

**UNIVERSIDAD CATÒLICA ANDRÈS BELLO.  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO.  
ÀREA DE DERECHO.  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN  
MATERIA AMBIENTAL.**

Trabajo Especial de Grado,  
presentado como requisito parcial  
para optar al Grado de Especialista  
en Derecho Administrativo.

Autor: Milanyela Fermín N.

Asesor: Luis E Simonpietri.

Maturín, Noviembre de 2008.

**UNIVERSIDAD CATÒLICA “ANDRÈS BELLO”  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
ÀREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**APROBACIÓN DEL ASESOR.**

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por la Ciudadana Abogada Milanyela Fermín Navarro, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL**; considero que dicho Trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Maturín, a los 03 días del mes de noviembre de 2008.

Luis E. Simonpietri  
C.I 4.215.594

**UNIVERSIDAD CATÒLICA ANDRÈS BELLO.**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**ÀREA DE DERECHO**  
**ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**APROBACION DEL JURADO.**

En nuestro carácter de jurado examinador, designados de conformidad con las Disposiciones Generales sobre el Trabajo Especial de Grado, por medio de la presente hacemos constar que el Trabajo Especial de Grado intitulado: **LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL**, elaborado por la ciudadana Abog. Milanyela Fermín Navarro, ha sido revisado y en tal sentido, hacemos constar nuestro dictamen, el cual es: \_\_\_\_\_.

Por el Jurado examinador. Firman:

## DEDICATORIA

A Flor y Miguel (mis padres).  
Eva, Andrés, Katy, Omar, Maryeling,  
Vanessa, El Abuelo Sixto, Elena, Mariana,  
José Fernando, Cesar, Fernando, Andrés,  
Isis, Glinis y Nelson, todos me alegraron la  
vida durante mis estudios de postgrado; y  
especialmente a mi colega y amiga Eva  
Velásquez, excelente hija, hermana,  
esposa, madre, prima, amiga, en todo  
momento me apoyó para empezar y  
finalizar mis estudios de Post-grado, en su  
excelencia siempre es esa ventana que se  
abre cuando se cierran las puertas,  
infinitamente agradecida, amiga.

## Agradecimiento.

A Dios todo poderoso.

Al Instituto de Estudios Jurídicos Naranjo Ostty, por su gestión ante la UCAB, para hacer posible la realización del Postgrado.

A mis compañeros de estudio porque indudablemente una golondrina no hace verano, ni un árbol hace bosque sin ustedes no hubiese sido posible lograr que el Postgrado iniciara en la Ciudad de Maturín.

A mi Ministerio del Ambiente, por las horas autorizadas dentro de mi horario de trabajo.

Al Asesor de este Trabajo: Dr. Luis E Simonpietri, por su valioso apoyo a la investigación jurídica.

A todos los que me apoyaron en tan importante tarea.

## INDICE

Aprobación del Asesor.....	II
Aprobación del Jurado examinador.....	III
Dedicatoria.....	IV
Agradecimiento.....	V
Índice.....	VI
Lista de siglas.....	VIII
Resumen.....	IX
Introducción.....	01
CAPITULO I	
POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL.....	06
Definición.....	09
Características de la potestad sancionatoria en materia ambiental.....	10
Tesis que fundamentan el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental.....	10
Tesis policial.....	11
Tesis de la potestad punitiva del Estado y sus dos manifestaciones.....	11
Tesis de la invocación de Policía o del Orden Público.....	13
Fundamento de la Potestad Sancionatoria del Estado Venezolano en Materia Ambiental.....	14
Principios que inspiran la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental.....	16
1. Legalidad.....	17
1.1 Supuestos de matización de la Reserva Legal Absoluta en el Derecho Penal.....	18
1.2 Reserva Legal en el Ámbito Administrativo.....	19
1. Derecho a la Defensa.....	26
2. Debido proceso.....	27
3. Presunción de Inocencia.....	29
4. Non bis in ídem.....	31
5. Culpabilidad.....	36
Principio complementario de la personalidad de las sanciones.....	36
6. Proporcionalidad.....	45
7. Buena Fe.....	47
Elementos del Delito.....	47
Diferencias entre los principios que inspiran la potestad sancionatoria en el ámbito administrativo y penal.....	49

<b>CAPITULO II</b>	
ÓRGANOS Y ENTES QUE EJERCEN LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL.....	51
Características y competencias de los órganos que ejercen la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental.....	54
Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.....	54
INPARQUES.....	60
Ministerio Público.....	63
Fuerza Armada Nacional.....	70
Ente Territorial Municipal.....	72
Tribunales Penales.....	75
<b>CAPITULO III</b>	
ACTOS JURÍDICOS DICTADOS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA.....	78
Acto Administrativo.....	78
Características del Acto Administrativo Sancionatorio.....	79
Elementos de los Actos Administrativos.....	81
Las sentencias.....	81
Procedimiento Administrativo y Penal.....	89
Procedimiento Administrativo Sancionatorio.....	91
Procedimiento Administrativo Sancionatorio de acuerdo a la LOPA....	92
Procedimientos Administrativos establecidos en el DRVFLBGF y Ley de Zonas Costeras.....	97
Procedimiento Penal Ordinario.....	101
Actuación del Ministerio Público.....	105
<b>CAPITULO IV</b>	
INFRACCIONES Y DELITOS PAUTADOS EN LA NORMATIVA AMBIENTAL.....	106
Principios que orientan las infracciones y los delitos en materia Ambiental.....	107
Diferencias entre ilícitos administrativos e ilícitos penales.....	108
Características de los ilícitos ambientales en Venezuela.....	113
La tipificación indirecta como característica fundamental de los ilícitos Ambientales.....	115
Ilícitos ambientales en el ordenamiento jurídico venezolano.....	116
Ilícitos más comunes en materia ambiental.....	136
Conclusión.....	142
Referencias Bibliográficas.....	145
Anexos.....	148

### **LISTA DE SIGLAS.**

- ABRAE. Área Bajo Régimen de Administración Especial.
- C.R.B.V. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- C.O.P.P. Código Orgánico Procesal Penal.
- DRVF LBGF. Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley de Bosques y Gestión Forestal.
- DRVF LOAP. Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.
- INPARQUES. Instituto Nacional de Parques.
- LA. Ley de Aguas,
- LDB. Ley de Diversidad Biológica,
- LINP. Ley del Instituto Nacional de Parques.
- LOA. Ley Orgánica del Ambiente.
- LOMP. Ley Orgánica del Ministerio Público.
- LOPA. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- LOPPM. Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- LOPOT. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio,
- LPA. Ley Penal del Ambiente.
- LPFS. Ley de Protección a la Fauna Silvestre,
- LORM. Ley Orgánica del Régimen Municipal.
- LSMDP. Ley Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos.
- LZC. Ley de Zonas Costeras,
- MPPAMBIENTE. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.
- MP. Ministerio Público.
- PAS. Procedimiento Administrativo Sancionatorio.
- SCONST. Sala Constitucional.
- TSJ. Tribunal Supremo de Justicia.
- TSJ/SC. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional.
- TSJ/SPA. Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa

**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO.  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO.  
ÁREA DE DERECHO.  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN  
MATERIA AMBIENTAL.**

Autor: Milányela Fermín N.  
Asesor: Luis E. Simonpietri.  
Fecha: 03 de noviembre de 2008.

**RESUMEN**

La potestad sancionatoria del Estado venezolano en materia ambiental, en la realidad presenta dos manifestaciones: Administrativa y Penal, tal dualidad crea la inquietud de profundizar como se materializan las referidas manifestaciones, es decir, como es el desenvolvimiento de la misma cuando se proyecta sobre la materia ambiental. Para describir la potestad sancionatoria del Estado venezolano en materia ambiental en todos sus aspectos, se acudió a fuentes documentales (Leyes, jurisprudencia y doctrina), lo que permitió constatar en el ordenamiento jurídico como es el desarrollo de las sanciones ambientales (administrativa y penal), en tal sentido, estamos ante una investigación documental a un nivel descriptivo. En el mismo sentido, es necesario por un lado, que los órganos del Poder Público (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), competentes en materia ambiental, conozcan que los principios del Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal, se quiebran y matizan, cuando se aplican a la entidad denominada “ambiente”, consecuencia de la naturaleza de este último, esto serviría para reacomodar los principios en su formulación y aplicación a la esencia objeto de regulación y por otro, que los operadores jurídicos de la Administración Pública, tengan el conocimiento legal necesario para materializar la referida potestad, este es el principal aporte de los resultados obtenidos en el desenvolvimiento de esta Investigación. Finalmente, a pesar de que el ordenamiento jurídico ambiental tiene sus debilidades, está estructurado para alcanzar la prevención y la represión de las conductas que deterioran el ambiente. Vista así las cosas, falta conciencia del Estado y la sociedad, para caminar hacia la calidad ambiental y por ende a la calidad de vida de todas las especies vivas.

**Descriptores:** Potestad Sancionatoria, Infracciones, Delitos y Sanciones.

## **INTRODUCCION.**

La Revolución Industrial, inició en el siglo XVIII, y se caracterizó por el reemplazo del trabajo manual por el industrial y manufacturero, innovaciones tecnológicas, y el incremento de la actividad productiva (agrícola, comercio, bienes y servicios), que trajo como consecuencia negativa, el deterioro del ambiente y la degradación del paisaje.

La etapa denominada Revolución Industrial, como causa del deterioro ambiental, se debe a que el ambiente es un conjunto o sistema de elementos físicos, químicos, biológicos y socioculturales, necesario para la existencia de los seres humanos y demás organismos vivientes, es decir, es el escenario donde la sociedad se desenvuelve.

En otras palabras el desarrollo de los procesos de producción requieren de la utilización de recursos naturales (agua, suelos y diversidad biológica) e igualmente la construcción de infraestructuras (ferrocarriles, aeropuerto, urbanismos), implica necesariamente la modificación de elementos del ambiente.

Cabe agregar que, si bien es cierto, que la utilización y la modificación de los elementos del ambiente, es necesaria para garantizar el desarrollo de los Estados en todos los aspectos, no es menos cierto que debe procurarse el logro del denominado “Desarrollo sustentable o sostenible”; sin embargo, no fue sino en el siglo XX, es decir, dos siglos después de comenzada la Revolución Industrial, que la comunidad Internacional empezó a buscar el equilibrio entre el uso actual y potencial de los recursos naturales, es decir, la

satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, sin menoscabar a las generaciones futuras.

Aunado a lo anterior, lo que ocasionó la preocupación por la forma como debe gestionarse el ambiente, lo constituyó el hecho de que empezaron a sentirse los efectos del uso inadecuado de los recursos naturales, caracterizados por la reducción y contaminación de los caudales de agua, contaminación atmosférica, el deterioro de los suelos, la disminución de la calidad de las aguas, lluvias ácidas, efecto invernadero y calentamiento global, que hoy en día constituyen amenazas para la destrucción del planeta.

La preocupación y ocupación por el deterioro ambiental se concretó a finales del siglo pasado década de los setenta, cuando los países del mundo reaccionaron y a través de los órganos internacionales competentes empezaron a formular principios para la regulación del ambiente, con un matiz integral o como dicen algunos holístico, incluyendo el concepto de ecología ciencia biológica y social que permitiría entender las relaciones de los seres humanos con su entorno.

