



Edición Nº3. Julio de 2023

**LA EQUIDAD EN LAS SANCIONES Y MEDIDAS AMBIENTALES
EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL VENEZOLANA**

Por Isabel De los Ríos¹

RESUMEN/ABSTRACT

El Derecho Ambiental es extremadamente heterogéneo por la cantidad y variedad

¹Abogada, 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

de temas que abarca, incluso, alejados unos de otros, como espacios y recursos vírgenes, ordenación del territorio, contaminación. Como consecuencia, la equidad se hace imprescindible a la hora de su justa aplicación, pues es imposible una interpretación medianamente uniforme. La equidad, no obstante, no puede ir más allá de los parámetros fijados por ley, pues le compete solo la interpretación de las circunstancias del hecho: mientras la legalidad rige lo abstracto, la equidad lo concreto. Por ello existen normas para que la descripción abstracta de la ley pueda ser aplicada de forma más aproximada a los hechos específicos sin salirse de los linderos fijados. La investigación se propuso analizar el tratamiento del principio de equidad en la legislación ambiental sancionadora venezolana.

PALABRAS CLAVE: ambiente, Derecho del Ambiente, desarrollo sustentable, equidad, principios generales del derecho, sustentabilidad, sanciones penales, sanciones administrativas

PALAVRAS-CHAVE: meio ambiente, Direito Ambiental, desenvolvimento sustentável, equidade, princípios gerais de direito, sustentabilidade, sanções penais, sanções administrativas

KEY WORDS: environment, Environmental Law, sustainable development, equity, general principles of law, sustainability, penal sanctions, administrative sanctions

INTRODUCCIÓN

Habiendo tratado anteriormente el tema de la equidad, uno de los principios más caros al Derecho Ambiental, solo en referencia a los principios generales de derecho, expongo aquí la continuación de la discusión, en lo que atañe a las medidas y sanciones. El nombre genérico de medida aquí utilizado, ampara las distintas prevenciones empleadas para contener agresiones ambientales o riesgos de que se produzcan: medidas de policía, medidas preventivas, medidas para garantizar los resultados de las sentencias y medidas de seguridad, también comprende aquellas a adoptar para el cumplimiento de obligaciones civiles.

Las normas legales se diferencian de las normas morales, religiosas y otras, por la sanción material, la que va a tornar creíble la norma jurídica, la que le da

fuerza. La prescripción indicada por la norma se halla respaldada por esa sanción, consecuencia del incumplimiento del deber jurídico. Puede consistir en varios deberes impuestos al sancionado y que coinciden con los otros cuya inobservancia le hizo merecedor del castigo (como la obligación al retorno de la situación anterior a la comisión de la conducta prohibida), pero a menudo la sanción estriba no en nuevas obligaciones sino en la pérdida de derechos preexistentes, como la libertad o el patrimonio.

Valga recordar también, unas notas básicas sobre la equidad. La norma genérica no puede prever todas las circunstancias que pueden presentarse, dado que cada evento es afectado por infinitas probabilidades que necesariamente escapan a la fórmula abstracta descrita en la norma. La autoridad judicial o administrativa con función de aplicar las normas, se ve con frecuencia sin saber cómo hacerlo, debiendo acudir a otras fuentes para resolver el asunto, bien para llenar los vacíos legales, bien como apoyo para la interpretación.

Uno de estos principios es la equidad, que supone la posibilidad de acomodar el precepto legal en un caso particular, siempre dentro de las pautas legales, 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 el propósito de lograr una interpretación más justa, más parecida a lo acontecido.

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 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 el aspecto estrecho 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.

Como planteé en el artículo mencionado, no se trata simplemente de dar a todos por igual, el igualitarismo, lo que lleva paradójicamente a injusticia y desigualdad. 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.

Muchas de las características y principios de la rama jurídica ambiental se relacionan con la equidad que, al fin y al cabo, comparte su prefijo con una palabra entrañable y asociada al ambiente: el equilibrio, baste decir que descansa en el principio de la compatibilidad ambiente/desarrollo, el cual 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.

