

## Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N° 2. Diciembre de 2022

### LA EQUIDAD EN LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS AMBIENTALES

Isabel De los Ríos<sup>1</sup>

#### RESUMEN/ABSTRACT

Una de las principales características del Derecho Ambiental es la abundancia y variedad de temas que abarca, como consecuencia, la equidad reviste una importancia formidable a la hora de su aplicación, pues resulta imposible una interpretación uniforme. La equidad no puede ir más allá de la ley, pues le compete solo la interpretación de las circunstancias: mientras la legalidad rige lo abstracto, la equidad lo concreto. Por ello existen normas para que la descripción abstracta pueda ser aplicada de forma más equitativa, vale decir, más aproximada a los hechos específicos sin salirse del marco impuesto. La investigación se apunala especialmente en los principios generales del Derecho Ambiental y en la legislación ambiental venezolana.

---

<sup>1</sup>Abogada, Universidad Central de Venezuela. Doctora summa cum laude en Derecho del Ambiente y Ordenación del Territorio, Universidad de Estrasburgo, Francia. Doctora Honoris Causa en Humanidades, Universidad Paulo Freire, Nicaragua, a propuesta de la Red Internacional de Universidades Centroamericanas y la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas. Especialista en Ciencias Penales, Universidad Externado de Colombia. Especialista en Contaminación y Molestias Ambientales, Universidad de Estrasburgo. Miembro fundadora de la Liga Mundial de Abogados Ambientalistas. Miembro fundadora de la Academia Transdisciplinaria del Ambiente. Miembro honoraria de la Academia Mexicana de Derecho Juan Velásquez. Corresponsal en Venezuela del Centro Internacional de Derecho Comparado del Ambiente, Francia. Profesora titular e investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo, U. C. V. Directora de Editorial Isabel De los Ríos

*PALABRAS CLAVE: ambiente, Derecho del Ambiente, desarrollo sustentable, equidad, principios generales del derecho, sustentabilidad.*

*PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente, Direito Ambiental, desenvolvimento sustentável, equidade, princípios gerais de direito, sustentabilidade.*

*KEY WORDS: environment, Environmental Law, sustainable development, equity, general principles of law, sustainability.*

## **INTRODUCCIÓN**

Muchos de los asuntos posibles de acontecer en el mundo real quedan fuera de los extremos o fórmulas descritos en el texto de la ley; la norma genérica no puede prever todas las circunstancias que van a presentarse, dado que cada evento puede ser afectado por infinitas probabilidades que necesariamente escapan a la fórmula abstracta descrita en la norma. La persona con función de aplicar las normas, sea autoridad judicial o administrativa, se ve con frecuencia sin saber cómo hacerlo, debiendo acudir a otras fuentes para resolver el asunto, sea para llenar los vacíos legales, sea como apoyo para la interpretación.

Una de estas fuentes la constituyen los principios generales del derecho<sup>2</sup> para la ciencia jurídica en general, que sirven tanto de fuente sustitutiva del derecho en caso de ausencia de ley expresa, como de conductor e impulso para la formulación del derecho positivo, de guía en la interpretación con el objeto de uniformar y ordenar los criterios interpretativos y normativos.

En la legislación venezolana, esta posibilidad está recogida en el artículo 4 del Código Civil: “A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan eventos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho”.

Dentro de estos principios está la equidad, que supone la posibilidad de acomodar el precepto legal en un caso particular, siempre dentro del marco de la legalidad, y viene en auxilio de la interpretación y aplicación de las situaciones vislumbradas en la ley a las sucedidas efectivamente, permitiendo flexibilizar la norma y tomar en consideración las singularidades del hecho, con la finalidad de lograr una interpretación más justa.

Por ello, en su gran mayoría la equidad constituye un aporte jurisprudencial, toda vez que corresponde al juez complementar con su sana interpretación el mandato normativo, de modo de ajustarla a la situación. Como no puede ser de otra manera, la

---

<sup>2</sup> Ver al respecto: De los Ríos, Isabel (2005). Principios de Derecho Ambiental. Edit. Isabel De los Ríos. Caracas.

diversidad y cantidad de asuntos que tocan el ambiente, le otorga a la equidad una importancia formidable a la hora de su aplicación, pues resulta imposible una interpretación uniforme, ni tan siquiera coincidente, para un arsenal tan copioso, variado, intrincado y disperso.

Vale decir, el supuesto normativo, universal y abstracto, lejos está de describir toda la gama, sino el mínimo básico, obligatoriamente genérico, donde podría encajar cualquier posibilidad. Ese supuesto normativo es dictado de modo amplio y flexible para resultar aplicable a cualquier hecho en un país determinado, en cualquier lugar, a cualquier persona y bajo cualquier circunstancia. No obstante, existen normas para que la descripción abstracta pueda ser aplicada de forma más equitativa, vale decir, más aproximada a las circunstancias específicas, sin salirse del marco dictado por la ley.

Así, la equidad condimenta los dictados amplios de la ley con los pormenores y detalles del caso; llena el vacío entre la universalidad de las leyes y la cuestión delimitada a la que se aplica; equivale a complementar los huecos que aparecen en el molde de la norma genérica cuando se le superponen las particularidades de un suceso real. En fin, es la connotación precisa que conviene a cada acontecimiento y que lo define como único respecto a los otros; por ello, es común entre los juristas definir la equidad, siguiendo a Aristóteles, como la justicia del caso concreto.