Cabe destacar, que todos esos acontecimientos internacionales anteriormente descritos y que se suscitaron a raíz de la conferencia de Estocolmo en el año 1972, repercutieron en Venezuela y en el año 1977, surgió un Ministerio rector de la política ambiental que asumió competencias en esta área, que anteriormente eran ejercidas por otros órganos.

Además de todo lo anterior, en la década de los noventa, se inició un derecho penal ambiental para castigar los delitos ambientales, sin menoscabo que el Ministerio del Ambiente, tenía potestad para sancionar conductas contrarias al ambiente.

Como corolario de todo lo anterior, tenemos un Estado con una potestad sancionatoria dividida en administrativa y penal, que la ejerce a través de distintos órganos (Ejecutivo y Judicial), en atención al régimen dictado por el Órgano legislativo correspondiente, sin embargo, continúa la destrucción del ambiente en la geografía venezolana, llevando a la penosa conclusión de que la existencia de las referidas estructuras organizativas, que además están dotadas de competencia para gestionar el ambiente no han servido para resolver el problema

En el mismo sentido, la potestad sancionatoria eje central de esta investigación, ejercida entre otros, por el I Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, Órganos descentralizados funcionalmente Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), Órganos y entes de la Administración Pública Municipal y los Tribunales penales, estos últimos previa intervención del Ministerio Público, al parecer no es suficiente, considerando la subsistencia y profundización del problema ambiental que tiende a agravarse, como consecuencia de la realización de ilícitos ambientales (infracciones y delitos), lo que motivó la necesidad de conocer como es la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia Ambiental.

Conocer la referida potestad implica describirla, determinar como son las estructuras de los órganos que la ejercen, las competencias asignadas, los principios inspiradores en el ejercicio de la referida potestad, las características de los actos jurídicos que concretan la imposición de las sanciones, para establecer si la forma como se ejerce la potestad es cónsona con la materia ambiental, si los principios que la sustentan son adecuados e inclusive si la forma como se ejerce es la apropiada.

Con base a lo anterior, en esta oportunidad se están desarrollando todos los aspectos relacionados con la misma ya que se ponen a disposición cuatro capítulos que contienen: la definición de la potestad, características, órganos que la ejercen, los actos que concretan las sanciones, las infracciones y los delitos ambientales,

Para lograr describir la potestad sancionatoria, se revisó bibliografía nacional e internacional, las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional y Sala Política Administrativa, y sobre todo el análisis del ordenamiento jurídico ambiental, que son un conjunto de leyes, que regulan los elementos del ambiente de manera individual, donde conviven distintos instrumentos jurídicos y distintos subsistemas normativos nacional y municipal.

La importancia de este trabajo radica en que conocer a la potestad sancionatoria en un nivel profundo permitirá establecer las fortalezas y debilidades de la misma; y sobre todo las denominadas matizaciones que la caracterizan en virtud de la esencia de la entidad denominada ambiente, lo cual servirá de referencia a los órganos del poder Público e igualmente proporcionar un apoyo bibliográfico a los operadores jurídicos, visto por un lado la falta de sistematización de las leyes ambientales y por otro de bibliografía especializada en relación al tema de las sanciones en materia ambiental.

Finalmente, cabe advertir sin ambages, que el Estado venezolano, tiene una potestad sancionatoria que ha quebrado concepciones arraigadas en el denominado Derecho Administrativo Sancionatorio y Penal, no obstante, debe enfocarse los esfuerzos hacia la prevención; un ejercicio continuado y

el no ejercicio de la misma son indicadores de la deficiencia de la Política Ambiental.

La potestad sancionatoria, necesaria para garantizar la gestión efectiva de cualquier competencia (ambiental, tributaria, telecomunicaciones, infraestructura, tránsito, etc.), debe emplearse en menor medida que el resto de las potestades que integran la competencia, su uso excesivo indica que está fallando la política que se desarrolla y por ende la ineficiencia de la gestión pública, violentándose los principios que informan a la Administración Pública.

Con base a lo anterior, es preponderante que la Gestión Ambiental se dirija hacia la promoción de la participación activa de la sociedad, es inconcebible que se deje la referida Gestión únicamente en manos del Estado.

## **CAPITULO I**

### **POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL.**

Plantear una definición de Potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental, requiere deslindar la potestad sancionatoria administrativa y la potestad sancionatoria penal, entendiendo que el Estado comprende un conjunto de órganos, que tienen asignadas competencias, dirigidas a cumplir unos fines.

Dentro de ese conjunto o complejo de órganos se encuentra la Administración Pública (Central y Municipal), Administración Pública Descentralizada Funcionalmente, verbigracia (Institutos Autónomos) y los tribunales penales, quienes son los que imponen las sanciones en materia ambiental.

La definición de la potestad sancionatoria administrativa conduce al planteamiento del término competencia, en el contexto del Derecho Administrativo, en tal sentido, la competencia es la capacidad de actuar de un órgano que comprende las denominadas potestades o poderes jurídicos.

En otras palabras la potestad integrada en la competencia fundamenta el ejercicio de las atribuciones que es lo que origina los actos que dan lugar a la relación jurídica administrativa.

Finalmente, la competencia comprende no sólo la facultad de dictar actos jurídicos sino todas las actividades que ejecuta un órgano, es decir, la potestad supone la existencia de competencia, pero no lo contrario.

Así las cosas la definición de competencia lleva implícita la POTESTAD.

Ariño (1973, citado por De la Cuétara, 1986, 32), define a la competencia como:

**...ámbito o parcela del interés público, cuyo cuidado se encomienda a cada órgano o entidad, constituye un *munus publicum*. Esto es una misión, una tarea de organización una defensa y gestión de un sector de los intereses públicos. Esto es lo que en el Derecho Administrativo se conoce con el nombre de competencia (ámbito de actuación propia en el cumplimiento de unos fines específicos *para cuya realización el sujeto es investido de potestad, poder administrativo*).**

Con base en lo anterior, el referido De la Cuétara, (1986, 39-42) definió a la Potestad como:

El poder jurídico que produce un cambio en la esfera jurídica de sujetos distintos de quien actúa, cambio que es totalmente independiente de la voluntad de dichos sujetos. La potestad proyecta efecto sobre terceros con independencia de su voluntad. La Proyección de efectos sobre terceros suele ser identificada a través de la sujeción. Sujeción que no es sometimiento ya que ni todos los poderes están de lado de la potestad ni todos los deberes del lado de la sujeción.

La materia ambiental constituye un ámbito o parcela de interés público, que, la Constitución distribuyó entre el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el ámbito nacional y en el ámbito Municipal entre los órganos Legislativo y ejecutivo, sin embargo, el órgano legislativo municipal, debe subordinarse a lo que establezca la legislación nacional, ya que es una competencia exclusiva de la Asamblea Nacional, el régimen en materia de ambiente.

Artículo 156 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV).

Es de la competencia del Poder Público Nacional:

Omisis.

23. Las políticas nacionales y **la legislación en materia** naviera, **de** sanidad, vivienda, seguridad alimentaria, **ambiente**, aguas, turismo y ordenación del territorio. (Énfasis añadido).

En el mismo orden de ideas, mediante la aplicación de las correspondientes técnicas de organización y funcionamiento, y el ejercicio de la potestad sancionatoria que en el caso de los órganos del poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, la competencia en materia ambiental se le asignó al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (MPPAMBIENTE); le corresponde al referido órgano y a los entes tutelados por el referido órgano Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), proteger el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica así como garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

Por todo lo anteriormente expuesto el ordenamiento jurídico otorgó a los titulares del órgano ambiental, las correspondientes potestades, entre las que se encuentra la potestad sancionatoria, que tiene como característica fundamental sancionar o en otro termino castigar las conductas tipificadas en

el ordenamiento jurídico, contrarias al ambiente y los incumplimientos a los deberes previamente establecido, destacando que su función es prevenir antes que reprimir y que entre todas las potestades que tiene la administración para el cumplimiento de los fines de Estado, esta es la que no debe utilizar; o en su defecto emplearla sólo cuando sea inevitable su ejercicio.

En relación a la potestad sancionatoria propia de los tribunales penales, es conveniente destacar que la misma consiste en el poder jurídico de imponer castigos, cuando se realiza una conducta previamente tipificada como delito ambiental en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Vista así las cosas, en lo que se refiere a la potestad sancionatoria del Estado venezolano en materia ambiental ratificamos que esta tiene dos vertientes la administrativa y la penal; por un lado está la Administración Pública Nacional (Central y descentralizada funcionalmente), Administración Pública Municipal (Alcaldías) y por otra los Tribunales Penales, haciendo la salvedad que los referidos ejercicios presentan sus características propias que serán detalladas en las siguientes páginas.

En conclusión: La Potestad Sancionatoria del Estado Venezolano en materia Ambiental se puede **DEFINIR** como: Aquella ejercida por titulares de ciertos órganos (Ejecutivo y judicial) cuyo fin es castigar conductas dirigidas a producir daños o un riesgo al ambiente y sus recursos o los incumplimientos a los deberes que imponen las normas en virtud de la importancia que tienen éstos para garantizar la calidad de vida de la población y la misma se materializa, previa realización de un procedimiento que será administrativo o penal.

## **CARACTERÍSTICAS DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL.**

Visto que la potestad viene de la competencia y que la primera presupone la existencia de la segunda pero no lo contrario, es posible trasladar a la POTESTAD en general las características que el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, (DRVFOAP), publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5890 de fecha 31-07-08. En su artículo 26, le establece a la competencia.

Toda competencia atribuida a los órganos y entes de la Administración Pública será de obligatorio cumplimiento y ejercida bajo las condiciones, límites y procedimientos establecidos: será **irrenunciable, indelegable, improrrogable** y no podrá ser relajada por convención alguna, salvo los casos expresamente previstos en las leyes y demás actos normativos.

Toda actividad realizada por un órgano o ente manifiestamente incompetente, o usurpada por quien carece de autoridad pública, es nula y sus efectos se tendrán por inexistentes. Quienes dicten dichos actos, serán responsables conforme a la ley, sin que les sirva de excusa órdenes superiores. (Énfasis añadido)

Es así como la potestad de cualquier especie que sea; se caracteriza por ser:

Indisponible, Inalienable, Irrenunciable e Improrrogable.

## **TESIS QUE FUNDAMENTAN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL.**

Antes que todo no existe unanimidad en este punto, y en primer lugar se expondrán distintas tesis que fundamentan la potestad sancionatoria, lo cual

nos va a conducir a conocer el fundamento de la Potestad Sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental.

### **Tesis Policial:**

Grau (2004, 48), considera que: “Los medios de policía son variados, así podemos mencionar algunos de ellos, como son: la autorización, la concesión, el permiso, la aprobación, la dispensa, la admisión, la orden registro y certificación, coacción, la **infracción y su sanción administrativa**”.

**...el incumplimiento de las disposiciones de policía, puede considerarse como ilícitos administrativos y como consecuencia de ellos estar sujetos a sanción.** La sanción no es solo un medio de coacción, antes bien y por el contrario, la sanción es por excelencia un mecanismo de represión, castigo o punición por la realización de la conducta prohibida o la no realización de la actividad ordenada. La sanción administrativa penaliza la infracción de carácter administrativo...