No obstante, a poco que se profundice, se observa que, hasta ahora, equidad es uno de los términos y principios menos discutidos en derecho ambiental y, paradójicamente, uno de los que más han permeado esa normativa.

En Derecho Penal, el asunto ha sido resuelto desde sus inicios con las figuras de agravantes y atenuantes, circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal que tienen como efecto la agravación o disminución de la pena, respectivamente, o la exclusión de la responsabilidad penal en el caso de las eximentes, para acercar la descripción abstracta a los hechos efectivamente

realizados.

A cada conducta prescrita como delito se le asigna, en lugar de una cantidad exacta para cada uno, un máximo y un mínimo, rango dentro del cual deberá fijarse la condena; los atenuantes y agravantes permiten graduar el monto dentro de esos límites, atendiendo a las peculiaridades de cada caso. Las sanciones administrativas tienen muchas similitudes con las sanciones penales, por ser ambas manifestaciones del poder sancionador del Estado y estar vinculadas a una fundamental garantía constitucional cual es su aplicación en el curso de un debido proceso.

Y, ni qué decir, tienen marcadas diferencias, por ejemplo, el órgano competente (el conocimiento de los delitos y faltas penales es de competencia jurisdiccional, el de las sanciones administrativas corresponde a la autoridad administrativa); su origen (la sanción penal nace de la comisión de un delito, la sanción administrativa de la infracción a una norma); el tipo de sanciones (los jueces penales pueden aplicar cualquier sanción, la autoridad administrativa puede aplicar cualquier sanción, salvo las privativas de libertad); la posibilidad de la tentativa (las infracciones administrativas se perfeccionan al producirse, sin que pueda haber la posibilidad de la tentativa, como en materia penal), el concurso de sanciones (los sistemas de graduación de las penas en casos de concursos de delitos no son aplicados en las sanciones administrativas, pues se aplican en la mayoría de los casos en forma acumulativa); la capacidad penal (un menor de edad es responsable de sus infracciones administrativas y será sometido a las sanciones correspondientes siempre y cuando no sean corporales).

Es conveniente volver a la equidad: ella tiene que ajustarse al principio de la proporcionalidad, necesariamente fundamentada en los derechos y garantías constitucionales, que exigen que cualquier menoscabo a tales entidades, tienen que estar sometidos a la proporcionalidad, en el sentido de ser necesario, adecuado, razonable y oportuno. Por lo tanto, si existe un lugar de privilegio para aplicar la equidad es el de las medidas y sanciones, sean penales, administrativas o civiles, como no podía dejar de ser, dadas las garantías constitucionales. Y con ello volvemos al equilibrio.

Por descontado, donde más se nota es en las medidas y sanciones ambientales, cuyo énfasis más marcado se encuentra en las medidas de carácter real, aplicadas a las cosas que sufren o causan las agresiones y cuyo objeto es evitar los daños o borrar sus secuelas, por contraposición a las medidas personales, aplicadas a las personas y cuyo objeto es la punición, con poca o ninguna relación con el ambiente.

LA EQUIDAD EN EL SISTEMA SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

En Venezuela, las sanciones administrativas, en cuanto se derivan de la actividad punitiva del Estado, cualquiera sea el órgano que la ejerza, responden a los principios de legalidad, de Irretroactividad, de proporcionalidad, del debido proceso, de prescripción, de tipicidad, de personalidad, de culpabilidad: de non bis in ídem, de presunción de inocencia, estos principio han sido recogidos por el artículo 49 de la Constitución.

Los principios generales referentes a sanciones administrativas no se encuentran expresamente demarcados ni expresados en una único texto, sin embargo, se contemplan en cada ley, no con idéntica fórmula, pero sí guardando bastante armonía en sus enunciados.