Por supuesto, la equidad no puede ir más allá de la ley, pues le compete solo la interpretación de las circunstancias; no se trata de convertir al juez o interprete en legislador y hacer las leyes a la medida del episodio, ni de oponer legalidad a equidad, términos indisociables. La legalidad rige lo abstracto y la equidad lo concreto.

Y, para acercarnos a lo concreto, véase lo que ocurre en materia ambiental. Mucho se ha debatido si la dispersión es una de las características del Derecho Ambiental. Considero que no es una característica porque no es inmanente a la rama ambiental, no toca su basamento, es solo una situación coyuntural. Depende más del grado de evolución alcanzado por el derecho ambiental que de un rasgo definitorio: suficientemente desarrollado para ya contar con un cuerpo legal abundante, y no lo bastante para haber entrado en la etapa de codificación. La verdadera característica, permanente y perteneciente a su naturaleza, es la diversidad de sus temas, lo que implica que, dado el nivel de desarrollo actual, la normativa ambiental resulte todavía fragmentada. Dicho con otras palabras, la dispersión es temporal, luego no es una característica, no es inmanente, sino una circunstancia.

Este punto puede discutirse, lo que sí queda fuera de todo debate es la abundancia y variedad de temas que abarca el Derecho Ambiental, como corresponde a su objeto: recursos naturales renovables; paisaje; ordenación del territorio, planificación, áreas naturales protegidas; contaminación, desechos y molestias ambientales; recursos y

sistemas marinos; sistemas de control; diversidad biológica; cambios climáticos, pérdida de biodiversidad y las amenazas que se ciernen sobre la capa de ozono; la participación ciudadana; los derechos humanos...

Muchas de las características y principios de la rama jurídica ambiental tienen relación con la equidad que, al fin y al cabo, comparte su prefijo con una palabra entrañable y tradicionalmente asociada al ambiente: el equilibrio. Y a poco que se escarbe, se observa que equidad es uno de los términos y principios menos discutidos en derecho ambiental y, paradójicamente, uno de los que más han permeado esa rama jurídica. Quizá sea debido a que la equidad se da por descontado, es casi obvio; quizá sea debido a que a veces se considera sinónimo de igualdad. Y ello pese a que la equidad va mucho más allá del simple igualitarismo, por lo cual resulta riquísima en matices e interpretaciones al estar engarzada con las ideas de justicia y de ética.

No se trata simplemente de dar a todos por igual, lo que lleva paradójicamente a injusticia y desigualdad. Por el contrario, la equidad significa dar desigualmente a los desiguales: a cada quien según sus necesidades y de cada quien según sus responsabilidades y posibilidades. Se trata, en fin, de no producir ventajas a una parte perjudicando al resto.

Dichas estas elementales ideas solo para ubicarnos en el concepto de equidad tal como es entendido generalmente en derecho, se pasará a su relación con los principios generales del derecho ambiental y con su concepción misma.

## **1. LA EQUIDAD EN LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL**

Partiendo de que uno de sus preceptos es el desarrollo sustentable, podrá advertirse que pocos principios escapan al concepto de equidad. De seguidas, se verá en detalle cómo dicho concepto se incluye en los principios generales del derecho ambiental.

### **1.1. PRINCIPIO DE LA COMPATIBILIDAD AMBIENTE/DESARROLLO**

Principio capital de toda la gestión ambiental: ambiente y desarrollo deben ser compatibles. Obviamente, el desarrollo no puede alcanzarse sin el aprovechamiento de los recursos naturales, pero la intervención en la naturaleza debe ser de tal forma que su capacidad de regeneración no sea rebasada, a fin de lograr su producción sostenida, esto es el desarrollo sustentable. A todas luces, imposible de aplicar el principio negligenciando la equidad.

Es imposible permitir todas las actividades capaces de impactar sobre el ambiente; del mismo modo, es imposible prohibirlas todas. Esto torna obligatorio compaginar las necesidades humanas con las de la naturaleza. Y esta unión ambiente-desarrollo se concretiza en los controles administrativos ambientales, esto es, en el sistema

autorizatorio, que posibilita la realización de dichas actividades, con restricciones, dicho de otro modo, desde que tengan límites aceptables que hagan realidad esa armonía.

Esta posición filosófica busca un equilibrio entre el ambiente y el desarrollo, entre el aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del entorno, vale decir, absolutamente hermanada con la equidad,

## **1.2. PRINCIPIO DE SUSTENTABILIDAD**

El derecho al desarrollo debe ser ejercido de forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y a las necesidades ambientales de las generaciones presentes y futuras; y para alcanzar el desarrollo sustentable, la protección del ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no debe considerarse de forma aislada.

El desarrollo sustentable no se limita únicamente a la equidad entre las generaciones presente y futura, sino entre la misma generación que hoy ocupa el planeta, lo que se traduce en luchar por la búsqueda de soluciones ambientales diferentes para situaciones ambientales diferentes. Por ello puede invocarse acertadamente el Principio 5 de Río: “Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sustentable, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”.

Es así como cobra sentido el genérico expresado en la definición más comúnmente aceptada sobre el desarrollo sustentable; en términos más concretos, la posibilidad de promover planes y proyectos calificados como sustentables en la medida en que tienen como objetivo principal el de mejorar la calidad de vida toda la población.