La sanción puede consistir en multa, cierre del establecimiento, arresto, amonestación, destitución, etc. (Grau, 2004, 49). (Énfasis añadido)

### **Tesis de la Potestad punitiva del Estado y sus dos manifestaciones:**

La penal y la administrativa, resulta ser la tesis dominante en este sentido.

Junto con la potestad administrativa, la potestad penal, forma parte de un ius puniendi único.

No obstante, en el tratamiento de la naturaleza de las manifestaciones hay por una parte quienes abogan por la independencia de ambas y por otra quienes subordinan la potestad administrativa a la penal. E incluso quienes la

consideran como “un poder administrativo en precario, aceptado como una necesidad transitoria, pero que permitía mantener la esperanza de reconducirlo al poder judicial común.” Parada, (1982 citado por Nieto, 2005, 86).

El referido Nieto (2005, 90), considera que las potestades sancionatorias penal y administrativa siempre han existido y “han admitido dos interpretaciones muy diferentes: o bien se trata de dos potestades independientes y con igualdad de rango o bien la judicial es originaria y de ella se deriva la administrativa con rango complementario y hasta auxiliar”.

En relación con la identidad propia e independencia de la potestad sancionatoria administrativa en relación con la penal, la tendencia mayoritaria considera que:

“Aunque en un principio la potestad penal judicial tenía rango originario y la administración poseía rango menor, auxiliar o complementario, la evolución habida de cada una de estas ramas ha permitido distinguirlas, otorgándoles identidad propia”. (Crespo, 2006, 40).

Esa identidad propia de la potestad administrativa sancionatoria deviene en la autonomía del Derecho Sancionatorio y en tal sentido, éste constituye.

...una especialidad de la disciplina jurídica administrativa, mediante la cual se reprime la conducta contraria a los intereses que la Administración tutela mediante la aplicación de sanciones cuya característica más resaltante de naturaleza negativa y diferencial de la penal es que las mismas no constituyen medidas de privación de libertad de los ciudadanos. (Sanso, De, 2004, 78)

### **Tesis de la Invocación de Policía o de orden público.**

Aunque la tesis del *ius puniendi* único en sus dos manifestaciones es reconocida mayoritariamente tanto por la Jurisprudencia como por la doctrina, existe la tesis de la Invocación de Policía o del orden público, que viene a desvirtuarla y en este sentido expone La Morena, De (1987, citado por Nieto, 2005, 96).

Allí donde el ordenamiento jurídico-administrativo, a través de cualquiera de las innumerables normas que lo integran imponga un mandato a los administrados o habilite expresamente a la administración para que, en directa aplicación de las mismas, se lo imponga, allí habrá que entender implícita una correlativa potestad de sanción para el caso de que dicho mandato sea incumplido...

Igualmente, el referido Nieto (2005, 96) "... justifica la potestad sancionadora de la administración en otras potestades de la misma, de la que sería un anejo o corolario necesario; o en otras palabras: la potestad administrativa sancionadora forma parte insita de la competencia de gestión".

En igual tendencia Araujo (464, 2005), fundamenta la potestad sancionatoria como la derivación de otras potestades de la Administración Pública.

**... la potestad sancionadora de la Administración Pública no es causa, sino efecto y consecuencia de otras potestades y sobre todo de manera especial, colofón de la existencia de un ordenamiento jurídico administrativo**, que demanda la necesidad de reprimir infracciones al mismo, a objeto de defender en todo momento su validez y eficacia. Desde el instante mismo en que admitimos la existencia de un ordenamiento jurídico administrativo, hay que concluir admitiendo también la existencia de una potestad sancionadora o punitiva de la Administración Pública, que determina el que en numerosos casos pueda infligir sanciones a los sujetos, sean externos a la misma, esto es, a cualquier ciudadano que haya violado un deber frente a la Administración Pública o bien sean ligados a la Administración Pública por medio de una relación

particular, como el funcionario público y, en general, cualquiera que sea admitido a un oficio público o en un instituto o al goce de un servicio público...

### **Fundamento de la Potestad Sancionatoria del Estado Venezolano en materia Ambiental.**

Partiendo de las posiciones anteriores se puede afirmar por una parte, que la potestad administrativa sancionatoria es una potestad más de la administración para el ejercicio de sus competencias, el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, y su ente tutelado (INPARQUES), en el ámbito nacional y las Alcaldías en el ámbito municipal, tienen una misión que cumplir para lo que requieren de potestades sancionatorias para garantizar que no se violente el ordenamiento jurídico ambiental

En el caso de la potestad punitiva ejercida por los órganos del Poder Público actuando en función administrativa sostiene el TSJ/SC que la misma es:

Requerida a los fines de hacer ejecutables sus competencias de índole administrativo, que le han sido conferidas para garantizar el objeto de utilidad general de la actividad pública.

Esto es así, debido a la necesidad de la administración de contar con mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa carecería de contenido... (Sentencia N° 1394 del 07-08-01).

Con base a lo anterior, se puede afirmar que la potestad sancionatoria de la Administración en materia ambiental forma parte del concepto competencia y que es necesaria para lograr los fines del Estado, por lo que queda en entredicho las tesis que abogan porque la potestad sancionatoria en manos de la administración, implica la ruptura del principio de separación de poderes, así como la que la coloca como manifestación del ius puniendi y subordinada a la penal.

La potestad sancionatoria de la administración existe porque es necesaria y lo cierto es que debe tener principios adaptados y cónsonos con el fin que persigue.

En relación con el aspecto penal existen conductas tipificadas en la Ley Penal del Ambiente y en otras Leyes que regulan la materia ambiental consideradas como delitos y que cuando ocurren en la realidad motivan la actuación de los órganos del poder judicial (Tribunales), previa intervención del Ministerio Público (MP).

En la realidad existe dos manifestaciones del ius puniendi (Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, INPARQUES y Alcaldías, por una parte, y (Tribunales penales) por otra, entonces tenemos un ius puniendi: Penal y Administrativo, la primera manifestación de ese ius puniendi fundamentada en los principios propios del denominado Derecho Administrativo Sancionador y la segunda en los principios del Derecho Penal o por lo menos debería ser así, no obstante, lo que se evidencia es un traslado del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador en algunos aspectos y en otras un quiebre de principios en el aspecto penal y en el administrativo, en el primero cuando se exige la culpabilidad en las infracciones administrativas y la segunda cuando se acepta por ejemplo la responsabilidad de las personas jurídicas, las diferencias y similitudes, serán analizadas en el desarrollo de los principios, que tendrá lugar en las siguientes paginas .

El MPPAMBIENTE, INPARQUES y Alcaldías, ejercen su potestad sancionatoria en apego a la normativa ambiental y el referido MPPAMBIENTE, apoya al MP en el establecimiento de responsabilidades por la comisión de delitos ambientales.

Está prohibido a los órganos y entes de la Administración Pública, La imposición de penas privativas de libertad, sin embargo, esto no impide que en la actualidad en un mismo instrumento legal se establezcan delitos e infracciones, cuestión esta que había sido superada en el año 1992, donde se promulgó la Ley Penal del Ambiente (LPA), que establecía de manera exclusiva los delitos al Ambiente.

Igualmente se realizan procedimientos distintos para el establecimiento de responsabilidades (administrativo y penal), los actos administrativos sancionatorios son objeto de revisión de la jurisdicción contenciosa administrativa.

En conclusión existe potestad sancionatoria en materia ambiental desde dos perspectivas la penal y la administrativa, que es lo que se conoce como Ius Puniendi en sus dos manifestaciones. No obstante, la potestad sancionatoria de la administración se considera que es integrante del elemento competencia asignada a los órganos para el cumplimiento de los fines del Estado y por tanto independiente de la penal.

## **PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA POTESTAD SANCIONATORIA.**

Los Principios que inspiran la potestad sancionatoria del Estado Venezolano, en materia ambiental, son los mismos que inspiran el ius puniendi general del Estado desarrollados en el artículo 49 de la CRBV, aunque éstos principios no sean declarados como específicos a la materia ambiental, es obvio que

los mismos inspiran los instrumentos jurídicos y por ende las actuaciones de los órganos que ejercen la potestad sancionatoria en materia ambiental.

De antemano se hace la aclaratoria que en primer lugar nos encontraremos con una definición general de estos principios y luego de obtener una claridad sobre los mismos se deducirá su aplicación en el ordenamiento ambiental venezolano, consideramos que esa es la única manera de determinar cuáles son los principios que inspiran la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental.

## **1. Legalidad.**

Tanto en el ámbito penal como en el administrativo, el principio de legalidad lleva implícito dos exigencias: La Formal: Reserva Legal y Material: Tipificación.

En relación con la exigencia formal: Reserva legal implica que las infracciones y delitos a la normativa ambiental deben estar previstas previamente en una Ley y la exigencia material: Tipificación consiste en la determinación clara y precisa de las conductas que constituyan ilícitos.

Sin embargo, estas dos exigencias no implican lo mismo para la potestad sancionatoria penal que para la potestad sancionatoria administrativa.

La exigencia de reserva legal que consiste en que sólo por Ley Formal puede establecerse sanciones e ilícitos, en el caso de la potestad sancionatoria penal es absoluta, Sentencia N° 1744 del 09-08-07, SC/TSJ.

La figura de la reserva legal viene dada por la consagración a nivel constitucional de determinadas materias que, debido a la importancia jurídica y política que tienen asignadas, sólo pueden ser reguladas mediante ley, desde el punto de vista formal, y ello excluye la posibilidad de que tales materias sean desarrolladas mediante reglamentos o cualquier otro instrumento normativo que no goce de dicho rango legal (Sentencia nº 2338/2001, de 21 de noviembre). Una de esas trascendentales materias es la sancionatoria, y concretamente, la materia penal, en cuyo ámbito este principio cobra una especial vigencia, **al establecer que el órgano legislativo nacional sea el único legitimado para la creación de delitos**; es decir sólo la Asamblea Nacional tiene la competencia para escoger entre todos los comportamientos humanos, cuales son los más lesivos a los bienes jurídicos más importantes y describirlos en una norma jurídico penal, para así establecer cual debe ser el correlativo castigo. (Énfasis añadido).

### **Supuestos de matización de la reserva legal absoluta en el derecho penal.**

- Leyes penales en blanco, en este caso la reserva legal se matiza, verbigracia, Ley Penal del Ambiente.
- Establecimiento de infracciones y sanciones administrativas por los órganos deliberantes distintos a la Asamblea Nacional, desde la perspectiva del denominado Derecho Administrativo Sancionador. Quedándole vedados legislar en materia penal, tal como lo establece la sentencia N° 1984, 22-07-03. SC.

La legislación penal tradicionalmente ha sido reservada entre nosotros al poder nacional, de la misma manera como se ha hecho en los ordenamientos jurídicos que han servido de inspiración o de referencia al nuestro. La razón es evidente, sobre todo al pensar en la realidad histórica en la que surgió el principio de la reserva legal: la Tipificación de ciertas conductas como punibles deber venir rodeada de las máximas garantías, y la mayor de ellas es la de que sea establecida por el propio pueblo a través de los representantes

que ha elegido y por un acto con vocación de estabilidad y que es fácilmente conocidos por todo como es la Ley.