Como ejemplo de esto, véase el Decreto con rango de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria (G.O. N° 5889 extr. del 31 de julio de 2008), donde se identifican los siguientes principios procedimentales:

Principios Artículo 135. Los procedimientos contemplados en el presente Capítulo se rigen, entre otros, por los siguientes principios:

Publicidad: Los interesados, interesadas y sus representantes tienen el derecho a transcribir, leer o fotocopiar, cualquier documento contenido en el expediente, así como solicitar certificación del mismo.

Dirección e impulso de oficio: El funcionario o funcionaria que sustancia y dirige el proceso debe impulsarlo de oficio hasta su conclusión.

Primacía de la realidad: El funcionario o funcionaria debe orientar su actividad en la

búsqueda de la verdad e inquirirla por todos los medios a su alcance. En sus decisiones prevalecerá la realidad sobre las formas y apariencias.

Libertad probatoria: En el procedimiento pueden emplearse cualquier medio de prueba no prohibido expresamente por la ley.

Lealtad y probidad procesal: Los interesados, interesadas, sus apoderados, apoderadas, abogados y abogadas deben actuar en el procedimiento con lealtad y probidad. En este sentido, se podrán extraer conclusiones en relación al interesado o interesada atendiendo a la conducta que éste asuma en el procedimiento, especialmente cuando se manifieste notoriamente en la falta de cooperación para lograr la finalidad de los medios probatorios o con otras conductas de obstrucción. Dichas conclusiones deben estar debidamente fundamentadas.

Notificación única: Realizada la notificación del interesado o interesada queda a derecho, sin necesidad de nueva notificación para ningún otro acto del procedimiento, salvo los casos expresamente señalados en la ley.

Una ley de las más importantes en el arsenal ambiental venezolano es la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (G.O. N° 3.238 extraordinario, 11 de agosto de 1983), en su artículo 71 dispone:

Las actividades de los particulares contrarias a la presente Ley, a los Planes de ordenación del territorio y a las actividades administrativas otorgadas conforme a esta Ley, darán lugar, según la gravedad de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado al territorio y al ambiente, a la aplicación de multas entre Bs. 1.000,00 y Bs. 500.000,00.

La Administración, en todo caso, deberá evaluar estas circunstancias, y aplicar la multa que sea pertinente, no estando autorizada a aplicar, pura y simplemente, el término medio.

Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá conforme a los mismos criterios anteriormente indicados, entre un 20 y un 60 por ciento sobre el costo del mismo, previamente determinado por el organismo respectivo, siempre que la multa no resulte menor al monto de las multas antes indicadas.

La ley marco en materia ambiental, la Ley Orgánica del Ambiente (G.O. N° 5833, extraordinario, 22/12/2006), contempla un principio válido, por supuesto, para el ordenamiento ambiental:

Limitación de la multa Artículo 120: Las infracciones administrativas serán sancionadas con multas de conformidad con lo establecido en el artículo 108 de la presente Ley. En todo caso dicha multa no podrá excederse de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T.), debiéndose hacer la fijación del monto de acuerdo con la gravedad del hecho punible, a las condiciones del mismo y a las circunstancias de su comisión.

El principio de equidad se nota explícitamente en las leyes ambientales más tempranas, como las relativas al recurso vegetación, verbigracia la Ley de Montes y Aguas de 1915,, que preveía el establecimiento de penas como el comiso, multa según el beneficio; monto de los daños y perjuicios; valor de la madera utilizada, indemnización de daños; la subasta de los comisos y la adjudicación de la mitad al denunciante, reiterado en las sucesivas leyes hasta llegar a la Ley de Bosques (Ley de Bosques. G.O. N° 40.222, 06 de agosto de 2013):

Proporcionalidad

Artículo 139. Para la aplicación de las multas la Administración deberá evaluar las circunstancias de la comisión de la falta, la naturaleza de la actividad realizada y la magnitud del daño causado y aplicar la multa que sea pertinente, no estando autorizada a aplicar, pura y simplemente, el término medio. Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá conforme a los mismos criterios anteriormente indicados, entre un veinte por ciento (20%) y un sesenta por ciento (60 %) sobre el costo del mismo, previamente determinado por el órgano respectivo, siempre que la multa no resulte menor al monto de las multas antes indicadas.

