

Coordinadores:
Gilberto Atencio Valladares
Juan Alberto Berríos Ortigoza
Carmen Ma. Márquez Luzardo

REFLEXIONES DE JÓVENES JURISTAS

**Recopilación de Reseñas Escritas por los Miembros del
Capítulo Venezolano de la Asociación Mundial de
Jóvenes Juristas y Estudiantes de Derecho.
Sub-capítulo Zulia**

Colaboradores:

Alberto Vaivads Marín
Randy Rosales
Carlos David Atencio Blackman
Johanna Muguera
Víctor Rujano Bautista



Logros y Desafíos del Derecho Ambiental Venezolano a 20 años de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

** Víctor R. Rujano Bautista*

Sumario

Introducción.

1. La Declaración de Río como Hito Fundamental en el Derecho Ambiental Venezolano.

2. Las Leyes Ambientales en la Venezuela post-Río.

3. Desafíos y Perspectivas.

Conclusión.

Referencias.

* Abogado egresado de La Universidad del Zulia, Maestrante en Gestión y Auditorías Ambientales por la Universidad Europea Miguel de Cervantes (Tesis Pendiente). Abogado del Departamento Ambiental del Escritorio Jurídico Vidal & Asociados A.C. Miembro del Capítulo Venezolano de la Asociación Mundial de Jóvenes Juristas y Estudiantes de Derecho, Sub-capítulo Zulia.

Introducción

En nuestro país, la dicotomía entre desarrollo y ambiente se viene planteando desde hace ya varias décadas, históricamente influenciadas por la acción desmedida tanto de los gobiernos como de la empresa privada que, buscando un beneficio económico particular, han causado un daño ecológico a los recursos naturales de la nación, lo que nos trae a un presente con abundantes dificultades que merecen la atención por el bien de todos y de las generaciones por venir.

La problemática ambiental en Venezuela fue reconocida por primera vez en la Constitución Nacional de 1961¹, siendo el primer paso de un recorrido legislativo para la protección de los recursos naturales de la nación colmada de aciertos y desaciertos. Del mismo modo, con la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente en 1976², se empieza a tejer el entramado legal en la materia, siendo nuestro país el segundo en Latinoamérica en definir su política ambiental a nivel legislativo³, constituyendo el marco normativo para determinar los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Vale destacar que el Congreso de la República para ese entonces ya discutía la Ley Penal del Ambiente⁴, promovida por investigadores del CONICIT en conjunto a las Universidades Central de Venezuela, Simón Bolívar y los Andes (Arteaga, Luzardo, Mayaudon, Brown y Belisario, 1992: 11).

A partir de aquel entonces, el Derecho Ambiental venezolano se ha venido desarrollando de manera progresiva, en un intento de adaptarse a los tratados, convenios y conferencias internacionales especializadas en la materia, resaltando

¹ El artículo 106° de la derogada constitución establecía que "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos". Gaceta Oficial N° 3.357 de fecha 23 enero de 1961.

² Gaceta Oficial N° 31.004 de fecha 16 de junio de 1976.

³ El primero fue Colombia, con la publicación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en 1974 (Decreto 2811).

⁴ Finalmente, la Ley Penal del Ambiente fue publicada en Gaceta Oficial N° 4358 Extraordinario del 03/01/1992.

la importancia de la Cumbre de la Tierra⁵ como el evento de mayor trascendencia en la búsqueda de un verdadero desarrollo sostenible para los pueblos del mundo, tal y como se describirá en el contenido del presente análisis.

1. La Declaración de Río como hito fundamental en el Derecho Ambiental Venezolano

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en términos de la historia diplomática, fue considerada como la mayor reunión organizada para ese entonces por la Organización de las Naciones Unidas, contando con la participación de más de 30.000 personas provenientes de 176 países (Sand, 1993: 377). Sus logros fundamentales fueron la adopción de la Declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente y desarrollo; la denominada "Agenda 21"; la Convención sobre la Diversidad Biológica; la Declaración sobre los Bosques y masas forestales, y; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A pesar de su diversidad, estos instrumentos resultan indefectiblemente complementarios, como lo ha establecido Juste (1999: 23), refiriendo que "todos están ordenados a un mismo objetivo final, a saber, el logro del desarrollo sostenible mediante la conciliación de las exigencias del desarrollo económico con los imperativos de la protección del medio ambiente"⁶.