Ahora bien, **la reserva de la materia penal a favor del poder legislativo nacional no implica el rechazo a la posibilidad, para órganos distintos al parlamento nacional, de calificar como faltas ciertas conductas y al hacerlo prever una sanción.** Por ello desde hace mucho se reconoce la existencia de un Derecho Administrativo Sancionador como disciplina jurídica distinta del Derecho Penal, y a la precisión del ámbito de cada uno se han dedicado ingentes esfuerzos doctrinales.

En el párrafo anteriormente citado la SC hace referencia a la matización del principio de legalidad y posteriormente se deduce que constituye una matización al principio de legalidad el hecho de que los órganos deliberantes de los Estados establezcan infracciones y sanciones administrativas. No obstante, se ratifica que el establecimiento de sanciones e infracciones por parte de los Estados, aunque excluye la posibilidad de legislar en materia penal, se sustenta en la independencia de la potestad sancionatoria necesaria para el ejercicio de cualquier competencia.

Así las cosas, para la SC, en esta oportunidad una reserva legal es absoluta no sólo porque requiera de una Ley formal, sino también porque la referida Ley provenga del órgano legislativo nacional.

### **Reserva legal en el ámbito administrativo.**

No implica por un lado que sólo la Ley Nacional establezca infracciones y sanciones y por otra la necesidad de que únicamente por Ley formal se establezca el régimen sancionatorio. La Potestad Administrativa Sancionadora acepta que se dejen aspectos de la descripción de las infracciones a los reglamentos, que es lo que se denomina exigencia de

tipificación, pero claro, está bajo ciertas condiciones, que se desarrollarán a continuación.

En cuanto a la intervención del reglamento como supuesto de matización o carácter relativo de la reserva, tenemos que en el caso de la potestad sancionatoria administrativa, la ley puede remitirse al reglamento para el establecimiento del régimen sancionatorio. Así quedo evidenciado en Sentencia N° 1260 del 11-06-02, y Sentencia N° 952 del 29-04-03, ambas del TSJ/SC.

en el caso del Derecho Administrativo y, específicamente en el campo del Derecho Administrativo Sancionador, el principio de legalidad no ha imperado de manera absoluta, ... cabe la remisión al reglamento, si en la ley queda determinado de manera suficiente cuál es la conducta antijurídica y los límites que se deben imponer a las sanciones, sin que ello valga a establecer, una formulación vaga de las mismas: *“(...) las sanciones de carácter administrativo, según la intención y voluntad del legislador, pueden establecerse tanto en una ley como en un reglamento, pero, en este segundo caso, es necesario que la propia ley establezca que, por vía reglamentaria, se determinarán las sanciones. Ese ha sido el camino escogido por el legislador en numerosos casos, al autorizar o delegar al poder Ejecutivo la determinación de la penas y de las sanciones a las infracciones de los administrados a la normativa legal y, en tal supuesto, se cumple con el precepto constitucional, pues el particular conoce, con antelación cuales son concretamente las sanciones aplicables a determinadas infracciones, y el poder administrador ejerce su acción dentro de cauces que no permitan posibles arbitrariedades y abusos de poder.”* (S. SPA-CSJ. 5.06.85 Caso Difemer). Sentencia N 952 del 29-04-03. SC.

De igual forma, la misma sentencia N 952 del 29-04-03. (Margarita Rodríguez Farías), SC. Indica las características de la remisión de la Ley al reglamento para el establecimiento de sanciones e infracciones.

Esta posibilidad de remisión que la ley puede hacer en el Reglamento debe efectuarse de manera expresa y nunca por un mero análisis de la administración, toda vez que lo que no prevé el legislador no lo puede hacer el reglamentista, siendo por ende necesario el antecedente de ley, y el reglamento, el instrumento por medio del cual se detallan los principios dispuestos en ley. De lo expuesto la previsión a nivel reglamentario debe ser observada en el sentido de cuando la ley así lo autorice expresamente, y dicha autorización no puede entenderse en el sentido de que el reglamento no puede ampliar ni exceder el ámbito legal, no puede crear tipos ex novo, y este dentro del rango de cobertura material que le ha conferido la ley; asimismo, la remisión al reglamento no puede ser abstracta, oscura ni poco limitada que conlleve a una actividad indiscriminada del reglamentista que genere una deslegalización, toda vez que a nivel de rango legal debe establecer la normativa básica que delimite el contenido de la tipicidad, que establezca cuál es la cobertura legal, sin que ello implique remisiones en blanco al reglamento.

No obstante, en otras oportunidades la Sala constitucional y la Sala Político Administrativa, han desvirtuado el criterio anterior, retrocediendo en este punto. Y en Sentencia N 488 del 30-03-04, de SC declararon la constitucionalidad del numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal del siguiente tenor:

Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

29. Cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistema y procedimientos que comprenden el control interno.

Evidentemente, esto es una contradicción en el seno de la SC, que en su momento contó con la disidencia de uno de los Magistrado que integran la referida Sala, quien disintió afirmó que el numeral 29 constituye una norma

en blanco que no respeta el núcleo esencial de la garantía fundamental de la tipicidad de las infracciones y sanciones administrativas que preceptúa la norma constitucional y, por tanto, ha debido declararse su nulidad.

Igualmente, la Sentencia N° 1798 del 19-07-05, TSJ/SC, sostiene que las normas sancionadoras deben establecer una información suficiente que permita saber cual es la conducta que se pretende sancionar, lo contrario produciría lo que la misma norma denomina norma vacía de contenido.

...al no definir, ni siquiera de manera genérica, el ilícito administrativo, carece de una pauta que proporcione a la autoridad administrativa actuante y a los particulares destinatarios de su fuerza punitiva, una información suficiente para saber cuál es el comportamiento que se pretende sancionar.

Aunque la sentencia anterior defiende que el principio de tipicidad no tiene la misma rigidez en el ámbito administrativo que en el penal, no obstante, son inaceptables las cláusulas generales o indeterminadas de infracción que permitan al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio, y no con el prudente y razonable que autorizaría una especificación normativa.

En conclusión, se puede deducir fácilmente del análisis de ésta sentencia que las remisiones a otros instrumentos jurídicos de manera general, constituyen una norma en blanco. Tal como lo sostiene la sentencia N° 1260 del 11-06-2002, que a su vez indica modalidades que permiten la intervención del reglamento y que en su criterio no violentan el principio de legalidad.

Las sentencias anteriores nos demuestran como el criterio sostenido en la sentencia N 488 del 30-03-04, carece de solidez y las decisiones de la SC, no presentan unidad en sus criterios, el principio de legalidad de las

sanciones y las infracciones en el campo del Derecho Administrativo Sancionador debe tener matices, pero estos deben buscar el equilibrio entre los interés que se tutelan y las garantías de los administrados.

No obstante, es conveniente destacar que en otros casos la SC estableció que sólo por Ley deben establecerse los ilícitos y penas administrativas, estableciendo a su vez como debe ser la remisión a los Reglamentos, evitando el surgimiento de los reglamentos delegados, tal como se verá en la Sentencia N° 2338 del 21-11-01.

La aplicación del principio de legalidad de los delitos, faltas y las penas no resulta exclusivo del Derecho Penal sino que ha sido extendido a las diversas ramas del Derecho, con mayor arraigo en los ilícitos y penas administrativas, por lo que actualmente se habla de postulados del Derecho Sancionatorio; de manera que **resulta necesaria la tipificación legal previa de los hechos tipificados como delitos o faltas y la anticipada consagración de la medida sancionatoria que le corresponda, y por ello, no podría una ley contener formulaciones genéricas en materia sancionatoria y dejar en manos del Ejecutivo la determinación de los hechos o conductas ilícitas**, pues de esta manera se abre la posibilidad de que, en la medida en que se presenten nuevos supuestos jurídicos, se establezcan hechos posteriores que originen tipos delictivos, en cuyo caso la ley estaría delegando la potestad normativa en materia de tipificación de delitos a futuros actos de contenido normativo pero de carácter sublegal.

La sentencia anteriormente comentada prohíbe las normas en blanco que dan lugar a los reglamentos delegados o independientes y sólo permite la delegación en los siguientes casos: Para el desarrollo de los tipos sancionatorios que aquél previamente ha establecido, la discrecionalidad bastante limitada, dirigida a medir la gravedad de las conductas ilícitas con el objeto de determinar la aplicación de las sanciones previstas en la ley.

En cuanto a la exigencia material relacionada con la tipificación que consiste en la descripción precisa y suficiente de las conductas capaces de causar una sanción, tal como se evidenció los elementos que integran el principio de legalidad: exigencia formal y tipificación, tiende a mezclarse en su tratamiento, es así como la SC, prohíbe en algunos casos la tipificación en los reglamentos cuando difiere de los denominados por la doctrina reglamentos delegados y en otras ocasiones permite la promulgación de Leyes con sendas disposiciones penales en blanco, verbigracia el numeral 29 del artículo 91.

Visto las diferentes tendencias de la SC al respecto, se procederá a determinar las relaciones entre La Ley y los instrumentos de rango sublegal en lo relativo a la materia ambiental.

En las distintas leyes ambientales se observan remisiones a los reglamentos y a las diferentes normativas técnicas, verbigracia Ley de Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos (LSMDP), Ley de Bosque y Gestión Forestal (LBGF), Ley de Protección a la Fauna Silvestre (LPFS), Ley de Aguas (LA), Ley de Diversidad Biológica (LDB), Ley de Zonas Costeras (LZC), tal como se verá de seguidas.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada que no cumpla con las disposiciones establecidas en esta Ley o en la reglamentación técnica sobre la generación, uso y manejo de sustancias materiales y desechos peligrosos, cuyo incumplimiento no constituya delito, será sancionada con multa de doscientas unidades tributarias (200 U.T) a dos mil unidades tributarias (2000 U.T). Artículo 79 LSMDP.

Las infracciones a lo establecido en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, su Reglamento y demás normas que lo desarrollen, serán sancionadas en sede administrativa, con la

imposición de multas por parte del Ministerio del Poder Popular con competencia ambiental, en los términos previstos en las disposiciones del presente capítulo. Artículo 108 LBGF.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada que realice acciones sobre el medio físico o biológico relacionado al agua que ocasione o pueda ocasionar su degradación, en violación de los planes de gestión integral de las aguas y las normas técnicas sobre la materia, será sancionada con multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T) a cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T). Artículo 119 LA.

Quien realice actividades, programas o proyectos susceptibles de causar daños a la Diversidad Biológica, sin la presentación del Estudio de Impacto Ambiental o la correspondiente Evaluación Ambiental, en contravención a las normas técnicas que rigen la materia serán sancionados con multa de cien (100) a quinientas (500) unidades Tributarias. Artículo 114 LDB.

Con base a lo anterior, se concluye que en el ordenamiento jurídico ambiental, se acepta la tipificación por remisión tanto a los reglamentos como a la misma Ley, es decir, la norma no tiene una estructura que precise la conducta a ser sancionada.

