

FUNDAMENTOS LEGALES DE LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN VENEZUELA

Recibido: 17/07/2018

Aceptado: 19/10/2018

Vanezza Emperatriz Reyes Veracierto *

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”
UNELLEZ

RESUMEN

El Derecho Administrativo Ambiental, como paradigma emergente en las ciencias sociales y jurídicas, surge como consecuencia lógica de la reinterpretación constitucional del año 1999, al otorgarle al ambiente rango de derecho humano. A partir de esta nueva concepción hecha al ambiente, inmediatamente surge la necesidad de revisar la actuación del Estado en torno a ella; y es que como ente rector de las políticas públicas en materia ambiental, paralelamente al cumplimiento de sus funciones administrativas, orientado al establecimiento del nuevo Estado Ambiental de Derecho. Todo ello, dentro de lo que la doctrina constitucional emergente ha denominado: el desarrollo humano sustentable. La idea central, consiste en abordar el ejercicio del derecho ambiental, desde una perspectiva garantista e integradora, pasando por el estudio de la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas; estableciendo así, la base conceptual, del ensayo. Metodológicamente hablando, nos decantamos por la hermenéutica jurídica, con el fin de reflexionar sobre los fundamentos legales que rigen el derecho ambiental en el país, respecto a la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales. El ejercicio reflexivo estuvo basado en la sistematización de experiencias en el ámbito académico, junto a la revisión de la bibliografía especializada respecto al reconocimiento constitucional del medio ambiente como bien jurídico tutelable, la inter y transdisciplinariedad del derecho ambiental como ciencia social; la prevalencia de los derechos ambientales en virtud del interés general, colectivo y difuso, a razón de su naturaleza jurídica.

Palabras claves: derecho ambiental, responsabilidad, administración.

LEGAL GROUNDS FOR ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY IN VENEZUELA

ABSTRAC

Environmental Administrative Law, as an emerging paradigm in the social and legal sciences, arises as a logical consequence of the 1999 constitutional reinterpretation, granting the environment a rank of human right. From this new conception made to the environment, the need arose immediately to review the action of the State around it; and is that as the governing entity of public policies in environmental matters, parallel to the fulfillment of its administrative functions, oriented to the establishment of the new Environmental State of Law. All this, within what the emergent constitutional doctrine has denominated: the sustainable human development. The central idea is to address the exercise of environmental

law, from a guaranteeing and integrating perspective, through the study of the environmental responsibility of the State for the exercise of administrative functions; thus establishing the conceptual basis of the trial. Methodologically speaking, we opted for legal hermeneutics, in order to reflect on the legal foundations that govern environmental law in the country, with respect to the effective judicial protection of environmental rights. The reflexive exercise was based on the systematization of experiences in the academic field, together with the review of the specialized bibliography regarding the constitutional recognition of the environment as a legal protected object, the inter and transdisciplinarity of environmental law as a social science; the prevalence of environmental rights by virtue of the general, collective and diffuse interest, due to their legal nature.

Keywords: environmental law, responsibility, administration.

A modo de introducción

En Venezuela, la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales, datan de un pasado reciente; y es precisamente, con el rango constitucional otorgado a los derechos ambientales, es que viene dándose su progresiva legislación. Desde esta perspectiva, el aparato administrativo del Estado consciente de ello, ha venido desarrollado estructuras jurídico-administrativas orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas y difusas; específicamente, en materia de derecho ambiental; de igual manera, observamos que la tutela judicial efectiva del Estado, comprende desde la protección de derechos fundamentales hasta el cumplimiento de funciones administrativas, destinadas a la protección, promoción y conservación del medio ambiente.

Al respecto, propone Mejías (2008): “El medio ambiente es un tema que ha despertado especial interés en el campo del Derecho. (...) El interés se ha centrado en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona” (p. 34). Como se aprecia, este interés se reproduce en nuestra actual Constitución, ya que la misma establece, los principios fundamentales en materia ambiental; erigiéndose en los últimos años, toda una serie de acciones sobre este tema, tan particular y sensible, sin que haya podido escaparse, del gran impacto que ha tenido globalmente.