El principio presenta dos aristas, felizmente teñidas con el concepto de equidad:

### **1.2.1. DERECHO A USUFRUCTUAR LA NATURALEZA**

En primer lugar, hay que contar como principio el derecho a aprovechar los recursos naturales para alcanzar el desarrollo. Así lo corrobora el Principio 8 de Estocolmo, visto.

En Río, este principio toma la primera prioridad: Principio 1: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza”.

En la legislación patria, el principio fue recogido en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente: las actividades que puedan degradar el ambiente en forma no irreparable y que se consideren necesarias por sus beneficios económicos o sociales, podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección.

Como resultado del principio del derecho a usufructuar la naturaleza, resulta permisible o tolerable cierto residuo de daño ambiental, toda vez que ninguna actividad humana se produce sin el consumo de la naturaleza y el ser humano tiene el derecho, ya se vio, a intervenirla, lo que encuentra su basamento en la aplicación de principios elementales de justicia, sobremanera, la equidad.

Como se observa, no puede aislarse del principio que se analizará a continuación.

### **1.2.2. DEBER DE APROVECHAR LOS RECURSOS NATURALES RACIONALMENTE**

En segundo término, este principio le impone a la humanidad ciertos límites: el uso debe ser racional, vale decir, debe garantizar indefinidamente la integridad del recurso y su rendimiento sostenido, asegurando de este modo la posibilidad de legarlos a las generaciones futuras en las mejores condiciones. El Principio 2 de Estocolmo plantea: Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

En el mismo sentido se pronuncia el Principio 5 de la misma Declaración: Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

### **1.3. PRINCIPIO DEL DAÑO PERMISIBLE O TOLERABLE**

Como resultado del principio del derecho a usufructuar la naturaleza, debe permitirse o tolerarse cierto residuo de daño ambiental: ninguna actividad humana se produce sin el consumo de la naturaleza y los individuos tienen el derecho, ya se vio, a intervenirla, lo que encuentra su basamento en la aplicación de principios elementales de justicia, como la equidad.

Su impacto sobre el entorno es considerable pues la modificación que produce no proviene de su actividad biológica sino de su actividad productiva. Conciliar las actividades del desarrollo y la protección del ambiente significa la adopción de criterios flexibles entre los cuales es fundamental el principio del daño permisible y la equidad.

### **1.4. PRINCIPIO DE LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS SOBRE SUS RECURSOS NATURALES Y EL AMBIENTE**

Este principio también es un claro ejemplo del efecto de la equidad. Había sido consagrado en el N° 21 de la Declaración de Estocolmo, el cual ratifica a los Estados el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política

ambiental, al mismo tiempo que les impone la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

Pero este principio no es, en modo alguno, nuevo. Ya se observa en la Resolución 1.803 adoptada por la XVII Asamblea General de las Naciones Unidas el 14-12-62, relativa a la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales y en otras numerosas resoluciones de las Naciones Unidas.

Fue casi textualmente recogido en la Declaración de Río. No obstante su origen, este principio tuvo que ser duramente reivindicado por los países en desarrollo, que finalmente encontraron aceptada su postura en el Convenio de Diversidad Biológica, tras largos años de lucha en contra de la tesis de los países industrializados:

“Artículo 15: En reconocimiento de los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometido a la legislación nacional”.

### **1.5. PRINCIPIO DE NO CAUSAR DAÑOS AL AMBIENTE DE OTROS ESTADOS**

El principio, que incluye paralelamente la obligación y el compromiso de no causar daño al ambiente de otros países o zonas, fue establecido por la Corte Internacional de Justicia en su decisión del 9 de abril de 1949, en el caso del estrecho de Corfú: “Ningún Estado puede utilizar su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados”.

Esos postulados fueron reafirmados en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano en su principio 21. Y el primer programa de actuación en materia ambiental de las Comunidades Económicas Europeas, de 1973, y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974, retoman el mismo principio. El desconocimiento de esa obligación conlleva la responsabilidad y el deber de reparar el perjuicio causado.

El Principio 2 de Río reitera el postulado 21 de Estocolmo, casi con idénticas palabras.

### **1.6. PRINCIPIO QUIEN CONTAMINA RESPONDE**

Este es uno de los primeros postulados aceptados en derecho ambiental, y tiene su origen en la teoría económica según la cual los costos sociales derivados de la producción industrial deben ser internalizados, es decir, considerados por los responsables de los proyectos dentro de sus costos. Es diáfano el Principio 16 de Río: “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo

debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”.

Ello no significa, como ha sido interpretado en ocasiones, como el derecho o el permiso a degradar el ambiente mediando un pago. No significa “pago, luego contamina”, sino todo lo contrario, “contamina, luego pago”; este principio se traduce en la responsabilidad derivada del usufructo ambiental por parte de los administradores de los proyectos, de cargar con los costos ambientales generados, lo que es apenas natural. Y demás decir, nada de esto puede proceder dejando a un lado el principio de la equidad, cada incidente debe ser analizado desde su perspectiva y condiciones.

### **1.7. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN**

Siendo tan graves los efectos de gran parte de la mayoría de los atentados contra el ambiente, y las probabilidades de que ellos sean irreversibles, uno de los principios más recientes en esta materia es el de negar, como apoyo a la hora de tomar decisiones que impliquen efectos sobre el ambiente, el argumento de la falta de certeza científica.