Aparte de reafirmar el contenido de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre el medio ambiente humano⁷, la Declaración de Río estableció categóricamente en su principio 11º, el deber de los Estados de "promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente", lo cual destacó la importancia de la aplicación del Derecho como medio para lograr los fines perseguidos por la conferencia. En directa relación con este

⁵ También denominada como "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", fue celebrada del 3 al 14 de junio en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, fundada por la Organización de las Naciones Unidas.

⁶ El contenido completo de los instrumentos emanados de la conferencia pueden ser consultados en <http://www.earthsummit.info/>

⁷ La denominada "Conferencia de Estocolmo" es el antecedente principal de la Cumbre de la Tierra, y en su declaración y plan de acción se definieron los principios para la preservación y mejoramiento del medio ambiente, resaltando la necesidad de apoyar a la gente en el proceso. Una de las decisiones más importantes contenidas en la declaración fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA.

principio, los puntos 8.13 y 8.14 de la Agenda 21 disponen expresamente que "las leyes y reglamentos adecuados a las condiciones particulares de los países se cuentan entre los instrumentos más importantes para poner en práctica las políticas sobre el medio ambiente y desarrollo", señalando a su vez la necesidad de reformar la normativa ambiental a nivel local, resaltando la preocupación por el poco respaldo que tienen las disposiciones en la materia para lograr su cumplimiento,

haciéndose entonces indispensable "formular programas viables para examinar las leyes, los reglamentos y las normas que se adopten y hacerlos cumplir"⁸.

2. Las leyes ambientales en la Venezuela post-Río.

Los principios y recomendaciones emanadas de la Conferencia de Río influyeron indiscutiblemente en la legislación patria, siendo la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁹ el ejemplo más significativo de la evolución de nuestra normativa ambiental en cumplimiento de lo acordado en la Cumbre de la Tierra. La Constitución de 1961 ya contenía disposiciones relativas a los recursos naturales, sin embargo la Carta Magna de 1999 dio un salto gigantesco colocándose una vez más en la vanguardia a nivel latinoamericano, lo cual demostró el interés de la Asamblea Nacional Constituyente en adaptar la Norma Fundamental de nuestro país al espíritu de la Declaración de Río y las demás conferencias especializadas a nivel internacional en materia ambiental.

En particular, el artículo 127 de nuestra Carta Fundamental concreta de forma expresa la perspectiva del Derecho Ambiental en Venezuela, siendo la primera vez que el Estado asume como obligación la protección del medio ambiente, aunado al reconocimiento del derecho individual y colectivo a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Del mismo modo, uno de los instrumentos más relevantes de la gestión ambiental

⁸ El texto de la Agenda 21 se encuentra publicado en: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/

⁹ Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000

que se incluyó en la Constitución de 1999 es el régimen de otorgamiento o negación de permisos de ocupación de espacios y afectación de recursos, los cuales están supeditados a la realización de estudios de impacto ambiental y sociocultural según lo prescrito en el artículo 129 *eiusdem*.

Además de la Constitución, han sido publicadas por el máximo órgano legislativo diversas leyes ambientales, entre las cuales podemos mencionar: Ley de Conservación y Saneamiento de Playas (2000); Ley de Gestión de la Diversidad Biológica (2000); Ley Orgánica de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (2001); Ley de Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos (2001); Ley de Tierras y Desarrollo Agrario (2001); La Ley Orgánica del Ambiente (2006); Ley de Bosques y Gestión Forestal (2008); Ley Orgánica de Espacios Acuáticos (2008); Ley de Pesca y Acuicultura (2008); Ley de Gestión Integral de la Basura (2010); y más recientemente la Ley Penal del Ambiente (2012), a las que se suman un buen número de decretos y normas técnicas que configuran el marco regulatorio ambiental en Venezuela.