Ahora bien, el problema del ambiente, per se es un problema complejo, y como tal debe ser abordado. Todo este panorama, se ampara bajo un marco epistemológico, metodológico y normativa, igualmente complejo; ya que concentra un pluralismo de factores que conforman el derecho ambiental; amén de la obligación del Estado de

protegerlo, regularlo y controlarlo, con el fin de garantizarlo como un bien de incommensurable valor para el desarrollo humano y la calidad de vida.

En este sentido, el problema del ambiente radica, principalmente, en la preocupación del Estado por desarrollar políticas públicas, orientadas a preservar el medio ambiente, el desarrollo humano y la calidad de vida, todos estos venidos a menos, gracias al impacto causado al ecosistema, producto de los daños ambientales producto del hombre y el propio Estado.

De allí que nos preguntemos ¿Qué es el derecho ambiental y cuál es su fundamento legal? Todo ello en virtud, de que en los últimos años, se han venido sucediendo una serie de fenómenos y situaciones relacionados con el medio ambiente, su impacto en el desarrollo de los pueblos y la calidad de vida del ser humano.

El estudio del ambiente y su tutela judicial efectiva, visto como un hecho complejo, cobra relevancia, al momento de presentar al colectivo la responsabilidad del Estado, al momento de ver vulnerados sus derechos ambientales. En este sentido, su importancia radica en que, metodológicamente, permitirá la sistematización del derecho ambiental y su tutela judicial efectiva; y socialmente hablando, el estudio tendrá impacto en el colectivo, al tener en cuenta al particular, como sujeto pasivo de la relación medio ambiente - Estado.

Definiendo el Derecho Ambiental

Comenzaremos por definir el derecho ambiental, como aquella disciplina jurídica que se encarga de regular las relaciones del hombre en su interacción con el medio ambiente. Brañes (2000), define el derecho ambiental como: “un sistema racional de normas sociales de conducta que pueden codificar de manera relevante las relaciones que se dan entre los organismos vivos y sus sistemas de ambiente” (p. 65). De esta postura puede inferirse, que el derecho ambiental es una rama autónoma del derecho, que se encarga de regular las relaciones entre el hombre y el medio ambiente.

Por su parte Meier (2007), prefigura el derecho ambiental, “como un subsistema jurídico primario destinado a preservar las condiciones ambientales que permiten la existencia de la vida humana”. Mientras que, Botassi citado por Villegas (2012), vincula el derecho ambiental con todas las ramas del derecho, sin embargo, ninguna “tiene tantos y profundos puntos de contacto como con el Derecho Administrativo”. De manera que tratar

de establecer una definición unívoca del derecho ambiental, pasa por comprender que esta materia está conformada por elementos ambientales, procesales, judiciales y administrativos que nos llevan a entender su complejidad.

Un elemento importante, del derecho ambiental es el nuevo Estado ambiental de Derecho, el cual en opinión de Montoro (2000), es de tal significancia, que expresa lo siguiente: “Este será el siglo del Estado Ambiental de derecho o no será siglo”. Por su parte, Villegas (2012) arguye lo siguiente: “Hoy se habla del Estado ambiental como fórmula superadora ambiental constitucional para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días” (p.57). De esta premisa, intuimos que la nueva forma de abordar y resolver los problemas relacionados con el medio ambiente, serán con la intervención del Estado.

Continuando con la idea desarrollada por Villegas, “la primera gran consecuencia del Estado de Derecho Ambiental es que los conflictos son resueltos por el Derecho”, por lo tanto, el Derecho ambiental puede ser visto como “un conjunto de límites o decisiones jurídicas sobre los conflictos que genera el uso del ambiente”. Mientras que la segunda consecuencia de esta concepción, obedece a que “el imperio de la ley ambiental determina que las decisiones de la Administración son controlables por el derecho, en aplicación del principio de legalidad ambiental” (2012; pp. 58, 59 y 67). De todo esto, no queda más que reconocer, que el derecho ambiental trasciende al mero derecho; razón por la cual consideramos que el nuevo “estado de derecho ambiental”, es mucho más, que una mera cuestión filosófica o ideológica.