Así se declara en el Principio 15 de Río: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Es el principio precautorio, “in dubio pro ambiente” o “in dubio pro natura”. La Declaración de Johannesburgo reitera el criterio, y si bien el de prevención reinó desde Estocolmo hasta finales del siglo pasado, el de precaución se impone en el XXI. Va bastante más allá, pues el primero se basa en la previsibilidad de los acontecimientos, vale decir, en la certeza del hecho y de sus efectos, y, por el contrario, el precautorio encuentra su fundamento en una falta de certeza, en una incertidumbre, en la imprevisibilidad. Y es muy ambicioso: pretende, nada menos, ya no anticiparse al daño, sino anticiparse al riesgo de daño.

De entrada, supone también la inversión de la carga de la prueba, pues en obediencia a este principio, corresponde al responsable de la actividad potencialmente dañosa, probar la inocuidad de su proyecto. Y en esta palabra “potencialidad” radica uno de los trazos fundamentales del principio, pues ya no se exige el riesgo cierto, lo usual en el derecho clásico, sino el peligro potencial de daño grave.

Esto conduce a otra característica visible en su enunciado: el peligro de daño debe ser grave o irreversible. Así, el principio descansa en una incertidumbre científica, en un peligro potencial, pero también en la certeza de que si el daño se produce será grave o



irreversible, siempre en pro de la equidad. Resulta imposible aplicar este principio solo tomando en cuenta los preceptos generales, la equidad es esencial.

### **1.8. PRINCIPIO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN**

Las normas ambientales dependen en gran medida de los conocimientos científicos y tecnológicos y de sus avances, por ello, para la protección del ambiente y la consecución del desarrollo sustentable es imprescindible el auxilio de todas las naciones equitativamente. El conocimiento científico es un producto social, toda vez que la cultura emerge del hecho social, aun en los productos individuales, pues estos reposan sobre una base de conocimientos producto del conjunto social. El avance en todos los campos de la ciencia, y de toda evidencia en derecho ambiental, será mucho más acentuado y más veloz en la medida en que no se dupliquen los esfuerzos.

Es claro que no puede aplicarse con escalas rígidas, meramente numéricas, sino con las variables que permitan que todas las naciones, instituciones o personas tengan acceso de modo equitativo a los conocimientos científicos alcanzados.

### **1.9. PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD COMÚN PERO DIFERENCIADA**

Quizá sea el principio donde se muestra de modo más palpable. El Principio 7 de la Declaración de Río lo consagra, y a todas luces introduce la equidad también entre los Estados en cuanto a los deberes que tienen cada uno en la conservación del ambiente planetario, así como el desarrollo sustentable pretende la equidad entre los individuos: “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sustentable, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

Los Principios 6 y 11 van en el mismo sentido: el primero en cuanto a la prioridad especial que deberán recibir los países en desarrollo, con énfasis los más vulnerables. El segundo, en lo referente a la advertencia de que las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, sobremanera en los países en desarrollo.

### **1.10. PRINCIPIO DEL MULTILATERALISMO**

Es de los pocos principios que se pueden extraer de la Declaración de la Conferencia de Johannesburgo, pero lo hace de manera enfática. La Declaración de la

Conferencia está organizada alrededor de seis ejes principales, de los cuales el quinto se titula “El multilateralismo es el futuro” y contiene los puntos 31 al 33, los cuales sostienen que para lograr las metas de desarrollo sustentable, se necesitan instituciones multilaterales e internacionales más efectivas, democráticas y responsables; se reafirma el compromiso con los principios y los propósitos de la Carta de la ONU y la ley internacional, así como también el fortalecimiento del multilateralismo; se apoya el papel de liderazgo de las Naciones Unidas como la organización más universal y representativa en el mundo y la mejor posicionada para promover el desarrollo sustentable.

El señalamiento es claro en relación a que el multilateralismo, esto es, la búsqueda de acuerdos con todas las naciones, o al menos con la mayor cantidad posible sin exclusión ninguna, es considerado por la Cumbre como la vía posible para el logro del desarrollo sustentable.

Este tipo de cooperación tiene como objetivo garantizar la participación justa y equitativa de todos los países, como manera de luchar contra las posiciones hegemónicas o unilaterales de los países más fuertes, a las cuales está conduciendo la globalización sin reglas de juego para hacerla más cabal y ecuánime. Sólo el fortalecimiento de instituciones internacionales integradas por una multitud de países puede garantizar la competencia equitativa, en igualdad de condiciones en un mundo globalizado. Están demasiado a la vista y demasiado recientes las intervenciones unilaterales en países pequeños y vulnerables para no medir el peligro que ello significa para la paz mundial, requisito para el logro del desarrollo sustentable.

#### **1.11. PRINCIPIO DE IRREVERSIBILIDAD: INTANGIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LAS NORMAS**

Es el último principio añadido al inventario de principios generales del Derecho Ambiental, más conocido como Principio de no regresión<sup>3</sup>. Requiere también ser matizado a la luz de la equidad. El término “no regresión” preferí traducirlo al español como principio de irreversibilidad, y así aparece en mis contribuciones al trabajo del equipo que, liderado por el maestro francés Michel Prieur emprendió en 2010 su construcción. Es preferible, en mi criterio, por conformar una construcción gramatical positiva de una sola palabra, además, por ser vocablo ya consagrado para los derechos humanos. Peña Chacón lo denomina Principio de no regresividad ambiental

Este principio también comprende dos aristas, por un lado, la prohibición de introducir retrocesos en los derechos conquistados y, por otro, la obligación de incorporar mejoras legislativas de modo continuo y sucesivo.