Medidas administrativas cautelares

Artículo 140. En cualquier estado y grado del procedimiento, el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de ambiente podrá adoptar, ante la presunción de daños contra el patrimonio forestal, y ponderando los intereses generales, las medidas cautelares tendientes a la interrupción del peligro, a la cesación de los daños si han comenzado a producirse, a la recuperación y a la protección integral del patrimonio forestal.

Incapacidad de pago

Artículo 144. En caso de que se comprobare fehacientemente la incapacidad de pago por parte del infractor que no sea reincidente, las multas serán sustituidas por servicios ambientales, por un período y regularidad en proporción a los daños causados y la cuantía de las multas..

Aún se observa en la Ley de Protección a la Fauna Silvestre (G.O.N° 29289 del 11 de agosto de 1970). Artículo 102.- Las penas se aplicarán por el Ministerio de Agricultura y Cría, dentro de los límites fijados por la Ley para cada caso, según la mayor o menor gravedad de la infracción, la magnitud de los perjuicios causados y las circunstancias agravantes o atenuantes o cualesquiera otra de equidad que estime el funcionario que la imponga.

Artículo 107.- Quien ejerciere la caza en zonas prohibidas, será sancionado con multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) bolívares, más el comiso del equipo de caza y de los animales o productos logrados, más la suspensión temporal o definitiva de la licencia de caza, de acuerdo con la magnitud de la infracción o cantidad de reincidencia en que haya incurrido.

Artículo 113.- Toda otra infracción de esta Ley, su Reglamento, Decretos y Resoluciones que no tenga prevista una pena o sanción, será castigada con multa de cien (100) a diez mil (10.000) bolívares, según la gravedad del hecho, más la pérdida de las especies cazadas o de los productos recolectados si fuere el caso.

Un texto legal reciente que incluye la equidad de modo explícito en cuanto a las sanciones administrativas es la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire (G.O.6207

extraordinario, 28712/2015):

Art. 108:... Para la imposición de las multas y medidas correspondientes, la autoridad competente realizará una valoración que comprenda los aspectos técnicos, económicos, jurídicos, socioculturales y ecológicos del daño provocado. La administración deberá evaluar estas circunstancias y aplicar la multa que sea pertinente, no estando autorizada a aplicar pura y simplemente, el término medio. Si el daño causado es cuantificable económicamente, el monto de la multa se establecerá conforme a los mismos criterios anteriormente indicados, entre un 20% y un 60% sobre el costo del mismo, previamente determinado por el órgano respectivo, siempre que la multa no resulte menos que el monto de las multas antes indicadas.

LA EQUIDAD EN EL SISTEMA PENAL AMBIENTAL

La Ley Penal del Ambiente (G.O. N° 39.913, 02 de mayo de 2012) recogió todas las disposiciones penales de protección del ambiente dispersos en distintas leyes (Ley de Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos, Ley de Aguas, Ley de Bosques y Gestión Forestal, Ley de Gestión de la Diversidad Biológica, Ley de Gestión Integral de la Basura, Código Penal) y en la ley precedente de 1992. La parte general del Código Penal es aplicable a las leyes especiales sancionatorias, en tanto no contengan disposiciones en contrario, según el artículo 7 eiusdem.