Igualmente, en la mayoría de los casos no existe un paralelismo entre la infracción y la sanción, sino que de acuerdo a lo que ocurra en la realidad entra en juego la discrecionalidad del funcionario administrativo, en tal sentido, se observan normas del siguiente estilo:

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, actuando en el ámbito de sus competencias, ordenará al infractor la recuperación del ambiente o la restitución de éste a su estado original, y adicionalmente sancionará la violación a las disposiciones del presente Decreto Ley, en proporción a la gravedad de la infracción y del daño causado, con alguna o algunas de las siguientes sanciones administrativas:

1. Multas, las cuales serán determinadas en unidades tributarias.

2. Suspensión, revocatoria o rescisión de las autorizaciones y de las concesiones, según el caso.
3. Inhabilitación parcial hasta por un período de dos (02) años para obtener las concesiones o las autorizaciones previstas en la ley.
4. Indemnización de los daños irreparables por cuantía igual al valor estimado de los recursos afectados.

Aunado a la falta de paralelismo entre la infracción y la sanción, no existe precisión en la infracción, distribuidas en el cuerpo de la Ley y demás actos jurídicos de rango sublegal, esto se observa cuando la ley establece por ejemplo serán sancionadas con multa, quienes incumplan las disposiciones de esta Ley así como de los Reglamentos que se dicten en ejecución de la misma, artículos de este estilo se observan en todas las Leyes ambientales, sumado a la discrecionalidad de la autoridad competente y por ende la aplicación del principio de proporcionalidad.

El principio de Legalidad: tipificación y reserva legal es matizado tanto en el Derecho Administrativo, como en el penal. El reglamento puede entrar y de hecho entra a tipificar las cuestiones que por su complejidad no puede determinar la Ley, por lo menos así sucede en el campo ambiental.

## **2. Derecho a la defensa:**

En este aspecto Grau (2005, 58), considera:

...debe ofrecerse al particular afectado la posibilidad real, cierta y efectiva de oponer sus argumentos de hecho y de derecho en forma previa a la aplicación del acto sancionatorio.

En este sentido, manifestación del derecho a la defensa, son, el principio de previos cargos, el derecho a ser oído, el acceso al expediente, etc.

Para que el derecho a la defensa en el curso del procedimiento sancionatorio sea real y efectivo es necesario cumplir con una

serie de formalidades tendientes a informar al presunto infractor de las imputaciones que existen en su contra, para que este a su vez pueda defenderse debidamente de tales imputaciones. Esa obligación se deriva del numeral 1 del artículo 49 de la Constitución, según el cual: “Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga”.

### **3. Debido Proceso:**

Establecido en el primer aparte del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece:

“El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas,...”

En cuanto a este principio, el TSJ/SPA, (2000, citado por Grau, 2005, 60) es del criterio que...

el derecho al debido proceso “es un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el proceso, entre los que figura el derecho de acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación a un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal independiente, e imparcial, derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de sentencias, entre otros”.

Criterio acogido de manera similar por el TSJ/SPA, como se verá a continuación.

...el debido proceso encuentra manifestación en un grupo de garantías procesales, entre las cuales destaca el acceso a la justicia, el acceso a los recursos legalmente establecidos, así como el derecho a un tribunal competente y a la ejecución del

procedimiento correspondiente. (...)" (Sentencia del 12 de mayo de 2004. Caso: Ingrid Tauil Scott vs. Consejo de la Judicatura). Sentencia N° 00335 del 28-02-07 TSJ/SPA.

...el derecho al debido proceso, dentro del cual se encuentra el derecho a la defensa, tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la Ley, lo que significa que las partes, dentro de cualquier proceso (administrativo o judicial) deben tener igualdad de oportunidades, tanto en la defensa de sus derechos como en la presentación que tienen por objeto acreditarlos.

...el debido proceso, como derecho complejo, comprende tanto la posibilidad de ejercer un cúmulo de otros derechos tales como de defensa, a tener acceso al expediente, a ser oído, el derecho de hacerse parte, a ser notificado y a obtener una decisión motivada, así como el derecho a ser informado de los recursos pertinentes para la impugnación de las decisiones que considere le perjudiquen. Sentencia N° 02455 del 08-11-06. TSJ/SPA.

En relación al debido proceso, este no presenta ninguna discrepancia.

En materia ambiental la imposición de medidas preventivas sin la realización previa de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio, puede considerarse como una violación al derecho a la defensa, no obstante, es criterio reiterado del TSJ/SC, que el establecimiento de medidas preventivas por lo menos en lo que a la materia ambiental se refiere no violenta el derecho al debido proceso.

.... con respecto a la violación del debido proceso y el derecho a la defensa ocasionada por la supuesta falta de procedimiento, considera necesario destacar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ambiente referido a las medidas preventivas que fueren necesarias tomar para evitar las consecuencias nefastas que pudiesen ocasionar el despliegue de las actividades de una empresa determinada dentro del curso del proceso...

**...y siendo que en el caso de que no se hubiere iniciado un procedimiento administrativo, los representantes de la Guardia Nacional estaban plenamente facultados por Ley para ordenar el cese de las actividades realizadas por la referida empresa**, configurándose así una excepción a la oportunidad del ejercicio al derecho a la defensa y al debido proceso, en vista de la discrecionalidad que otorga la Ley en casos donde intervengan intereses de orden público... Sentencia N° 1030 del 05-05-03. TSJ/SC.

Criterio este ratificado en Sentencia N° 922 de fecha 19-05-04. TSJ/SC.

...ésta Sala estima que las medidas adoptadas por el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria que consistieron en ordenar retirar de exhibición unos plaguicidas por no tener el Registro de dicho ente administrativo, no debían estar precedidas de un procedimiento administrativo, por cuanto las mismas obedecen a la necesidad de proteger un derecho como lo es la sanidad ambiental, que en definitiva incide en el bienestar de la colectividad; a través de la verificación del cumplimiento por parte del accionante de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico...

...cuando la administración ejerce estas funciones de inspección y vigilancia esta en el deber de dictar medidas necesarias para prevenir una falta o un ilícito administrativo que puedan afectar a la colectividad, sin que la misma requiera para su adopción la apertura de un procedimiento, pues ello le restaría la eficacia a la medida por la urgencia que demanda su imposición.

#### **4. Presunción de Inocencia.**

Establecido en el artículo 49.2 Toda persona se **presume inocente** mientras no se pruebe lo contrario". (Énfasis añadido).

La presunción de inocencia involucra dos garantías:

...primero la prohibición de la administración de prejuzgar o determinar anticipadamente la culpabilidad de la persona investigada...

Pero otra garantía específica que se deriva de la presunción de inocencia es que la administración tiene la carga de la prueba respecto de la culpabilidad del investigado. De allí que resulte inconstitucional, como bien lo ha establecido la jurisprudencia, la práctica administrativa de dar por demostrado los cargos formulados al indiciado en un procedimiento sancionatorio, con la simple excusa de que el particular no ha desvirtuado los cargos que le fueron imputados... (Grau, 2005, 60-61).

En relación a la presunción de inocencia, el TSJ mediante sentencia N° 1397 del 07-08-01, SC/TSJ, dejó claro lo que implica el referido principio.

... la presunción de inocencia rige sin excepciones en el Derecho Administrativo Sancionador para garantizar el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una actividad previa probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad.

... en toda averiguación sancionatoria de la Administración pueden distinguirse tres fases. En la primera surgen indicios de culpabilidad respecto a un sujeto en específico, los cuales motivan la apertura de la investigación. Tales indicios de culpabilidad serán el fundamento de cargos a que se refiere el numeral primero del artículo 49.

En la segunda fase, tales cargos deben ser notificados al sujeto indiciado para que éste ejerza su derecho a la defensa. Igualmente, en dicha fase deberá la Administración, a través de medios de pruebas concretos, pertinentes y legales, atendiendo a las razones y defensas expuestas por el sujeto indiciado determinar, definitivamente, sin ningún tipo de duda, la culpabilidad del sujeto indiciado...

Por último corresponderá a la Administración, si fuere el caso, declarar la responsabilidad...

...la presunción de inocencia, sólo puede ser desvirtuada en la tercera fase, esto es, cuando se determina definitivamente la culpabilidad del sujeto incriminado, luego de un procedimiento contradictorio.

En el caso del MPPAMBIENTE, en la orden de proceder (acto de trámite), donde se inicia el Procedimiento Administrativo, se describen los hechos que motivan la actuación, y al responsable de los hechos se le tiene como PRESUNTO INFRACTOR, igualmente se le concede diez días para que realice los alegatos y defensas correspondientes, de conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), la mayoría de la Leyes que rigen la materia ambiental no establecen procedimientos especiales en materia sancionatoria.

Es decir, el MPPAMBIENTE, como órgano competente para ejercer la potestad sancionatoria, garantiza este Derecho a los particulares.

De igual manera en lo que se refiere al ámbito judicial la presunción de inocencia está aún mas garantizada, considerando que el Derecho Penal, es un Derecho garantista por excelencia.

## **5. Non bis in idem.**

El artículo 49 7º de la Constitución garantiza que “...Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada”. Esta norma constitucional consagra el principio conocido como “non bis in idem”, el cual tiene vigencia y operatividad en cuanto limita la posibilidad de que en un mismo ordenamiento (sea administrativo o penal) se puedan imponer dos sanciones por un mismo hecho. (Grau, 2005, 61).

De lo dicho por Grau, se puede deducir que la doble sanción no se permite en un mismo ordenamiento jurídico.

Lo anterior deja abierta la posibilidad de que en ordenamientos jurídicos distintos por un mismo hecho se puedan imponer varias sanciones. Este es

el criterio expuesto en las sentencias N 238 del 20-02-03, SC/TSJ y N 02303 de 24-10-06 SPA/TSJ, tal como se verá a continuación.

...la doctrina ha establecido la posibilidad de sancionar un mismo hecho, pero solo en los casos de que tales sanciones sean impuestas por autoridades diferentes, esto es por ejemplo una sanción penal y otra administrativa a una actuación que tenga la consideración de ilícito penal y administrativa y a una tercera sanción cuando la misma sanción genera responsabilidad civil. Sentencia N 238 del 20-02-03

...la prohibición pesa siempre en relación con un mismo tipo de responsabilidad, es decir, si se trata de un hecho que da lugar a una sanción administrativa, está excluida la posibilidad de aplicar varias veces la misma, pero cuando se trata de un hecho que siendo susceptible de responsabilidad administrativa, además lo es penal y civil, cada una de estas responsabilidades subsisten de forma individual e independiente, sin que la existencia de una de ellas excluya la aplicación de la otra; se insiste, lo que se proscribe es que por autoridades de un mismo orden y a través de procedimientos distintos se sancione repetidamente una misma conducta. Sentencia N° 02303 de 24-10-06 SPA/TSJ

En igual tendencia y partiendo de que la Administración Pública persigue un fin distinto al de la actividad jurisdiccional, hay quien admite, la imposición de una doble sanción.

La Administración Pública en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora no actúa con el objeto de reintegrar el ordenamiento general, como ocurre a través de la actividad jurisdiccional del Estado, sino para cuidar de los intereses que titulariza, y reintegrar el ordenamiento jurídico administrativo.