---

<sup>3</sup> Ver al respecto: Prieur, Michel et Sozzo, Gonzalo. La non régression en droit de l'environnement” (direc). Bruylant, Bruxelles, 2012

Peña Chacón es muy claro: “una norma puede ser catalogada regresiva cuando su grado de efectividad resulte ser inferior en comparación al alcanzado con anterioridad, en la medida que derogue, limite, restrinja, reduzca, relaje o flexibilice el nivel de protección ambiental previamente adquirido, siempre y cuando no cuente con justificación ni respaldo técnico-científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación del bien jurídico objeto de tutela. De esta forma, la nueva norma no debe ni puede empeorar la situación del derecho ambiental preexistente, desde el punto de vista de su alcance, amplitud y especialmente, de su efectividad. A contrario sensu, todas aquellas modificaciones normativas que si bien limitan, restringen, reducen, relajan y/o flexibilizan el nivel de protección ambiental previamente adquirido, pero que cuenten con total y absoluta justificación y respaldo técnico-científico que permita determinar, con grado de certeza, la no afectación del bien jurídico tutelado, quedan descartadas como violaciones al principio de no regresividad ambiental.”<sup>4</sup>

Dicho de otro modo, según el autor, es posible soslayar este principio en asuntos concretos, si existe una justificación científica, fuera de toda duda, de no afectar el ambiente. Continúa Peña Chacón, en su muy oportuno estudio sobre el principio de no regresión, refiriéndose a la inaplicación de normas ambientales en casos limitados espacial o temporalmente:

“Así mismo, la inaplicación temporal o espacial de normas ambientales o bien, la relajación de umbrales de protección en situaciones de emergencia, urgencia y necesidad, por no tratarse de medidas *deliberadamente regresivas*”.

Señala cuatro requisitos dictados por la jurisprudencia, para que ello suceda: 1) tratarse de situaciones excepcionales justificadas en un estado de urgencia, emergencia o necesidad declarado; 2) deben ser transitorias, tener como propósito el bien común y ser justas, razonables proporcionadas; 3) debe subsistir la obligación de aplicar todas aquellas normas ambientales no relacionadas con la atención de la emergencia, urgencia o necesidad y 4) las actuaciones de la administración deben orientarse a mitigar y eventualmente compensar cualquier posible impacto ambiental ocasionado. En otras palabras: interviene la equidad por encima de la letra escrita, para aplicarla de modo mas justo, y nunca mejor dicho.

## **2. EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL VENEZOLANA**

La legislación venezolana, por descontado, plantea sus propios principios, en conjunción con sus características ambientales, inspirados en los que ya ha aceptado

---

<sup>4</sup> Peña Chacón, Mario. Límites, restricciones y excepciones del principio de prohibición de regresividad ambiental. Proyecto de Investigación “Las clínicas del Derecho Ambiental y Gestión de Riesgos Climáticos a través de una cultura jurídica de la sostenibilidad y no regresión”, inscrito ante la Vicerectoría de Investigación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica bajo el código 722-B3-193.

como suyos en los documentos internacionales. Se comenzará por las principales leyes orgánicas, las Leyes Orgánicas del Ambiente y para la Ordenación del Territorio, sin olvidar otras leyes orgánicas incidentalmente ambientales como son el Decreto-Ley Orgánica de Turismo y la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento.

## **2.1. LEY ORGÁNICA PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (G.O. Nº 3.238 Extraordinario, del 11 de agosto de 1983)**

Una de las más importantes leyes referidas al ambiente, por cuanto la ocupación es un factor determinante en las condiciones de la vida humana; así mismo se puede decir que toda actividad con repercusiones en el espacio territorial está relacionada con el proceso de ordenación del territorio. Y, por sus controles administrativos, quizá sea la más aplicada en materia ambiental. De los actos autorizatorios para la ocupación del espacio dependen todos los otros, de la mayor relevancia, dado que la ordenación del territorio debe ajustar las funciones económicas y sociales, a la distribución del patrimonio natural según los mejores usos de los espacios, correspondiendo a sus características ecológicas, a fin de lograr una mayor armonía entre el bienestar de la población y la protección de los recursos naturales.

En cuanto al desarrollo sustentable y su relación con la ordenación del territorio y su planificación, refiere una condición política, social y técnica, que se inscribe en el marco de una opción, en la cual el paradigma gira en torno al equilibrio que debería producirse para garantizar una condición ecológica-natural, una eficiencia económica y un beneficio social colectivo.

De acuerdo a los criterios de Manuel Briceño Méndez<sup>5</sup> “El proceso de ocupación, formación y transformación de los territorios, redundan en un ordenamiento espacial de las fuerzas productivas, como soporte a las necesidades de las relaciones de producción dominantes. Este aspecto implica, entonces, que la base territorial ordenada socialmente, se convierte en parte actuante de la totalidad social, llegando a condicionar, y aun a determinar, sus procesos socioeconómicos”.