No solo se trató de una labor de compilación y sistematización, sino de adecuación a la evolución del derecho ambiental en el planeta y a los avances jurisprudenciales y normativos nacionales. En especial, el texto responde a los abundantes y profundos cambios incorporados por la Constitución Bolivariana y la Ley Orgánica del Ambiente

En las disposiciones generales de la ley penal ambiental constan el objeto, ámbito de aplicación espacial, los principios de la responsabilidad penal tanto de la persona natural como de la persona jurídica, los tipos de sanciones, el principio de proporcionalidad, medidas cautelares, la responsabilidad civil derivada de delitos, determinación de eliminación de riesgos, reglas de aplicabilidad de las sanciones,

determinación de las normas complementarias, las atenuantes, agravantes, aumentos y disminuciones de penalidad, la responsabilidad solidaria de personas jurídicas, la declaratoria de orden público, los lapsos de prescripción y reincidencia. Así, se aprecian disposiciones generales no contempladas en el Código, como la responsabilidad penal de la persona jurídica.

Un principio, ya recogido en la ley de 1972, el de la norma penal en blanco, marcha en el mismo sentido, procurando la equidad. Esa posibilidad de complementar la descripción de la conducta con las especificidades de la norma técnica, en materia ambiental, tan amarrada a los avances científicos y tecnológicos, resulta ineludible, pues permite que tales complementos sean reformulados con la frecuencia que permite la flexibilidad de las normas de rango sublegal, esto es, cada vez que sea necesario, lo que no implica necesariamente que suceda de modo constante. Caso contrario no sería equitativo, sobre todo para el ambiente, que se vería sometido a reglas no ajustados a la realidad.

Entre sus innovaciones respecto a la ley de 1992 relacionadas con la equidad, se encuentran, la disolución de la persona jurídica como una de las sanciones principales; la responsabilidad penal objetiva en caso de delitos cuya ejecución exige la violación de una norma administrativa; la responsabilidad de las personas jurídica que por su mayor poder económico tienen más capacidad para modificar o destruir mayor cantidad de recursos naturales renovables que las personas naturales y su posibilidad económica de pagar investigaciones y tecnología, les permite sacar el máximo provecho de los recursos naturales en forma indiscriminada; la responsabilidad civil objetiva; la prescripción de experticias, por el lapso de 10 años siguientes a la sentencia definitiva, a fin de determinar la efectiva eliminación de los riesgos ambientales, cuando se sospeche su aparición futura o no sea posible su eliminación inmediata; la determinación de que las normas complementarias sean solo leyes o decretos; la creación de una jurisdicción propia en el área penal; la excepción de probar el nexo causal.

Por su parte, la responsabilidad civil objetiva se aparta de la regla común del derecho civil. La responsabilidad civil se traduce en la reparación del daño y, en principio, dos condiciones son comunes: el daño y el nexo causal entre el perjuicio y el hecho ilícito. Existe un régimen especial para ambiente, previsto en el artículo 116 de la Ley Orgánica del Ambiente 2, que eliminó el segundo requisito en esta materia.

Y no podía ser de otra manera. La estimación del vínculo existente entre el resultado dañoso y lo que lo produjo resulta muchas veces difícil de establecer y, en ocasiones, inalcanzable. De otra parte, es en extremo arduo determinar las causas directas e inmediatas cuando coexisten varios agentes o los efectos de la agresión son futuros, acumulativos o se agravan por la persistencia de algunos elementos degradantes.

De esto ha derivado una serie de teorías que intentan solventar una situación imposible de manejar con la solución clásica. De Miguel Perales menciona como la que tiene más probabilidades de ser adoptada en un futuro, “la teoría de la condición peligrosa, según la cual si la acción u omisión crea un peligro capaz de provocar el suceso dañoso, tal acción u omisión puede considerarse como causa eficiente del daño efectivamente ocurrido, según una valoración *ex post*” (1997:168). El tiempo le concedió la razón. Todas las nuevas teorías proponen bien sea invertir la carga de la prueba en perjuicio del demandado, relajar la carga de la prueba del demandante o distribuir la responsabilidad cuando hay varios demandados.