Elemento destacable en la Ley Orgánica del Ambiente y en la recientemente aprobada reforma de la Ley Penal del Ambiente¹⁰, es la configuración de la jurisdicción especial penal ambiental¹¹, que es símbolo de la importancia que está adquiriendo la protección de los recursos naturales y la prevención del delito por acciones u omisiones que degraden o afecten el ambiente en el territorio nacional. Sin embargo, estos tribunales especiales aún no se han constituido formalmente dentro del sistema judicial venezolano, por lo que la jurisdicción penal ordinaria sigue conociendo de dichos delitos. Se está en presencia de una transformación y adaptación progresiva de la justicia venezolana a las necesidades de la sociedad y el ambiente, pero aún se requiere de la voluntad política necesaria para consolidar los avances que se han conseguido.

En el nuevo articulado de la Ley Penal del Ambiente, se cuenta con un amplio catálogo de sanciones principales y

¹⁰ Publicada en Gaceta Oficial 39.913 del 2/05/2012.

¹¹ Artículo 136 de la Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial 5.833 extraordinario del 22/12/2006.

accesorias, que van desde la disolución de la persona jurídica hasta la clausura y/o desmantelamiento de la instalación o establecimiento que amenace o realice actividades degradantes al ambiente. Así mismo, ha aumentado el número de medidas precautelativas que pueden adoptar los jueces para eliminar el peligro o interrumpir los daños posibles causados al ambiente, pudiendo prohibir el funcionamiento de instalaciones o actividades contaminantes, ocupar las fuentes contaminantes, ejecutar trabajos, retener, destruir o neutralizar sustancias, materiales, recursos u objetos peligrosos, retener vehículos, prohibir la movilización de los mismos, abriendo la posibilidad de aplicar cualquier otra medida que permita evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente.

De esta forma, se está terminando de armar el rompecabezas legislativo para la efectiva protección del ambiente en Venezuela, y más teniendo en consideración que la nueva ley penal ambiental derogó las disposiciones sancionatorias de otras leyes especiales tales como la Ley de Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal, y la Ley de Gestión de la Diversidad Biológica, integrando de esta forma las normas penales en materia ambiental que, hasta hace poco, se encontraban relativamente dispersas.

3. Desafíos y perspectivas

Si bien es cierto que la legislación patria en materia ambiental ha sido ampliamente desarrollada, los esfuerzos para aplicarla han sido insuficientes para frenar el gradual deterioro de los recursos naturales de la nación. Pese al cambio de paradigmas traído por la Constitución de 1999, la mayoría de los problemas ambientales permanecen fuera del control de las autoridades competentes, lo que amerita una profunda revisión no sólo de la legislación en sí, sino también de los mecanismos de ejecución de las políticas de prevención y resguardo del ambiente y de los patrones de consumo del venezolano común.

La gestión ambiental en Venezuela, afirma Gabaldón (2011: 2), ha pasado en los últimos años a un segundo plano en la agenda sociopolítica de los venezolanos, a pesar de haber

recibido un tratamiento destacado dentro de la Carta Magna. Esto queda demostrado si contamos los pocos esfuerzos en el impulso de la educación ambiental tal y como está previsto en la Constitución Nacional¹², la falta de coordinación entre el gobierno nacional y los Estados y Municipios en la gestión ambiental, el inapropiado manejo de las sustancias y desechos sólidos y aguas servidas, y la ausencia total de prevención a mediano y largo plazo constituyen sólo la punta del iceberg de los pasivos ambientales en el país.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013¹³ ubica entre sus prioridades, para alcanzar la "suprema felicidad social", una reconciliación entre el modelo de desarrollo y el medio ambiente, y a la educación ambiental en todos los estratos sociales y todos los niveles educativos. Para alcanzar tales fines, se han implementado programas sociales tales como la "Misión Árbol", la misión "Revolución Energética" y una serie de mecanismos de cooperación internacional. Empero, independientemente del éxito o fracaso de estos programas, la materia pendiente sigue siendo la efectividad de las leyes aprobadas y las que están por aprobarse en materia de protección ambiental. No se trata de proponer a la ley como la panacea de toda la problemática ecológica nacional, pero desde un punto de vista práctico, la implementación efectiva de las disposiciones normativas ambientales conformaría un bastión importante en el logro de los fines planteados por la Constitución Nacional.

Caso emblemático de la problemática planteada es la Ley de Aguas, que si bien vino a llenar un vacío legal existente para la gestión de los recursos hídricos del país, no se ha cumplido a cabalidad ni se han reglamentado sus disposiciones para hacerla verdaderamente efectiva. Peor aún, los esfuerzos para aplicar la Ley de Prestación del Servicio de Agua Potable y Saneamiento se paralizaron con la reversión de la descentralización por parte del gobierno nacional, quedando truncados los beneficios que se esperaban con la instrumentación de dicha norma (Gabaldón, 2011: 8).