La ordenación del territorio es una estrategia política para orientar la distribución del desarrollo en el espacio, de acuerdo a los recursos disponibles y las capacidades del suelo. Nótese sus principios y la relación con la equidad en casi todos ellos, dejando de lado, por los momentos, lo relativo a sanciones:

Artículo 3: A los efectos de la presente Ley Orgánica, la ordenación del territorio comprende:

---

<sup>5</sup> BRICEÑO MÉNDEZ, Manuel. Desarrollo, ambiente y ordenación del territorio. Asamblea Nacional. Comisión Permanente de Ambiente. Caracas, 2006

- 1º: La definición de los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas.
- 2º: El establecimiento de criterios prospectivos y de los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y de asentamientos humanos.
- 3º: La mejor distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones de menores ingresos y a las localidades menos favorecidas.
- 4º: El desarrollo regional armónico que permita corregir y superar el desequilibrio entre las grandes ciudades y el resto del país, y entre unas regiones y otras.
- 5º: El desarrollo agrícola y el ordenamiento rural integrados, para mejorar las condiciones de habitabilidad del medio rural y para la creación de la infraestructura necesaria para el fomento de la actividad del sector agropecuario.
- 6º: El proceso de urbanización y la desconcentración urbana, mediante la creación de las condiciones económicas, sociales y culturales necesarias que permitan controlar el flujo migratorio a las ciudades.
- 7º: La desconcentración y localización industrial con el objeto de lograr un desarrollo económico más equilibrado y un racional aprovechamiento de los recursos naturales.
- 8º: La definición de los corredores viales y las grandes redes de transporte.
- 9º: La protección del ambiente, y la conservación y racional aprovechamiento de las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y demás recursos naturales renovables y no renovables en función de la ordenación del territorio.
- 10: La descentralización y desconcentración administrativa regional, a los efectos de lograr una más adecuada participación de las regiones y de los Estados y Municipios en las tareas del desarrollo nacional.
- 11: El fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con la ordenación del territorio y la regionalización.
- 12: Otras actividades que se consideren necesarias al logro del objeto de la Ley.

## **2.2. LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE (G.O. Nº 5833 extraordinario, 22 /12/ 2006)**

Tiene su antecedente en la Ley Orgánica del Ambiente de 1976; tiene como objeto establecer las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente, en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad para contribuir a la seguridad y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad. De igual forma, establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales a un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

Consagró así, el principio del desarrollo sustentable, referido en punto anterior, lo que, obviamente, marca toda la normativa ambiental. Además de este, se pueden mencionar los previstos en su artículo 4, Principios para la gestión del ambiente:

1. Corresponsabilidad: Deber del Estado; la sociedad y las personas de conservar un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

(...) 4. Participación ciudadana: Es un deber y un derecho de todos los ciudadanos la participación activa y protagónica en la gestión del ambiente.

5. Tutela efectiva: Toda persona tiene derecho a exigir acciones rápidas y efectivas ante la administración y tribunales de justicia, en defensa de los derechos ambientales.

6. Educación ambiental: La conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado debe ser un valor ciudadano, incorporado en la educación formal y no formal.

7. Limitación a los derechos individuales: los derechos ambientales prevalecen sobre los derechos económicos y sociales, limitándolos en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes especiales.

8. Responsabilidad en los daños ambientales: La responsabilidad del daño ambiental es objetiva y su reparación será por cuenta del responsable de la actividad o infractor.

9. Evaluación de impacto ambiental: Todas las actividades capaces de degradar el ambiente deben ser evaluadas previamente a través de un estudio de impacto ambiental y socio cultural.

### **2.3. DECRETO-LEY ORGÁNICA DE TURISMO (G.O. Nº 6.152 extra. 15/11/2014)**

Una de las actividades más estrechamente ligadas a lo ambiental es el turismo. Tiene por objeto dictar las medidas que garanticen el desarrollo y promoción, del turismo como actividad económica prioritaria para el país, enmarcad en la estrategia de desarrollo socioproductivo, armónico, inclusivo, diversificado y sustentable de Estado; así como regular la organización y funcionamiento del Sistema Turístico Nacional, estableciendo los mecanismos de participación.

Se refiere concretamente a la equidad turística, que además de permitir el progreso socioeconómico de dichas áreas y fortalecer la imagen del país, se sustente en el desarrollo nacional económico de la actividad turística.

### **2.4. LEY DE AGUAS. (G.O. Nº 38.595, 02 de enero de 2007)**

Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones que rigen la gestión integral de las aguas, como elemento indispensable para la vida, el bienestar humano y el desarrollo sustentable del país, y es de carácter estratégico e interés de Estado.

Contiene al inicio una serie de definiciones: acuífero, aguas subterráneas, aguas superficiales, calidad de un cuerpo de agua, ciclo hidrológico, contaminación de las aguas,

cuenca hidrogeológica, cuenca hidrográfica, cuencas hidrográficas transfronterizas, descargas máxicas, provincias hidrogeológicas, región hidrográfica, subsidencia, trasvases de agua, usuario o usuaria institucional y vertido líquido.

Sobre la gestión integral de las aguas dispone que comprende, entre otras, el conjunto de actividades de índole técnica, científica, económica, financiera, institucional, gerencial, jurídica y operativa, dirigidas a la conservación y aprovechamiento del agua en beneficio colectivo, considerando las aguas en todas sus formas y los ecosistemas naturales asociados, las cuencas hidrográficas que las contienen, los actores e intereses de los usuarios o usuarias, los diferentes niveles territoriales de gobierno y la política ambiental, de ordenación del territorio y de desarrollo socioeconómico del país.

