de las aspiraciones de la

comunidad, para lo cual deberá crear medios de consulta y comunicación regular con la comunidad y sus organizaciones sociales (artículo 79).

Por último, conviene destacar el Decreto N° 1.297 del 22 de noviembre de 1990, contentivo del Reglamento Parcial N° 1 de la LORM sobre la Participación de la Comunidad, que autoriza a las asociaciones de vecinos, en defensa de los intereses difusos y colectivos referidos a la tutela de la calidad de vida, vale decir a la protección de la ciudad¹⁰, para ejercer los recursos administrativos, judiciales y de cualquier otra índole, que fueren menester para lograr y asegurar el cabal cumplimiento de las normas legales o reglamentarias que se vinculen a la preservación de la legalidad urbanística y, en general, a la protección de los derechos de los vecinos (artículo 5, párrafo primero, literal "n"). Y, también, no debe desestimarse la importancia en la materia del Decreto N° 1.221 del 02 de noviembre de 1990, contentivo del Reglamento sobre Guardería Ambiental, dispositivo reglamentario que explícitamente confiere a las asociaciones de vecinos, así como a las demás instituciones representativas de la comunidad (artísticas, culturales, ambientalistas, consumidores, etc.), la condición de órganos auxiliares del servicio de guardería ambiental, vale decir de policía administrativa ambiental.

IV. Conclusión: la ciudad es un bien jurídicamente protegido.

De todo cuanto precede, luego de un análisis exegético y teleológico o finalista del ordenamiento jurídico positivo urbanístico (aunque sólo a nivel nacional), con apoyo necesario en el ordenamiento jurídico positivo y dogmático ambiental, que lo contiene y determina, podemos concluir que, como el ambiente, la ciudad es un bien jurídico protegido, por cuanto constituye, en términos de calidad de vida y bienestar humano, un nuevo valor de la sociedad, tutelado por el derecho.

En este orden de ideas, afirmamos con el profesor italiano Paolo Maddalena¹¹ que: "...el valor jurídico de un bien no se confunde con su valor patrimonial (o económico si se prefiere): el valor jurídico depende en efecto del interés que cierta entidad reclame sobre el bien, y de la consecuencial tutela jurídica que el ordenamiento otorgue en favor de dicho bien...".

Empero, dentro de la idea de ciudad o "medio urbano", así como en la de ambiente en general, puede observarse un sin número de ingredientes

¹⁰ Maddalena, Paolo, "Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente", Maggiolo Editore, Rimini, 1985, p. 45: "...si tratta di un "pubblico" che non esclude, per così dire, il "privato", come il "collettivo", o il "diffuso", non esclude l'"individuale".

¹¹ Maddalena, Paolo, op. cit., pp. 50-51.

materiales, como lo son, aisladamente considerados, pero en continua interrelación, el suelo, el agua, los individuos de las especies animales y vegetales, los espacios públicos, las propiedades inmobiliarias privadas, los monumentos artísticos o históricos y tantos otros, que constituyen su base fáctica y que pueden estar sujetos a diversos regímenes jurídicos que se complementan entre sí y jamás se contraponen, en provecho del concepto jurídico indeterminado de calidad de vida.

Sin embargo, el "medio urbano" o ciudad y el ambiente, como tales valores novedosos de la sociedad, más allá de la simple sumatoria de bienes materiales que los conforman, jurídicamente considerados son, en realidad, bienes inmateriales, como las obras del espíritu.

Las relaciones entre los diversos componentes materiales conforman los ecosistemas naturales, rurales o urbanos, sobre cuyo mantenimiento existe interés de toda la colectividad, dada la dependencia humana de los mismos, por razones de sobrevivencia. La conservación de los equilibrios ecológicos es un imperativo social.

En consecuencia, la intervención del derecho (como producto de la intensa labor contestataria y participativa del movimiento asociativo y demás organizaciones no gubernamentales ambientalistas a nivel mundial), a través de actividades de policía administrativa y del reconocimiento del derecho de acción en justicia para la tutela de intereses colectivos, se fundamenta en la protección de un interés humano: el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado o derecho a la conservación ambiental, que es uno de los cuatro derechos de solidaridad, en el moderno derecho internacional de los derechos humanos, junto a los derechos a la paz, al desarrollo y al patrimonio común de la humanidad.