De aquí la compatibilidad frente a un ilícito, de la actividad jurisdiccional del Estado y de la actividad sancionadora de la Administración Pública; de aquí también que frente a una infracción, constitutiva a la vez de un delito penal y de un delito administrativo, pueda imponerse al autor una dualidad de sanciones, quebrantando en apariencia, aquel principio con arreglo al cual un hecho no puede ser objeto más que de una sanción, es decir, el principio "*non bis in*

*idem*”, y decimos que ello acontece en apariencia, por cuanto aun siendo uno solo el hecho, de él se derivan distintas infracciones, de naturaleza a su vez distintas. No hay ya vulneración del principio; lo único que existe es un supuesto en el que tal principio no tiene vigencia (*principio de la independencia de la responsabilidad administrativa*),... (Araujo, 469, 2005).

Contrario a lo anterior Sosa (1996, 208) Sostiene:

No obstante, esta independencia de la sanción penal y la sanción administrativa, en algunos casos, como aquellos donde los mismos hechos pueden ser objetos de penas judiciales y de sanciones administrativas en forma concurrente, impera el principio constitucional denominado non bis in idem, por el cual independientemente de la distinta naturaleza que tiene la sanción penal y la administrativa **“nadie puede ser condenado por los mismos hechos” aunque cada régimen bajo los cuales estén previstas las sanciones tutelen intereses jurídicos distintos. (Énfasis añadido).**

En la misma línea argumental Del Rey (1990, citado por Nieto, 2005, 470), define al non bis in idem como:

... principio general del Derecho que, en base a los principios de proporcionalidad y cosa juzgada prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos sea en uno o más ordenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos.

A los fines de evitar la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos sea en uno o más órdenes sancionadores, Nieto (2005, 477), anteriormente citado, considera que “lo que el Estado tiene que preguntarse, cuando decide reprimir un hecho, es si conviene tipificarlo como delito o como infracción administrativa, ya que tiene en sus manos ambas posibilidades”.

SC/TSJ en correspondencia con el criterio anterior, considera que hay violación del non bis in idem, cuando existen infracciones y delitos con identidad de sujeto, hecho y fundamento, aunque se trate de procedimientos y autoridades distintas.

...la violación al principio non bis in idem, se configura cuando dos tipos de autoridades –autoridades administrativas que sancionan infracciones tipificadas en la legislación administrativa, y jueces que ejecutan el “ius puniendi” de conformidad con los delitos y faltas tipificadas en el Código Penal- a través de procedimientos distintos, sancionan repetidamente una misma conducta. Sentencia 1394 del 07-08-01.

Vista así las cosas, no existe unanimidad dentro de la SC, en relación con el principio del non bis in idem, como se vio anteriormente.

Sin embargo, en relación a este punto se considera que si se asume la autonomía del Derecho Administrativo Sancionador, es posible sancionar dos veces un mismo hecho pero en ámbitos distintos: administrativo y penal.

En cuanto a la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en lo que se refiere a la materia ambiental la mayoría de las leyes que regulan el ambiente aceptan la doble sanción (administrativa y penal), ejemplos de esto se evidencian en la Ley Orgánica del Ambiente, (LOA), publicada en GORBV N° 5833 del 22-12-06, LA publicada en GORBV N° 38.595, del 02-02-07, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de LBGF, publicado en GORBV N° 38.946 del 05 de junio de 2008, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT), publicada en G.O N° 3.238 Extraordinaria de fecha 11.08-1983.

Artículo 110. Las sanciones impuestas a los particulares previstas en las leyes ambientales, serán aplicadas sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, ni de las sanciones consagradas en otras leyes. LOA.

Artículo 116. Cuando la infracción cometida sea constitutiva de delito, conforme con las disposiciones establecidas en la Ley Penal del Ambiente y demás leyes de la República, los y las responsables serán sancionados o sancionadas de acuerdo con lo previsto en dichas leyes, independientemente de las sanciones administrativas que corresponda aplicar al Ministerio que ejerza la Autoridad Nacional de las Aguas con arreglo a lo dispuesto en esta Ley.

En estos casos, el Ministerio que ejerza la Autoridad Nacional de las Aguas remitirá las actuaciones realizadas al organismo competente de la jurisdicción penal.

En el caso de que la infracción sea cometida por un funcionario público o funcionaria pública, la sanción penal es autónoma e independiente de la responsabilidad disciplinaria y administrativa. LA.

Artículo 108. La sanción pecuniaria contemplada en este artículo será impuesta sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, y deberá aplicarse junto con las medidas accesorias que correspondan según lo dispuesto en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley. DRVFLBGF.

Artículo 75. Las sanciones previstas en esta ley, serán aplicadas sin perjuicio de las consagradas en otras leyes ni de las acciones civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar. LOPOT

Para finalizar este punto es conveniente destacar que la LOA, es una Ley marco y permite la imposición de sanciones simultaneas (Administrativa y penal), por lo tanto es admisible este criterio en el ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental, igualmente la Ley de Aguas en este aspecto, como se vio con anterioridad es bastante clara al respecto.

## **6. Culpabilidad:**

Maljar, (2004, 190-191) considera que la existencia de la responsabilidad requiere que el autor de un hecho ilícito sea culpable es decir, que lo haya realizado con dolo o culpa, no basta con que una conducta sea típica o antijurídica, es necesario que sea también culpable, esto es consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por malicia o imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable.

Crespo, (2006 102), considera que se ha actuado con culpa cuando:

el autor como causante de la acción u omisión que supone la conducta ilícita implicado directamente como autor, cómplice o encubridor de los hechos ilícitos; y la imputabilidad de éste; que no concurren en él causales de inimputabilidad que alteren su capacidad de obrar; y por último, que haya tenido conciencia, voluntariedad a título intencional o culposo de los hechos...

### **Principio complementario de personalidad de las sanciones.**

... el principio de culpabilidad no se agota con la mera exigencia de dolo o culpa sino que, entendido en un sentido más amplio, engloba el principio complementario de personalidad de las sanciones o, si se quiere, el de la responsabilidad personal por los hechos propios que excluye el traslado de responsabilidad punitiva a persona ajena al hecho infractor. (Nieto, 2005, 389).

En igual sentido, de la lectura del artículo 49 numerales 1 y 5, constitucional se deduce que este principio engloba a las actuaciones judiciales y administrativas.

...lo que debe quedar claro es que el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Administración Pública, exige que la conducta sancionada sea calificada como culpable, bajo la modalidad de dolo o de culpa, porque así lo impone incuestionablemente el artículo 49, numerales 1 y 5 de la Constitución, razón por la cual si este mismo principio es posible inferirlo de la ley que se aplica, estará la Administración frente a un desarrollo del mencionado precepto constitucional, pero no variará en nada ese deber, en el caso de que ni de manera directa ni indirecta dicho principio encuentre respaldo en la indicada ley. Esta debe ser la conducta inexcusable de la Administración, so pena de violar la Constitución, y exponerse al ejercicio de la correspondiente acción de amparo. (Peña, 2005, 174).

Grau, (2004, 61) sostiene que en la aplicación de las sanciones previstas en la Ley impera el principio de culpabilidad, “conforme al cual debe existir dolo o culpa por parte de imputado.

Por ello, se ha admitido como causa eximente de responsabilidad administrativa, el error excusable, pues de él deriva la inexistencia de intencionalidad o culpabilidad del supuesto infractor”.

En otras palabras es el elemento subjetivo del ilícito e implica la presencia de dolo y culpa para que pueda ser sancionado quien infringe una norma, este es el concepto de culpabilidad acorde con el Derecho Penal.

La culpabilidad entendida como elemento subjetivo y sustentado por el dolo y culpa, aunque tiene bastantes seguidores, no obstante hay quienes no la justifican en el ámbito administrativo, por ser contraria con la responsabilidad objetiva.

La SPA, en relación con el principio de culpabilidad es del criterio que:

... El tratamiento que se le ha dado a la culpabilidad como factor a ser eventualmente considerado en esta materia ha variado constantemente; desde las posiciones que rechazan en forma absoluta la culpabilidad, por ser esta incompatible con la responsabilidad objetiva que preside originariamente el área de las infracciones administrativas cometidas por los particulares, hasta aquellas que suponen la exigencia de culpabilidad: no basta querer el resultado (voluntariedad psicológica), sino que es necesario querer el resultado ilícito (intencionalidad, culpabilidad). Sentencia N° 01947 del 11-12-03. TSJ/SPA.

En relación con todo lo anterior, se puede decir que la culpabilidad es sustento del Derecho Penal, pudiendo ser objeto de modificación en el Derecho Administrativo Sancionador, o en el peor de los casos eliminada.

Para nuestro Derecho Administrativo Sancionador tradicional (que en este punto se niega a desaparecer del todo) no es necesaria la culpabilidad en sentido técnico penal y basta con la voluntariedad de la acción para hacer responsable al sujeto; pero la culpabilidad no es, sin embargo, irrelevante puesto que su concurrencia aumenta la gravedad de la infracción. (Nieto, 2005, 383).

Sin embargo, sin ambages se puede afirmar que el Derecho Penal Ambiental, en Venezuela, quiebra el principio de culpabilidad en lo que se refiere a la responsabilidad de las personas jurídicas (principio complementario de personalidad de las sanciones o el de la responsabilidad personal).

Ley Penal del Ambiente (LPA), publicada en G.O N 4.358, de fecha 03-01-1992, admite la culpabilidad de las Empresas en su artículo 6.

La sanción aplicable a las personas jurídicas por los hechos punibles cometidos, en las condiciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley, será la de multa establecida para el respectivo delito y, atendida la gravedad del daño causado, la prohibición por un lapso

de tres (03) meses a tres (03) años de la actividad origen de la contaminación.

Si el daño causado fuere gravísimo, además de la multa, la sanción será la clausura de la fábrica o establecimiento o la prohibición definitiva de la actividad origen de la contaminación, a juicio del juez.

El Tribunal podrá, así mismo, imponer a la persona jurídica, de acuerdo a las circunstancias del hecho que se haya cometido, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1º La publicación de la sentencia a expensas del condenado, en un órgano de prensa de circulación nacional;

2º La obligación de destruir, neutralizar o tratar las sustancias, materiales, instrumentos u objetos fabricados, importados u ofrecidos en venta, y susceptibles de ocasionar daños al ambiente o a la salud de las personas;

3º La suspensión del permiso o autorización con que se hubiese actuado, hasta por un lapso de dos (02) años;

4º La prohibición de contratar con la Administración Pública hasta por un lapso de tres (03) años.

Se realiza la aclaratoria anterior, porque hay quienes consideran que las personas jurídicas pueden ser sancionadas sólo dentro del contexto del Derecho Administrativo.

...el principio de responsabilidad personal o subjetiva (o también de culpabilidad o personal de la sanción), **que es estructural o básico en el Derecho penal**, rige asimismo en el Derecho Sancionador Administrativo... si bien en este último no impide la responsabilidad directa de las **personas jurídicas, es decir, la capacidad infractora de éstas (inexistente en el Derecho Penal)**, aunque con aplicación en tal caso del elemento culpa necesariamente de forma específica y distinta al de las personas físicas... Constitucionalmente **queda excluida así, toda responsabilidad estrictamente objetiva**. Deben entenderse, pues, inconstitucionales las normas administrativas que continúan contemplando una responsabilidad de este tipo. (Parejo, 1996, 161).

En el 2004, Modolell, señaló que no se puede admitir la culpabilidad de las personas jurídicas en virtud del principio de culpabilidad:

...las verdaderas razones dogmáticas para admitir, o excluir, la posible responsabilidad penal de la persona jurídica se sitúan a nivel de la culpabilidad...