¹² El artículo 107 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece que "La educación ambiental es obligatoria en los niveles y modalidades del sistema educativo, así como también en la educación ciudadana no formal."

¹³ El texto de las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de Venezuela para el período 2007-2013 puede ser consultado en: <http://www.mpd.gob.ve>

Ante esta situación, es claro que no existe en Venezuela una verdadera conciencia ambiental que permita efectivamente tomar, a nivel de las instituciones del Estado y la sociedad civil, las acciones pertinentes en garantía de una calidad de vida y un ambiente sano y seguro para todos y todas. Un país con una diversidad biológica tan rica como éste¹⁴, con una dotación de recursos naturales extraordinaria, debería actuar de manera más firme frente a los retos que en materia de protección ambiental se plantean, los cuales se incrementan con el paso del tiempo..

La Red ARA (2011: 41) entre sus orientaciones para acciones a futuro en la gestión ambiental venezolana, establece la necesidad de revalorizar el tema ambiental como un componente prioritario para el desarrollo del país, en aplicación del modelo de desarrollo sustentable promovido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Esta afirmación toma mayor relevancia si consideramos que la protección del medio ambiente no sólo se ha convertido en un imperativo para el desarrollo del Estado, si no para la supervivencia de la especie humana (Macías, 1998). Se trata entonces de tomar conciencia de la importancia que tienen los temas ambientales para el futuro de todos y realizar las acciones conducentes para garantizarles a ellos y a las próximas generaciones un medio seguro, limpio y sano para vivir.

Por otro lado, el apoyo técnico previsto en la Agenda 21 en materia de asesoría jurídica, capacitación institucional y cooperación internacional debería ser un componente importante en la agenda legislativa de los años por venir, en conjunto con un desarrollo de la normativa vigente a través de reglamentos y normas técnicas que permitan concretizar y viabilizar las políticas, planes y proyectos dispuestos en tales leyes.

4. A modo de conclusión

Se puede afirmar, en conclusión, que los últimos años han sido claves en el desarrollo y evolución del Derecho Ambiental en nuestro país, impregnado de las ideas y objetivos de la

¹⁴ Según datos de la Secretaría de la Convención sobre la Diversidad Biológica, Venezuela se encuentra entre los primeros 10 países con mayor biodiversidad del planeta, y el sexto en América del Sur, con un 86% de cobertura forestal y 246 áreas protegidas. El perfil completo de la biodiversidad en Venezuela se encuentra en la página web <http://www.cbd.int>.

Conferencia de Río de 1992. Tenemos un marco normativo en constante evolución que se ha venido configurando positivamente en respuesta a las necesidades y nuevos fenómenos sociales y ecológicos que han afectado la gestión adecuada de los recursos naturales de la nación. Pero aun persisten circunstancias de orden político y económico que no permiten que los cambios previstos en las normas se cumplan. De nada sirve tener una de las más completas legislaciones ambientales en Latinoamérica si no se materializan sus premisas en la práctica.

El contexto ambiental actual a nivel mundial es delicado y Venezuela no escapa de tal realidad. La globalización de la economía y el advenimiento de nuevas amenazas naturales y antropógenas a la estabilidad de los ecosistemas han hecho mella en los cambios favorables que se han realizado, los cuales deben estar en constante revisión y perfeccionamiento si se quiere contener el deterioro ambiental que se vive hoy en día.

A dos décadas de la celebración de la Cumbre de la Tierra, aún son muchos los desafíos que enfrenta nuestro país en el ámbito legislativo, y el éxito de las políticas en materia ambiental serán directamente proporcionales a la capacidad del Estado y sus autoridades en hacer cumplir las normas en la materia, aunado al apoyo que la sociedad civil pueda brindar para el logro de los objetivos que se plantean.

"Únicamente si aprendemos a ver el valor de la naturaleza en sí misma, la naturaleza permitirá que los humanos estemos mucho tiempo más. Debemos aprender a querer y cuidar la naturaleza, si queremos impedir destruirnos a nosotros mismos. Nuestra acción más importante es cuidar la naturaleza".