El ambiente en general o la ciudad en específico (o si se prefiere: su integridad o calidad), como interés humano, viene siendo el objeto de protección concreta de la norma jurídica urbanística. La tutela de los diversos componentes materiales que los caracterizan puede incluso depender de la aplicación de normas jurídicas tradicionales, como el derecho civil patrimonial.

Visto de esta manera, el ambiente y la ciudad son bienes culturales o inmateriales, representados en un juicio valorativo que no versa sobre el valor comercial o de mercado del bien en sí, ni el de sus diversos componentes, sino sobre los beneficios o utilidades que el bien reporta en provecho de la calidad de la vida y de la salud psíquica y física de todos y cada uno de los integrantes del colectivo.

Como sabemos, un bien en sentido jurídico es aquel objeto, material o no, que es susceptible de satisfacer una necesidad humana, reconocida y tutelada por el derecho. Es por ello que cuando hablamos del ambiente y de

la ciudad, no nos interesamos por la titularidad subjetiva que un individuo pueda ejercer sobre uno de sus elementos (propietario del suelo, etc.), sino sobre la pertenencia que sobre el conjunto corresponde a la colectividad, quien la protege por medio de órganos del Estado, y/o de acciones en justicia de los entes asociativos menores, de carácter no gubernamental.

De este modo, para el maestro italiano Massimo Severo Giannini ("*I beni pubblici*", rist. 1981, p. 37), en estos casos debe hablarse de "propiedad colectiva libre", en donde el Estado no actúa como administrador o propietario, sino como autoridad de policía para hacer respetar las reglas de convivencia.

La titularidad subjetiva particular sobre los elementos materiales indicados adquiere relevancia jurídica, dentro del ordenamiento urbanístico, sólo en cuanto a la limitación de las facultades del individuo, en provecho del colectivo. Esta es la novedosa "función ambiental" de la propiedad, como uno de los componentes de su "función social".

Así, desde el punto de vista privado, lo importante es la pertenencia de las cosas o del bien material a un sujeto de derecho quien, con carácter exclusivo y excluyente, la ejercer frente a los demás. En cambio, desde el ángulo público, lo pertinente es el aspecto funcional del bien, es decir, las distintas utilidades que emerjan del mismo, en provecho de todos, pudiendo concebirse éstas como bienes jurídicos autónomos con regímenes particulares.

En consecuencia, uno puede ser el propietario del inmueble, y otro quien lo disfrute para la recreación, para la contemplación panorámica, para el desarrollo turístico o la formación histórica, para acceder a la irradiación solar o recibir la brisa...

En este orden de ideas, es la destinación del bien lo primordial, por lo que a la Administración Pública y, en su caso, al juez, corresponde el control de las inmisiones (sonoras, atmosféricas) y otros usos, garantizando un nivel tolerable de molestias propias de la convivencia o vecindad, que no perjudique todas las utilidades legítimas y asegure la tutela del interés general en materia de desarrollo urbanístico.

Por tanto, toda política de ordenación del territorio, de creación y de gestión de vecindades urbanas, responde a la necesidad jurídica de tutelar la ciudad o el ambiente, entendidos éstos como bienes sobre cuya calidad y protección está interesada toda la colectividad. En otras palabras, el interés general determinado por la participación ciudadana, que debe ser acatado por las autoridades administrativas y hecho respetar por el juez, debe ser indispensablemente traducido en bienes inmateriales de titularidad colectiva, es decir, representado en el aseguramiento del disfrute de utilidades como el embellecimiento de la ciudad, el favorecimiento de la vida social, el

mejoramiento del microclima citadino, la lucha contra la contaminación, el funcionamiento de los servicios públicos, la eliminación del stress...

Resumen

En suma, la ciudad es, entonces, un bien jurídico inmaterial y colectivo, como el ambiente, cuya degradación representa una conducta anti-jurídica, que puede ser objeto de conocimiento y de sanción en el estado actual de nuestro derecho, por parte de los tribunales competentes, y a iniciativa del Ministerio Público, de las asociaciones de vecinos u otras asociaciones o fundaciones ambientalistas igualmente representativas, y hasta del ciudadano común, en determinadas circunstancias, titular como es de un derecho a la ciudad, o a la mejoría de la calidad de vida, parte esencial del derecho a la conservación ambiental.

Palabras Clave

Ciudad Protección Ambiente Calidad Vida