Merece destacarse el artículo 5 por los principios sobre la gestión de las aguas:

- \* El acceso al agua es un derecho humano fundamental.
- \* El agua es insustituible para la vida, el bienestar humano, el desarrollo social y económico, constituyendo un recurso fundamental para la erradicación de la pobreza y debe ser manejada respetando la unidad del ciclo hidrológico.
- \* El agua es un bien social. El Estado garantizará el acceso al agua a todas las comunidades urbanas, rurales e indígenas, según sus requerimientos.
- \* La gestión integral del agua tiene como unidad territorial básica la cuenca hidrográfica.
- \* La gestión integral del agua debe efectuarse en forma participativa.
- \* El uso y aprovechamiento de las aguas debe ser eficiente, equitativo, óptimo y sostenible.
- \* Los usuarios o usuarias de las aguas contribuirán solidariamente con la conservación de la cuenca, para garantizar en el tiempo la cantidad y calidad de las aguas.
- \* Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar la conservación de las fuentes de aguas, tanto superficiales como subterráneas.
- \* En garantía de la soberanía y la seguridad nacional no podrá otorgarse el aprovechamiento del agua en ningún momento ni lugar, en cualquiera de sus fuentes, a empresas extranjeras que no tengan domicilio legal en el país.
- \* Las aguas por ser bienes del dominio público no podrán formar parte del dominio privado de ninguna persona.
- \* La conservación del agua, en cualquiera de sus fuentes y estados físicos, prevalecerá sobre cualquier otro interés de carácter económico o social.
- \* Las aguas, por ser parte del patrimonio natural y soberanía de los pueblos, representan un instrumento para la paz entre las naciones.

## **2.5. LEY ORGÁNICA PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y DE SANEAMIENTO. (G.O. N° 38.763, 6 de septiembre de 2007).**

Menciona entre los principios que rigen la prestación de los servicios públicos regulados en esta Ley "El equilibrio entre la protección de los derechos y obligaciones de los suscriptores y la de los prestadores de los servicios; La adopción de modelos de gestión basados en criterios de calidad, eficiencia empresarial, confiabilidad, **equidad**, no discriminación y rentabilidad; La calidad de los servicios públicos en la materia; La adopción de modelos de gestión basados en criterios de calidad, eficiencia empresarial, confiabilidad, equidad, no discriminación y rentabilidad.

Dentro de los objetivos: Definir un régimen económico que garantice de manera sustentable la prestación eficiente y equitativa de los servicios; Desarrollar una política eficiente de subsidios que preserve el equilibrio económico de los prestadores de los servicios; Promover la participación adecuada del sector público y la del sector privado en la prestación y expansión de los servicios de Agua Potable y de Saneamiento; Establecer criterios para la prestación de los servicios en el área rural y en los desarrollos no controlados, promoviendo la constitución de modelos de gestión apropiados.

## **2.6. LEY DE BOSQUES (G.O. Nº 40.222, 06 de agosto de 2013)**

La Ley contempla de modo integral lo referente al patrimonio forestal entendiendo por tal todos los tipos de bosques naturales o plantados, los árboles fuera del bosque, otras formaciones vegetales no arbóreas asociadas o no al bosque, las tierras de vocación forestal y los productos forestales. Las disposiciones relativas al manejo sustentable, y al fomento y mejoramiento del bosque fueron sustancialmente mejoradas.

Principios

Artículo 18. La cultura del bosque se regirá por los siguientes principios:

1. Autonomía: deben asegurarse las condiciones necesarias para que los y las habitantes del bosque actúen de forma autónoma y responsable.
2. Igualdad: los y las habitantes del bosque, tienen derechos y deberes igualitarios, lo cual implica la conservación de todos los componentes del patrimonio forestal en las mismas condiciones.
3. Equilibrio: se reconoce la interdependencia fundamental existente entre los y las habitantes del bosque y el valor intrínseco del equilibrio de los ecosistemas, como una entidad completa.
4. Ética: la conservación de los bosques es éticamente considerada en virtud de su valor intrínseco para el bienestar de la humanidad.
5. Diversidad: valorar la existencia de todas las formas de vida y expresiones culturales de las distintas comunidades en las zonas boscosas.

Otro sector donde la equidad tiene lugar destacado es en el tratamiento de las cadenas productivas forestales. Es igualmente novedoso y amarrado a la equidad, el tratamiento



de los mecanismos de cooperación, integración, complementariedad y fortalecimiento de las industrias del sector forestal; se conformarán a partir de convenios entre productores de materia prima forestal e industrias dedicadas al aprovechamiento, transformación, transporte, comercialización y distribución de productos provenientes del bosque y sus derivados. En este punto se tratan las redes socioproductivas forestales, las industrias forestales, la distribución comercialización de los productos del bosque.

La Ley contempla también, la mirada equitativa, un régimen de impuestos y de incentivos económicos y fiscales proyectos orientados a la conservación, uso sustentable, protección, recuperación, fomento, mejoramiento de bosques y demás componentes del patrimonio forestal, como exoneraciones tributarias, Certificado de Incentivo Forestal, créditos y pago por beneficios ambientales de conservación del patrimonio forestal.