...La esencia de la culpabilidad radica en la infracción concreta del mandato normativo, la cual a su vez se basa en un dato de carácter psicológico como es la posibilidad concreta de que el sujeto destinatario de la norma pueda captar el mensaje normativo (concreción del mandato normativo), de allí que sólo pueda ser culpable un ente que posea dicha capacidad de percepción. (p. 46)

... el fin de prevención general (negativa y positiva) se vincula estrechamente con la función motivadora de la norma, según la cual el receptor del mensaje normativo, de la amenaza penal, debe poder ser motivable por la norma. Todo el sistema del delito que gira alrededor de la función motivadora de la pena se desvirtúa cuando se admite la posibilidad de que la pena sea aplicable a la persona jurídica. (p. 52)

El referido Modolell (2004, 64-68), considera que para que las personas jurídicas puedan responder penalmente se requiere abandonar un punto de vista estrictamente teórico en relación con el Derecho Penal, y adoptar un punto de vista político-criminal, pero entendiendo la política criminal como la simple estrategia del Estado ante el crimen, que permita que se pueda utilizar un concepto de conducta distinta a la humana.

Si se asume la política criminal como la estrategia para compatibilizar la acción represiva del Estado con el respeto máximo a las limitaciones de dicha acción, se pensará entonces en un Derecho penal limitado, que opera sólo como último recurso de persecución de conductas dañosas. De esta visión del Derecho penal se deriva un concepto de conducta humana (concepto individual de conducta) que conduce a negar la responsabilidad penal de la persona jurídica. Modolell se inclina por el último concepto de política criminal; asimismo el Derecho Administrativo Sancionador es el instrumento adecuado para atajar los hechos lesivos realizados a través de

personas jurídicas, mediante la imposición de una sanción a la propia persona jurídica.

En relación con el punto de la responsabilidad de las personas jurídicas, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 130 establece lo siguiente.

Las leyes penales que se dicten en ejecución de esta Ley, incluirán sanciones privativas de libertad, disolución de la persona jurídica y sanciones pecuniarias, que **serán aplicadas** según el caso, tanto a las personas naturales como **a las personas jurídicas. Independientemente de la responsabilidad de las personas jurídicas, los propietarios, presidentes o administradores responderán penalmente por su participación culpable en los delitos cometidos por sus empresas. (Énfasis añadido).**

Por otra parte, la responsabilidad objetiva que no es cónsona con el principio de culpabilidad; es admitida en Venezuela tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador, en relación con la materia ambiental, como consecuencia del reconocimiento expreso de la responsabilidad objetiva en el artículo 116 de la Ley Orgánica del Ambiente.

La responsabilidad derivada de daños al ambiente es de carácter objetiva, la simple exigencia 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 ocasionado, bastando la simple comprobación de la realización de la conducta lesiva.

Sin embargo, atendiendo lo que implica el principio de culpabilidad en su sentido estricto, es decir, en relación con el Derecho Penal, se considera que

la culpabilidad sin matizaciones no se corresponde con la materia ambiental, por las siguientes razones:

Las empresas son las principales ejecutoras de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

Dentro de la legislación ambiental los ilícitos en su mayoría son de resultados, que implican daños a los ecosistemas; cuando los órganos y entes administrativos, inician un procedimiento en la mayoría de los casos es porque se ha causado un daño al ambiente. El comentario anterior tiene lugar porque hay autores que para prescindir de la culpabilidad en el Derecho Administrativo se inclinan por estructurar las infracciones de manera tal que cuando tengan lugar se pueda prescindir del principio de culpabilidad, como por ejemplo Nieto y Chiossone, tal como se verá de seguidas.

En éste punto se admite que la responsabilidad objetiva es necesaria para la defensa de ambiente y es necesario equilibrar ésta con el principio de culpabilidad.

Por otra parte no caben dudas de que la Ley penal del ambiente quiebra aspectos del principio de culpabilidad lo que hace deducir que es posible la formulación de un Derecho Penal Ambiental, donde se maticen y se moldeen los principios de acuerdo con la entidad denominada ambiente.

Los autores que se inclinan por eliminar el principio de culpabilidad en el ámbito administrativo lo hacen modificando la estructura de las infracciones y los delitos, por ejemplo:

Nieto, (2005, 393), considera que las infracciones constituyen...”una simple omisión o comisión antijurídica que no precisan ir precedidas de dolo o culpa ni seguidas de un resultado lesivo”

En igual tendencia Maljar, (2004, 87) sostiene que la responsabilidad tendría lugar no “por los daños producidos, por tales actos, sino por la mera infracción al orden jurídico o por la simple desobediencia a las normas que lesionan intereses de la administración”.

En relación con las infracciones, Chiossone, (1976, 23) las denomina transgresiones administrativas y consisten en... “la violación de la regla que impone un deber jurídico al ciudadano frente a la administración”.

Las infracciones o transgresiones administrativas tal como fueron definidas anteriormente permiten excluir la culpabilidad (dolo y culpa).

Sin embargo, asumir la anterior posición es darle un vuelco al Derecho Penal Ambiental Venezolano y al Derecho Administrativo Sancionador Ambiental, considerando que tanto las infracciones como los delitos en materia ambiental configuran en su gran mayoría daños a los ecosistemas

En Venezuela, la potestad sancionatoria administrativa y judicial se ejerce más que todo cuando se cometió un daño y no ante la posibilidad de que éste pueda producirse. Esto lo veremos en la última parte de éste capítulo en el análisis de las leyes ambientales.

Igualmente, si la responsabilidad objetiva es incompatible con el principio de culpabilidad; y éste implica que las personas jurídicas no pueden ser

sancionadas por el principio de personalidad, entonces en Venezuela tenemos un Derecho Penal Ambiental, que rompe paradigmas.

En el Derecho Administrativo Sancionador sólo las infracciones formales pueden dar lugar a la responsabilidad objetiva, y por tanto en Venezuela no se puede prescindir del Principio de culpabilidad, tal como lo plantea Nieto ya que las infracciones son de distintos tipos y los delitos también.

Finalmente, se considera procedente cerrar el punto de la culpabilidad desarrollando lo que entiende la doctrina por responsabilidad objetiva, y responsabilidad subjetiva, considerando que la culpabilidad es cónsona con la última de las responsabilidades comentadas, mas sin embargo, en el contexto de denominado Derecho Ambiental, está ganando espacio la responsabilidad objetiva.

En su concepción clásica, **la responsabilidad es individual y subjetiva. Se apoya en el concepto de la culpabilidad.** Nadie es responsable, salvo las excepciones contempladas en la ley, por los actos u omisiones de otros. Por tanto, para establecer la responsabilidad de una persona es indispensable probar la relación de causalidad entre su acción u omisión culpable y los efectos gravosos que esa conducta ha provocado en los derechos e intereses de la víctima (de la o de las personas afectadas por la conducta antijurídica). Obviamente, la responsabilidad sólo opera en los casos de conductas activas o pasivas previamente calificadas como antijurídicas por la ley. Por esa razón, se habla de “hecho ilícito” (Derecho Civil), “contravención o infracción administrativa” (Derecho Administrativo), y “faltas y delitos” (Derecho Penal)... (Énfasis añadido). (Meier, 2003, 187).

El referido Meier, (2003, 192), en otra parte de su obra define la responsabilidad objetiva, la cual como se verá tiene implicaciones muy distintas a la responsabilidad subjetiva y acorde con la materia ambiental.

En las últimas décadas, a las técnicas tradicionales de la responsabilidad subjetiva o las consecuencias por la acción u omisión culpable constitutivas de hecho ilícito, delito y contravención administrativa, se ha venido agregando la responsabilidad objetiva o sin falta, que independientemente de acto o hecho contrario a derecho, tiene por finalidad indemnizar a la víctima del perjuicio ambiental, mediante la aplicación de “sistema de mutualización” (Fondos mutuales, seguros ambientales) de los riesgos ambientales. Se responde por el solo hecho de realizar una actividad previamente calificada por la ley como susceptible de degradar el ambiente. Al producirse la persona natural o jurídica que lleva a cabo la actividad riesgosa o peligrosa, debe responder de los perjuicios causados sin necesidad de que se pruebe su acción dolosa o culposa...

El Derecho Ambiental es un campo de observación ideal del progreso que ha venido experimentando la lógica de la indemnización. Al imponerse la tendencia de la responsabilidad objetiva.

## **7. Proporcionalidad:**

El principio de proporcionalidad debe inspirar la actuación de la autoridad administrativa en relación a la potestad sancionatoria sobre todo en la imposición de las multas, cuando la cuantía de esta se deje a juicio de los funcionarios.

Existen muchas leyes que establecen sanciones administrativas y exigen la discrecionalidad del funcionario, tal es el caso de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.

Artículo 71. 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 1000,00 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.

De igual talante es el artículo 33, de la Ley de Zonas Costeras.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, actuando en el ámbito de sus competencias, **ordenará al infractor la recuperación del ambiente** o la restitución de éste a su estado original, **y** adicionalmente **sancionará** la violación a las disposiciones del presente Decreto Ley, **en proporción a la gravedad de la infracción** y del daño causado, **con alguna o algunas de las siguientes sanciones administrativas:**

1. Multas, las cuales serán determinadas en unidades tributarias.
2. Suspensión, revocatoria o rescisión de las autorizaciones y de las concesiones, según el caso.
3. Inhabilitación parcial hasta por un periodo de dos (02) años para obtener las concesiones o las autorizaciones previstas en la ley.
4. Indemnización de los daños irreparables por cuantía igual al valor estimado de los recursos afectados. (Énfasis añadido)

En relación al principio de proporcionalidad la TSJ/SPA en sentencia N° 00952 de fecha 01-07-03, dejó sentado lo que implica el referido principio.

...la proporcionalidad configura un principio contenido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en virtud del cual se prevé que aún en los casos en que opere cierta discrecionalidad de parte de la Administración, se debe respetar la debida concordancia entre el supuesto de hecho que dió lugar al acto administrativo y la finalidad de la norma, a objeto de alcanzar un verdadero equilibrio en el cumplimiento de los fines de la Administración Pública.

## **8. Buena fe.**

Grau, (2004, 62) considera que el principio de buena fe se encuentra:

...Ligado a la finalidad de policía administrativa, el bienestar común, debe entenderse que cuando la administración pública ejecuta la norma de policía, está ejecutando una disposición que impone al particular un especial sacrificio, en atención a esa finalidad, por lo cual, lo que debe privar no es el ánimo punitivo o persecutorio, sino el logro de la protección del bien común.

## **ELEMENTOS DEL DELITO.**

Si bien es cierto, que dentro del punto de los principios de la potestad sancionatoria se hizo alusión a su tratamiento en el área penal, (como consecuencia del desplazamiento de los principios de Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador), se cree procedente estudiarlos como elemento del delito que es como lo estudia la doctrina en materia Penal, al fin y al cabo de lo que trata ésta investigación es de la potestad sancionatoria del ESTADO venezolano en materia ambiental.

Vista así las cosas, Delito según el glosador De Angelis, (1754, citado por Chiossone, 1973, 14), “es todo hecho del hombre, de palabra o escrito, cometido con dolo y culpa, prohibido por ley vigente, que no tiene un contenido justo que no puede ser excusado”.