**Richard Freiherr Von
Weizsäcker**

Referencia

Arteaga, A.; Luzardo, A.; Mayaudon, J.; Brown, S. y Belisario, F. (1992). *Ley Penal del Ambiente. Exposición de Motivos y Comentarios*. Valencia: Vadell Hermanos Editores.

Asamblea Nacional Constituyente. (2000). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.453 del 24 de marzo de 2000.

Asamblea Nacional. (2006). *Ley Orgánica del Ambiente*. Publicada en Gaceta Oficial 5.833 extraordinario del 22 de Diciembre de 2006.

Asamblea Nacional. (2012). *Ley Penal del Ambiente*. Publicada en Gaceta Oficial 39.913 del 2 de mayo de 2012.

Congreso de la República. (1961). *Constitución de la República de Venezuela*. Publicada en Gaceta Oficial N° 3.357 de fecha 23 de Enero de 1961).

Congreso de la República. (1976). *Ley Orgánica del Ambiente*. Publicada en Gaceta Oficial N° 31.004 de fecha 16 de junio de 1976.

Congreso de la República. (1992). *Ley Penal del Ambiente*. Publicada en Gaceta Oficial N° 4358 Extraordinario del 03 de enero de 1992.

Gabaldón, A. (2011). *En preparación para Rio + 20: avances y retrocesos en la gestión ambiental en Venezuela*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Derecho Ambiental. Caracas. (Texto de la ponencia extraído el 12 de Enero de 2012 de: <http://www.xiiiderechoambiental.eventos.usb.ve>).

Juste Ruiz, J. (1999). *Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Madrid: Mc Graw-Hill Editores.

Macías Gómez, L. (1998). *Introducción al Derecho Ambiental*. Bogotá: Editorial Legis.

**Logros y Desafíos del Derecho Ambiental Venezolano a 20 años de la
Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.**
Víctor Rujano Bautista

Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas. (2007). *Plan Nacional Simón Bolívar de Desarrollo Económico y Social para el Período 2007-2013*. (Extraído el 12 de enero de 2012 en <http://www.mpd.gob.ve>).

Red ARA. (2011). *Aportes para un diagnóstico de la Problemática Ambiental de Venezuela*. (Extraído el 8 de Enero de 2012 de: <http://red-ara-venezuela.blogspot.com>).

Sand, P. (1993). "International Environmental Law after Río". En *European Journal of International Law*. 4, 377-389.

United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development (1992). *Agenda 21*. (Extraído el 5 de enero de 2012 en <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>).

REFLEXIONES DE JÓVENES JURISTAS

Recopilación de Reseñas Escritas por los Miembros del Capítulo Venezolano de la Asociación Mundial de Jóvenes Juristas y Estudiantes de Derecho. Sub-capítulo Zulia

ÁREA DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO:

- El Derecho Humano al Refugio y Algunos Aspectos sobre el Procedimiento de Refugio en Venezuela.

Por Johanna Muguerza Lizarzábal.

ÁREA DERECHO TRIBUTARIO:

- Exacciones Parafiscales en el Sector de Pesca y Acuicultura.

Por Gilberto Atencio Valladares.

- Los Intereses Moratorios en el Sistema Tributario Venezolano. "Tendencias Jurisprudenciales".

Por Alberto Vaivads.

ÁREA DERECHO LABORAL:

- Alcances y Efectos de la Valoración de la Asistencia Técnica Judicial Realizada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.

Por Randy Rosales Maicán.

ÁREA DERECHO AMBIENTAL:

- Logros y Desafíos del Derecho Ambiental Venezolano a 20 años de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

Por Víctor Rujano Bautista.

ÁREA DERECHO CONSTITUCIONAL:

- "Entre el Concepto de Constitución y la Transfiguración de la Justicia Constitucional".

Por Carmen María Márquez Luzardo.

- La Sala Constitucional y la declaratoria de inejecutabilidad de la Decisión de 5 de Agosto de 2008 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por Juan Berríos Ortigoza.

DERECHO MERCANTIL:

- Sobre las Pretensiones de los Accionistas Contra los Administradores de una Sociedad Anónima.

Por Carlos David Atencio Blackman.

ISBN: 978-980-7359-13-9



9 789807 359139