## **2.7. LEY DE CALIDAD DE LAS AGUAS Y DEL AIRE. (G.O. Nº 6.207, 28/12/2015)**

Tiene por objeto establecer las disposiciones sobre la gestión de la calidad de las aguas y del aire; las molestias ambientales; las condiciones bajo las cuales se debe realizar el manejo de los residuos líquidos y gaseosos; con el fin de proteger la salud de los seres vivos y los ecosistemas.

Consta de diez títulos, y las disposiciones finales, de los cuáles es interesante a los efectos del presente trabajo, el Capítulo II, sobre los medios de participación, que confieren a las personas, naturales y jurídicas, y las comunidades organizadas, el derecho a concurrir en el ámbito de sus responsabilidades y capacidades, a participar en la definición, ejecución, control y evaluación de la gestión y anejo integral de los residuos y desechos líquidos y gaseosos, así como el derecho a ser informados para facilitar la participación pública.

Consagra el deber de los órganos competentes de interactuar con la comunidad organizada para el logro de los objetivos de dicha ley; e instituye una serie de incentivos económicos y fiscales para favorecer las tecnologías limpias, promover el empleo y desarrollo de gestión sanitario ambiental e incorporar la enseñanza del imponente sanitario ambiental en los programas educativos.

## **CONCLUSIÓN**

Se ha podido advertir el complejo entramado de normas que incide directa o indirectamente en la materia ambiental. Otra característica del Derecho Ambiental es su sometimiento a los avances científicos y tecnológicos, de la cual se deriva otra peculiaridad igualmente importante como es su dinamismo. Y esto lleva aparejado, de toda evidencia, la aplicación de técnicas, herramientas y conocimientos de las ciencias naturales, punto en el que la equidad tiene un papel protagónico.

El derecho ambiental puede hacer alarde de una evolución, aunque corta en el tiempo, de una fuerza extraordinaria, al punto de imponerse a derechos clásicos consagrados desde hace mucho, nada sorprendente, pues de esta disciplina y de su aplicación efectiva depende la vida del ser humano sobre la tierra. Ciertamente, los problemas ambientales no son nuevos, pero la alarma mundial llegó tardíamente, es decir, cuando las amenazas sobre el planeta eran ya muy serias, por ello el derecho ambiental ha tomado características de vital y de un desarrollo acelerado.

A lo largo del desarrollo de su legislación, se observa la incorporación paulatina de nuevos principios generales del derecho, acordes con las ciencias ambientales. Uno de esos principios, presente en prácticamente toda la legislación ambiental, es la equidad, que permite una aplicación del copioso volumen de normas ambientales, más justa, dúctil y adaptada a los casos particulares.

La equidad, inserta en los principios generales aceptados por la comunidad internacional, se refleja en las legislaciones internas de los países, y la venezolana puede citarse como una muestra.

Presionada por el tiempo y el espacio, me despido aquí, no sin antes declarar mi pesar por haber dejado, no en el tintero pero sí enredado en las teclas, un segundo y tercer punto relativos a la equidad, como son la equidad en las sanciones y medidas ambientales y la equidad en los institutos de derecho Ambiental, tales como la responsabilidad objetiva penal en materia ambiental, la ordenación del territorio, el estudio de impacto ambiental y los planes de manejo de recursos naturales renovables. Queda para la próxima vez que nos encontremos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BRICEÑO MÉNDEZ, Manuel, 2006. Desarrollo, ambiente y ordenación del territorio. Asamblea Nacional. Comisión Permanente de Ambiente. Caracas.

DE LOS RÍOS, Isabel, 2008. Principios de derecho ambiental. EIDLR. Caracas,

DE LOS RÍOS, Isabel, 2012. Los principios generales del Derecho Ambiental luego de la Conferencia de Estocolmo. In: A efetividades do direito ambiental e a gestão do meio ambiente na América Latina. Balanço dos resultados das quatro décadas da Conferência de Estocolmo. Editora Universitária Leopoldianum. Santos.

DE LOS RÍOS, Isabel, 2014. Las medidas reales en derecho ambiental. EIDLR. Caracas.

DE LOS RÍOS, Isabel, 2017. La información ambiental en los principios generales del derecho. Direito e sustentabilidades na era do antropoceno: Retrocesso ambiental, balance e perspectivas. Planeta Verde. Sao Paulo, Volumen 1. Modo de acceso: <<http://www.planetaerde.org/biblioteca-virtual/anais>>

DE LOS RÍOS, Isabel, 2020. Equidad y Derecho Ambiental. Ponencia. Primer Triple Encuentro Histórico Internacional de Derecho Ambiental. El Salvador (VIRTUAL). Liga Mundial de Abogados Ambientalistas. No publicada.

PEÑA CHACÓN, Mario, 2014. Límites, restricciones y excepciones del principio de prohibición de regresividad ambiental. Proyecto de Investigación "Las clínicas del Derecho Ambiental y Gestión de Riesgos Climáticos a través de una cultura jurídica de la sostenibilidad y no regresión", inscrito ante la Vicerectoría de Investigación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Costa Rica bajo el código 722-B3-193.

PRIEUR, Michel et SOZZO, Gonzalo, 2012. La non régression en droit de l'environnement" (direc). Bruylant, Bruxelles