En Venezuela, el asunto ya quedó liquidado con el artículo 116 de la Ley Orgánica del Ambiente al establecer la responsabilidad civil objetiva. Sin embargo, no está demás, por la inquietud que ha causado, un comentario sobre el tema, que ni es nuevo ni privativo de esta rama jurídica. Ya la primera Ley Orgánica del

². L.O.A. Artículo 116: La responsabilidad derivada de daños causados al ambiente es de carácter objetiva, la simple existencia del daño determina la responsabilidad en el agente dañino de haber sido el causante de ese daño, y por tal quien deberá indemnizar los daños y perjuicios causados por su conducta. Queda exceptuada el de probar el nexo de causalidad entre la conducta ejercida y el daño causado, bastando la simple comprobación de la realización de la conducta lesiva.

Ambiente de 1976 había consagrado el principio. Su artículo 27 ordenaba que “Sin perjuicio de la aplicación de las penas y sanciones previstas en los artículos 24 y 25, de las acciones que se ejerzan en virtud del artículo 32 de esta Ley o de otras acciones que se derivan del derecho común, quienes realicen actividades que produzcan degradación de los bienes del dominio público, serán responsables ante la República de los daños causados, salvo que demuestren que han sido ocasionados por el hecho de un tercero, por caso fortuito o fuerza mayor. En las mismas condiciones estarán obligados al pago de los daños correspondientes, quienes resulten civilmente responsables en los términos de los artículos 1.190 al 1.194 del Código Civil”.

En otras palabras: excluyó los requisitos de intención, negligencia e imprudencia para responder civilmente por daños causados a bienes ambientales del dominio público; las únicas excepciones son el hecho de un tercero, el caso fortuito y la fuerza mayor (supuestos excluidos en todos los casos), como quedó claramente expuesto en la norma transcrita.

Los servicios ambientales, o trabajos comunitarios como los había denominado la ley derogada, fueron incorporados como sanciones accesorias, atendiendo a lo realmente plasmado en los diferentes tipos penales, esto es, independientemente de que el juez pueda imponerlos como condición para la suspensión de la ejecución de la pena. Además, fueron diseñados en estricta relación con la materia ambiental y no de manera genérica. En otras palabras, existe una armonía entre la parte general de la ley y la parte especial.

La regla expresa que los trabajos deben ordenarse de acuerdo a la formación y habilidades del condenado así como el financiamiento de ciertas obras, de toda lógica, en consonancia con sus disponibilidades económicas. No puede ser de otro modo, pues lo contrario resultaría no solo inverso a los elementales principios de equidad, sino perjudicial para lo que se trata de enmendar, sea el cambio de conducta del responsable, sea la recomposición ambiental. Ambos cambios, en el sujeto y en el objeto, dependerán de la actitud que adopte el ejecutor de los servicios, tanto en lo que respecta a sus destrezas como al talante o buena voluntad con que los emprenda. Ello se traduce en que el juez debe determinar con esmero

las medidas que imponga.

La Ley Penal del Ambiente inserta expresamente un artículo sobre la proporcionalidad:

ARTÍCULO 7. El tribunal aplicará las penas dentro de los límites establecidos por esta Ley en cada caso, tomando en cuenta el peligro que se produce o el daño ocasionado, el grado de dolo del delito en las personas naturales, o las condiciones en que la persona jurídica cometa el delito, y las circunstancias agravantes o atenuantes que puedan concurrir con el hecho. En este último caso, el tribunal las valorará y decidirá cuáles de ellas prevalecerán según su número, conforme a su naturaleza y magnitud.

Siendo las sanciones restrictivas de libertad limitativas de las garantías y derechos fundamentales, se pretende que guarden un estricto equilibrio y armonía entre los hechos y el riesgo o lesión causados, la intención o malicia en la comisión de los hechos y las demás circunstancias que los rodean, como agravantes o atenuantes.

Corresponde, entonces, al juez, valorar todas las condiciones del hecho, de modo de adecuar su aplicación a la finalidad de la sanción penal, que ha evolucionado felizmente -y de modo considerable en Derecho Ambiental-, de modo que presenta más un carácter de protección de las víctimas que un carácter punitivo del autor de la agresión, por lo que no puede dirigirse solo a castigar, sino a restablecer el orden y desalentar agresiones.