En otro orden de ideas, el estudio del medio ambiente, en nuestros días, reviste una visión holística acerca del tema, exige abarcar una diversidad de factores que obligan a considerarlo como un todo sistémico, pues sea individual o colectivamente, conforman el ambiente; de manera que nuestro juicio, es imposible encuadrarlo en una definición unívoca, visto la complejidad que lo sustenta.

Entre algunas posturas que definen el medio ambiente, presentamos la postura tomada en la Conferencia de las Naciones Unidas, para quienes se trata de “un conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas”.

Por otro lado, el medio ambiente ha sido abordado desde un prisma económico, y en este sentido, lo describen “como una fuente de recursos, un soporte de actividades productivas, un lugar donde depositar los desechos”. Mejías (2008) se inclina por deslindar la noción de medio ambiente de la noción de ecología y ecosistema, a los fines de evitar, en lo posible, “el desborde conceptual y las más pintorescas -exigencias ecológicas-” y en esta dirección sostiene que “la influencia de la ecología en el derecho puede provocar algunos efectos, como el uso indiscriminado de conceptos técnicos (hipertecnicidad) y, en consecuencia, a falta de efectividad de las normas. Sin embargo, es necesaria la traducción de lenguaje científico en el lenguaje normativo” (p.117)

Visto así, podemos entender el carácter polisémico del medio ambiente que no hace otra cosa, que no sea honrar la multiplicidad de elementos y factores, tanto internos como externos que lo rodean.

Sustento legal del derecho ambiental

El desarrollo legislativo sobre el ambiente, surge de la necesidad de regular los problemas ambientales y satisfacer las necesidades propias de la naturaleza humana en su relación con el medio ambiente. En este sentido, Pineda (2012), señala: “El Derecho Ambiental se desarrolló como lógica respuesta a la necesidad de explotar los recursos naturales en un marco de racionalidad, aprovechamiento sostenible y protección del ambiente. Su evolución ha sido rápida y progresiva, incorporándose en todas las ramas jurídicas” y adquiriendo, a su vez, autonomía propia como disciplina vinculada con casi todas las ciencias” (p.111).

La doctrina especializada señala que esta rama del derecho surge a nivel internacional en el año 1972, a raíz de la promulgación de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano. Posteriormente, la Carta de la Tierra (1982), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) y Declaración de Johannesburgo (2002), son entre otros, documentos globalmente aceptados en el panorama mundial, como sustentos teóricos del tema ambiental.

Sobre las fuentes del derecho y, propiamente sobre el derecho ambiental, podemos señalar que, básicamente, se trata de las mismas fuentes comunes, creadoras de derecho. Al respecto, estima Brañes (2000), que:

En los ordenamientos jurídicos así constituidos históricamente, las fuentes del Derecho Ambiental están presididas, (...), por la Constitución Política. En los casos de países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela, en América Latina). La segunda fuente del Derecho Ambiental está constituida por la legislación Ambiental moderna o “legislación propiamente Ambiental. La tercera fuente del Derecho Ambiental, está constituida por las normas de relevancia o interés Ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas. La jurisprudencia y la costumbre, en los pocos casos en que dentro de América Latina son fuentes de Derecho. (p.110).

De lo antes dicho, destacamos que se toman como fuentes de derecho ambiental las fuentes primarias del derecho común: la ley, la doctrina y la jurisprudencia. Considera el mismo autor, que también existen otras fuentes de manera exclusiva, como lo son “las que provienen del derecho interno y el derecho internacional”.

Ahora bien, en la legislación venezolana, las fuentes escritas han sido, en su gran mayoría, las fuentes directas del derecho ambiental; de manera que nuestra carta magna, se presenta como la fuente más directa de esta rama jurídica.

Sobre las fuentes del derecho ambiental, Machicado (2009), realizó un aporte significativo al respecto en su trabajo sobre “Derecho Ecológico”, donde desarrollo las fuentes del derecho ambiental en: Fuentes Reales: “que determinan el contenido de las normas jurídicas”; Fuentes Históricas: “integradas por los documentos que se expresan en los convenios y tratados del medio ambiente”, entre las cuales podemos mencionar, la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”; y las Fuentes Formales: donde ubicamos la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina (p.6).

En Venezuela, desde la década de los 60 se trabajó sobre la sistematización normativa del área ambiental, y como resultado de ello, surgió la interpretación de preceptos, entre los cuales puede mencionarse, el contenido en el artículo 106 de la derogada Constitución Nacional (CN,1961); este ejercicio interpretativo, permitió, que se reconociera el derecho al medio ambiente adecuado, y la promulgación de dos (2) importantes leyes en materia ambiental, a saber: la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley Penal del Ambiente.

El marco legal bajo el cual se sustancia la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales, se encuentra perfectamente establecido en nuestro país; en este sentido,

partimos del marco constitucional, el cual describe las condiciones de idoneidad dentro de los cuales, los particulares deben encuadrar el ejercicio, uso y disfrute de sus derechos ambientales. En este orden de ideas, el fundamento jurídico de la protección ambiental en Venezuela, parte de lo que González (2003) ha denominado “la Constitución ambiental”; así tenemos que el artículo 127 Constitucional, desarrolla lo que Villegas afirma, como “una previsión verdaderamente novedosa, mediante la cual, se reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, prescindiendo a la par el deber de conservarlos en apoyo de la solidaridad colectiva” (ob. cit: p. 68).

Esta relación derecho-deber que se origina de la interpretación de la norma antes descrita, que va desde el derecho al disfrute del medio ambiente hasta el deber de conservarlo, lo ubica en una esfera bidimensional, igualmente tutelada por el Estado. Por lo tanto, los artículos 127 y 128 de la Constitución prevén la valoración que debe hacerse sobre el impacto ambiental como técnica de protección del medio ambiente, vinculan la ordenación territorial con el medio ambiente y el desarrollo sostenible; además de desarrollar la constitucionalización de la obligatoriedad de realizar los estudios de impacto ambiental, necesarios para el desarrollo sociocultural.

Apunta Villegas (2012), que el planteamiento constitucional de la política medioambiental en Venezuela, descansa sobre las siguientes premisas:

1. La normativa constitucional se presenta como un intento de contemplar globalmente los distintos planos de incidencia de la temática ambiental.
2. Su orientación es dinámica, en cuanto que la política medioambiental se dirige a posibilitar el pleno desarrollo de la persona y la calidad de vida.
3. Supone un planeamiento positivo, en cuanto entraña unas directrices básicas de acción, tendentes no sólo a conservar y defender, sino también a restaurar el medio ambiente y;
4. Implica, por último, una concepción concreta de la interacción existente entre el hombre y el medio ambiente.

Junto a nuestro marco constitucional, se encuentra la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), publicada en Gaceta Oficial No. 31.004, de fecha 16 de junio de 1976 y reformada por la publicada en Gaceta Oficial No. 5.833 de fecha 22 de diciembre de 2006, desarrollada

en once (11) títulos que van desde organización institucional del medio ambiente, pasando por el control ambiental hasta llegar a las medidas y sanciones ambientales, jurisdicción especial penal ambiental.

La Ley Forestal de Suelos y Aguas es promulgada en el año 1966, allí se desarrolla todo lo inherente a la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales; al igual que la LOA, contiene la declaración de utilidad pública sobre la protección de las cuencas hidrográficas, las corrientes y caídas de agua, los parques nacionales, entre otros.

Para 1970, es promulgada la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, encargándose de regir la protección racional de la fauna silvestre y sus productos, la ordenación y manejo, reservas, refugios y santuarios de la fauna silvestre; el ejercicio de la caza, zonas y épocas de veda; movilización y comercio de la fauna silvestre y la de sus productos; la administración y guardería de la fauna silvestre; así como, todo lo relacionado con las sanciones administrativas, entre otros aspectos.

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio es promulgada para el año 1983, con el fin de ordenar y distribuir en el espacio, las actividades económicas y humanas de la manera más idónea; desarrollando el sistema de ordenación territorial conjuntamente con los planes de desarrollo económico y social de la Nación.

En el año 1992, es promulgada la Ley Penal del Ambiente, y en ella se desarrolla la tipifican como delitos, las acciones violatorias de disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; el establecimiento de sanciones penales y las medidas precautelativas, restitutivas y reparadoras a que hubiera lugar. Ley de Diversidad Biológica, se promulga en el año 2000, esta ley, cuyo carácter novedoso, se manifiesta en el hecho de regular y proteger la variabilidad de organismos vivos de cualquier especie, incluyéndose los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos.