Véase también la opinión del Tribunal Supremo de Justicia, plasmada en sentencia de la Sala de Casación Social: “Tanto la doctrina como la Jurisprudencia han sido uniformes al señalar que en materia de infortunios de trabajo, se aplica la teoría de la responsabilidad objetiva o del riesgo profesional”. Sus fundamentos, la teoría del riesgo, son los mismos que juegan en Derecho Ambiental, por lo demás, también un derecho social, por lo que resulta pertinente su llamada 3.

³. Sentencia N° 116, de fecha 17-05-2000, con ponencia del magistrado Omar Alfredo Mora Díaz (exp. N° 99-591):

Así, en materia ambiental, la justicia y la equidad exigen que el empresario, creador del riesgo y quien además aprovecha los beneficios de la producción, tome a su cargo la reparación de los daños que causen sus instalaciones. Por supuesto, no solo el empresario, sino cualquier persona que, con sus actividades, crea un riesgo o un daño al ambiente y, en consecuencia, al titular del bien, la colectividad.

Así mismo, incluye un interesante artículo sobre riesgos:

Determinación de eliminación de riesgos: artículo 10. Conjuntamente con las sanciones y las medidas restitutivas y reparatorias, el juez o jueza podrá acordar en las sentencias la obligación de realizar experticias, a costa del condenado o condenada, cada año y hasta por diez veces, a fin de determinar la efectiva eliminación de los riesgos ambientales, cuando se sospeche su aparición futura o no sea posible su eliminación inmediata.

Prácticamente, todas las disposiciones tienen en cuenta la equidad, como la prohibición de funcionamiento de instalaciones o establecimientos hasta tanto se corrija o elimine la causa de la alteración o se obtengan las autorizaciones correspondientes. Nótese que no hay medidas ni sanciones impuestas con lapsos fijos, sino en función de la alteración ambiental y su duración.

Sobre todo se observa en las medidas cautelares, como es de esperar dadas sus características: preventivas, (se dictan para precaver daños o riesgos); oportunas (deben acordarse en el momento preciso); urgentes (se adoptan en los menores plazos con el propósito de evitar la ocurrencia de daños o daños mayores); provisorias (se mantienen, como máximo, hasta la sentencia); temporales (subsisten mientras dure el daño o el riesgo de daño); pertinentes (deben ser adecuadas con precisión a la situación); diversas (debe haber una variedad tal para ajustarse a cada asunto concreto, no pueden consistir en medidas genéricas ni establecerse un *numerus clausus*); mutables (pueden ser revisadas para acoplarlas a la situación fáctica, según los riesgos o daños disminuyan, aumenten, o sobrevengan otros); reversibles (solo excepcionalmente se podrán dictar medidas que causen daños irreparables); subordinadas (no tienen existencia propia, dependen de un juicio y una sentencia).

Quizá la medida más rotundamente comprometida con la equidad sea la

restauración, pasible de aplicarse penal, administrativa o civilmente. Consiste en hacer desaparecer las secuelas de una agresión ambiental, devolviéndole sus características originales al ambiente, una vez cesada la acción lesiva. Nótese que se refiere solo a las características, porque pretender retornar un ambiente perturbando a su estado primitivo, y solamente a sus estado primitivo, será en la mayor parte de los casos técnicamente irrealizable y en todos los casos, contestable ecológicamente.

Ello es ratificado por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, el cual define como restauración la “aplicación de un conjunto de medidas y acciones a objeto de restaurar las características de los elementos del ambiente que han sido alteradas o degradadas, por un daño ambiental de origen antrópico o natural.” Ya de entrada exige “restaurar las características de los elementos ambientales” y no el ambiente a su estado original, lo cual resultaría solo una aspiración. El artículo 9 de Ley Penal concreta un poco más: “la restauración de los lugares alterados al estado más cercano posible al que se encontraban antes de la agresión al ambiente”, esto es, una restauración razonable.