Ahora bien, para los años 2002 al 2010, se promulgan: la Ley Orgánica de Espacios Acuáticos e Insulares; la Ley de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable; la Ley de Residuos y Desechos Sólidos; la Ley de Aguas; el Decreto Ley de Bosques y Gestión Forestal; el Decreto Ley sobre Espacios Acuáticos y la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica; la Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos; la Ley para la Protección de la Fauna Doméstica Libre y en Cautiverio; la Ley de Gestión Integral de la

Basura y la Ley nueva Penal del Ambiente.

Reflexiones Finales

De todo el sustento legal que rige al derecho ambiental, surgen a modo de conclusión algunas consideraciones, entre las cuales se destacan las siguientes:

1. En nuestra legislación los derechos ambientales gozan de reconocimiento constitucional, y como consecuencia de ello, surge lo que la doctrina especializada ha denominado como “Nuevo Estado Ambiental de Derecho”, calificando los derechos ambientales, como derechos humanos fundamentales para el desarrollo del ser humano y la calidad de vida.
2. El derecho ambiental contempla como rasgos característicos la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad, lo que permite su relación con otras disciplinas jurídicas, económicas, políticas, y sociales.
3. La naturaleza jurídica del derecho ambiental y por ende, su desarrollo legislativo, se da entre el ámbito público y privado, vista esa flexibilidad para darse entre esa doble naturaleza de las normas que lo regulan.
4. De acuerdo al desarrollo legislativo patrio, el Estado ha desarrollado todo lo relativo a la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales, contemplando para ello, el diseño, formulación y ejecución de políticas públicas que atiendan toda la actividad inherente al medio ambiente.
5. Nuestro máximo Tribunal de Justicia considera la prevalencia de los derechos ambientales sobre otros derechos, visto el interés general, colectivo y difuso de su naturaleza.

En atención a estas reflexiones, consideramos importante establecer una serie de recomendaciones que coadyuven a la buena gestión de la actividad ambiental, en este sentido proponemos: desarrollar políticas públicas orientadas a promocionar la educación ambiental como medio idóneo para el crecimiento y evolución del derecho ambiental; resignificar el conjunto de normas ambientales, a fin de evitar que dispersen y dificulte la correcta aplicación, de las normas y procedimientos a los casos concretos; promulgar a futuro, una Ley de Responsabilidad Ambiental; como existe en otros países, para congregar en una sola

norma, el tratamiento jurídico administrativo que se le dé al tema de los daños ambientales.

Finalmente, el derecho ambiental conlleva al logro de los objetivos propuestos en el Plan de la Patria, vista la importancia que representa en el desarrollo del ser humano y la calidad de vida.

REFERENCIAS

Brañes, R. (2000). Manual de derecho ambiental mexicano. Fondo de Cultura Económica, México.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial N° 5.453 (Extraordinaria), 24 de marzo de 2000.

González, F. (2003). El ambiente en la nueva constitución venezolana en la obra colectiva: El derecho público a comienzos del siglo XXI. Civitas. Madrid, España.

Ley Orgánica de Ambiente. Gaceta Oficial No. 5.833, 22 de diciembre de 2006.

Meier, H. (2007). Introducción al derecho ambiental. Ediciones Homero. Caracas, Venezuela.

Mejías, J. (2008). Evolución y perspectivas del derecho ambiental venezolano a la luz de la normativa española: consideraciones sobre el derecho de la persona a un medio ambiente adecuado. Documento electrónico disponible en: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/35778/1/articulo11.pdf>. (Consultada: Marzo, 20 de 2014).

Montoro, M. (2000). El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales, en el derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al profesor Martín Mateo, Tomo III. Tirant lo Blanch. Valencia.

Pineda, J. (2012). Legislación ambiental. Documento electrónico, disponible en: <http://todosobreelmedioambiente.jimdo.com/legislaci%C3%B3n-ambiental/>. (Consultada: Junio, 18 de 2014).

Villegas, J. (2012). Manual de derecho administrativo ambiental. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, 2012.

* Abogada, Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora Titular UNELLEZ VPDS. Barinas-Venezuela. Correo: vanezzar@gmail.com.