Sobre todo se trata de no exigir un rigor que la propia naturaleza sería incapaz de satisfacer. A mi parecer, el objetivo principal, que constituye al mismo tiempo el escalón mínimo de tolerancia, debe ser reencontrar las características fundamentales del medio, de manera de asegurar que su vocación inicial sea conservada y que los efectos secundarios futuros y a distancia, que necesariamente van a producirse, sean imperceptibles o despreciables

La noción de restauración razonable tiene así cuenta de los límites biológicos, la posibilidad de regeneración natural del medio deteriorado y de las disponibilidades de información y de tecnología; la de costo razonable, de la equidad del saldo (balance ambiente-agresor) y de la rentabilidad de la medida (relación costo-resultado).

CONCLUSIÓN

Como es lo habitual en esta rama del Derecho, ha quedado patente su diversidad y complejidad, lo que torna imprescindible una interpretación basada en

el principio de la equidad, el cual permite una aplicación del copioso volumen de normas ambientales, más justa, dúctil y adaptada a los casos particulares.

El rasgo definitorio de las normas legales es que son de obligatorio cumplimiento, lo que sucede a través de la imposición de sanciones. Es la sanción lo que da credibilidad y fuerza a la norma jurídica.

De otro lado, la norma genérica no puede prever todas las circunstancias posibles, que necesariamente escapan a la fórmula abstracta descrita en la norma. La autoridad judicial o administrativa con función de aplicar las normas, debe acudir a otras fuentes para resolver el asunto, bien para llenar los vacíos legales, bien como apoyo para la interpretación. Entre ellas, la equidad que permite acercar las circunstancias del hecho a la descripción abstracta de la norma.

Se observó en el copioso registro de leyes ambientales el lugar destacado que ocupa la equidad, uno de los principios capitales a la hora de hacer verdadera justicia, tanto en régimen sancionatorio administrativo como en el penal. No es ni siquiera pensable que tal variedad y complejidad de normas pudiera favorecerse de una interpretación unívoca o, al menos, armónica. Por ello la necesidad de estudiar la inclusión de este principio dentro de la normativa sancionadora ambiental. No podía pedirse menos en esta materia, cuyo eje central es, justamente y de acuerdo a sus principios, la equidad.

De otra parte, se pudo concluir que el régimen administrativo sancionatorio no dispone de un texto único, sin embargo, se rige por ese principio, comenzando por las disposiciones de la Constitución. En cuanto al sistema penal, cuenta con la Ley Penal del Ambiente para toda la materia penal-ambiental y recoge en todo sus enunciados el principio de equidad, de manera clara y precisa.

Me despido aquí, lamentando haber tenido que dejar de lado un tercer punto, relativo al mismo tema bajo otra perspectiva: la equidad en los institutos de derecho Ambiental, 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. Quedo en deuda.

BREVE BIBLIOGRAFÍA

BREWER CARÍAS, Allan Randolph, 2022. Panorama General del Derecho Administrativo en Venezuela. IN: Derecho Administrativo en Iberoamérica. Santiago González-Varas Ibáñez (coordinador). Instituto Nacional de Administración Pública (España). Madrid.

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

DE LOS RÍOS, Isabel, 2012. Comentarios a la Ley Penal del Ambiente. Edit. Isabel De los Ríos. Caracas.

DE LOS RÍOS, Isabel, Las medidas reales en derecho ambiental. Edit. Isabel De los Ríos. Caracas, 2014.

DE LOS RÍOS, Isabel. Breve reseña de la legislación ambiental venezolana. Ediciones de la Asamblea Nacional. Caracas, 2014 .

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, 2022. La equidad en los principios jurídicos ambientales. Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente. Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Nº 2. 20 de diciembre de 2022. <https://aidca.org/ridca-edicion2>

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 Vicerrectoría 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.