Según el referido Chiossone en esta definición están comprendido los llamados elementos del delito, de acuerdo con la técnica moderna a saber: hecho antijurídico, culpable, legalmente descrito con anterioridad por la ley (típico), en atención a justa causa.

Con la definición contenida en la obra de Chiossone, se persigue demostrar lo que se dijo al comienzo que los principios de la potestad sancionatoria: Tipicidad, Culpabilidad: Son estudiados en el Derecho Penal como elementos del delito.

Igualmente, Grisanti, (2008, 78) define al Delito desde el punto de vista jurídico como: “un acto típicamente antijurídico, culpable e imputable a un hombre y castigado con una pena, más ampliamente castigado con una sanción penal. De este concepto jurídico del delito se derivan los elementos o caracteres del delito”.

Para el mencionado autor el acto, la tipicidad, la antijuricidad, la imputabilidad, la culpabilidad y la punibilidad, constituyen los caracteres o elementos positivos del delito.

No obstante, no los vamos a estudiar desde la óptica de Grisanti y de Chiossone, porque se caerá en concepciones clásicas que chocan con la realidad de la Potestad Sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental, en el aspecto penal, se observan quiebres de los llamados elementos del delito, considerando que el objeto de ésta investigación es determinar cómo es la potestad sancionatoria del Estado venezolano en materia ambiental.

Para comprobar lo que se acaba de afirmar basta con verificar la posición del autor anteriormente citado Grisanti, (2008, 79), en relación con el sujeto activo o agente del delito considera que “... solamente las personas físicas pueden ser sujetos activos del delito. No pueden serlo las personas jurídicas, por cuanto falta en ellas la unidad de conciencia y voluntad que constituye la

base de la imputabilidad; y, por tanto, la base de responsabilidad en materia penal”.

Así pues, este autor se suma a la posición de Parejo y Modolell, arriba expuesta

## **DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA POTESTAD SANCIONATORIA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y PENAL.**

Los principios de la potestad sancionatoria penal y administrativa, en su denominación son los mismos, no obstante, en su definición presentan ciertas diferencias.

Dentro del Derecho Administrativo se encuentran desarrollados como principios del Derecho Administrativo Sancionador, principios de la potestad sancionatoria y como garantías que limitan la actividad de policía de la administración y en cuanto al Derecho Penal son estudiados como elementos de la Teoría del Delito.

Maljar, (2004, 82) en relación con las desemejanzas entre el derecho penal y el administrativo sostiene que:

... ni la legalidad, tipificación, culpabilidad, etc., tendrán idéntico alcance, siendo necesario establecer, caso por caso, tales diferencias o matices.

Su molde pues, no debe ser idéntico al del derecho penal e inevitablemente su consolidación definitiva se irá gestando a través de los años con una jurisprudencia que lo vaya forjando lentamente.

Todos estos aspectos fueron estudiados en el punto anterior donde se demostró que existen diferencias en el tratamiento de los principios, resultando que en el Derecho Penal estos se presentan como mayor rigor, no obstante, en materia ambiental, se dan las denominadas matizaciones tanto en el ámbito administrativo como el penal.

## **CAPÍTULO II**

### **ÓRGANOS QUE EJERCEN LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL.**

Las sanciones en materia ambiental dentro del ordenamiento jurídico venezolano, integran el concepto de Guardería Ambiental. La Ley Orgánica del Ambiente, (LOA), publicada en Gaceta Oficial N° 5.833, Extraordinario, que entró en vigencia el 22 de junio de 2007, reguló en algunos de su artículos los aspectos concernientes a la Guardería Ambiental, en relación con su definición, órganos competentes y facultades.

Guardería Ambiental: Acción de vigilancia y fiscalización de las actividades que, directa o indirectamente, puedan incidir sobre el ambiente para la verificación del cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado. Artículo 3 LOA.

La Guardería Ambiental será ejercida por los ministerios con competencia en materia de: Ambiente, Industrias Básicas y Minería, Infraestructura, Salud, Agricultura y Tierra, Energía y Petróleo y por la Fuerza Armada Nacional, y por órgano de la Guardia Nacional, y por los demás órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal en el marco de sus competencias. Igualmente, ejercerán la guardería ambiental, como órganos auxiliares, las comunidades organizadas, los consejos comunales y demás organizaciones y asociaciones civiles con fines ambientales, de conformidad con la presente Ley y demás normativas que regule la materia. Artículo 100 LOA.

Los funcionarios de la Guardería Ambiental, representantes del Poder Público, están facultados para tramitar en el marco de sus competencias y de conformidad con la normativa sobre la materia, lo conducente ante la comisión de un hecho punible ambiental o de una infracción administrativa, en garantía de la conservación del

ambiente y del desarrollo sustentable. Artículo 101 LOA.

No obstante, aunque existen muchos órganos competentes en guardería ambiental, sólo ejercen la potestad sancionatoria (imponen sanciones), es decir, dictan actos administrativos sancionatorios algunos, entre ellos: el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, Instituto Nacional de Parques, los órganos y entes municipales y los tribunales.

Es importante no confundir Guardería Ambiental, con potestad sancionatoria, como se afirmó anteriormente la sanción está inmersa dentro de la Guardería Ambiental y esto se evidencia de la definición establecida en el Decreto Número 1.221, de fecha 02 de noviembre de 1990, publicado en Gaceta Oficial N 34.678, de fecha 19 de marzo de 1991, que contiene el Reglamento de Guardería Ambiental.

A los fines del presente Reglamento, se entiende por Guardería Ambiental la actividad tendiente a la prevención, vigilancia, examen, control, fiscalización, **sanción** y represión de las acciones y omisiones que directa o indirectamente sean susceptibles de degradar el ambiente y los recursos naturales renovables. (Énfasis añadido). Artículo 2 Reglamento de Guardería Ambiental.

Sin embargo, para que se pueda imponer una sanción se requiere la intervención de otros órganos del Poder Público, como es el caso de las Fuerzas Armadas Nacionales y Ministerio Público, se hace esta aclaratoria porque únicamente no se analizará al MPPAMBIENTE, Instituto Nacional de Parques (Inparques) Ente de la Administración Pública Descentralizada Funcionalmente, Órganos y entes municipales, sino también a las Fuerzas Armadas Nacionales y el Ministerio Público, en atención a la importancia de estas organizaciones en el ejercicio de la potestad sancionatoria.

El Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, intentó sistematizar las acciones relacionadas con la vigilancia y control Ambiental, y propuso agrupar bajo la denominación de Sistema Nacional de Vigilancia y Control Ambiental, a los órganos y entes competentes en la vigilancia y control de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, mencionados en el párrafo anterior.

El Sistema Nacional de Vigilancia y Control Ambiental, está conformado por el conjunto de instituciones, públicas y privadas, que realizan actividades vinculadas a este campo de actividad, interrelacionadas entre sí por medio de instrumentos legales que lo norman, en función de las características de las diversas actividades humanas que afectan al medio y sus recursos naturales, todo lo cual forma parte del sistema. (MARN, 2003, 13).

Asimismo, el Reglamento de Guardería Ambiental, vigente desde 1991, en su artículo 4, designa a los órganos competentes para ejercer el servicio de Guardería Ambiental, entre estos órganos se encuentran:

- 1) Los funcionarios competentes de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Agricultura y Cría, Sanidad y Asistencia Social, Energía y Minas, Transporte y Comunicaciones, Relaciones Interiores, y del Ministerio Público.
- 2) Los funcionarios de los Organismos encargados de la Administración de las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, las Autoridades Únicas de Área, y demás organismos de la Administración Pública a los cuales las leyes y reglamentos les atribuyen funciones de guardería ambiental.
- 3) Los funcionarios de las fuerzas Armadas de Cooperación.
- 4) Los funcionarios competentes de las Gobernaciones y de los Concejos Municipales, en el ámbito de la competencia territorial, de acuerdo a las leyes y ordenanzas respectivas.
- 5) Los funcionarios de las policías Metropolitanas, Estadales y Municipales, Cuerpos de Bomberos, Capitanías de Puerto y Defensa Civil.

Con base a lo anterior, se puede afirmar que el artículo 100 de la LOA y 4 del Reglamento de Guardería, son similares en relación a la designación de los órganos y entes competentes en Guardería Ambiental, de hecho la primera ratificó muchas disposiciones del reglamento y los cambios están relacionados con las modificaciones en los nombres que han experimentado algunas Instituciones del Estado, en los últimos años.

Cabe agregar, que tal como se verá a continuación dentro del MPPAMBIENTE, se distingue las funciones de Guardería Ambiental con la denominación de Vigilancia y Control Ambiental, esta última incluida dentro del concepto de Guardería Ambiental y distinta a la sanción, los funcionarios de Vigilancia y Control, no se limitan a la sustanciación de Procedimientos Administrativos Sancionatorios, sino que incluye la organización de las comunidades y la ejecución de programas preventivos.

## **CARACTERÍSTICAS Y COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS QUE EJERCEN LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO VENEZOLANO EN MATERIA AMBIENTAL.**

### **MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL AMBIENTE.**

Es un órgano de la Administración Pública Central, que forma parte del ente territorial República. Pertenece al Poder Ejecutivo. “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determine esta Constitución y la Ley”. Artículo 225 C.R.B.V.

El ejercicio de la potestad organizatoria, es lo que permite la creación, configuración y puesta en marcha del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y corresponde al Presidente de la República, en uso de la atribución que le confieren los artículos 236. 20 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República.

Omisis.

20 Fijar el número, organización, y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.

Del análisis de numeral 20 del artículo 236, se deduce que el Presidente de la República para ejercer la potestad organizatoria debe ceñirse a lo establecido en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en Gaceta Oficial N Extraordinario 5.890 de fecha 31-07-2008.

No obstante, el referido órgano data de 1977, cuando la potestad organizatoria estaba asignada al Órgano Legislativo Nacional, sin embargo, la asignación de la potestad organizatoria al Presidente permitió la reestructuración del Ministerio en tres Viceministerios: Gestión del Agua, Conservación Ambiental y Ordenación y Administración Ambiental, (este último es competente para ejercer las funciones de Vigilancia Ambiental, a través de la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental).

De acuerdo al Decreto N° 5246 del 20 de marzo de 2007, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central.

Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro y los Despachos de los Viceministros. El Despacho del Ministro contará con la Dirección de Despacho y las dependencias y funcionarios necesarios para el cumplimiento de sus fines, según lo determine el correspondiente Reglamento Orgánico. Artículo 33 DOFAPC.

Con fundamento en lo anterior, el Decreto 2.623 del 23 de septiembre de 2003, publicado en Gaceta Oficial Numero 5.664 del 29 de septiembre de 2003, que contiene el Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, en su artículo 1 dispone que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales está integrado por el Despacho del Ministro o Ministra, el Despacho del Viceministro o Viceministra del Agua, el Despacho del Viceministro o Viceministra de la Conservación Ambiental, El Despacho del Viceministro o Viceministra de Ordenación y Administración Ambiental; las Direcciones Estadales Ambientales y demás dependencias que establezca este Reglamento Orgánico.

El Despacho del Viceministro o Viceministra de Ordenación y Administración Ambiental, está integrado de acuerdo al artículo 29 por la Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente, la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental y la Oficina Administrativa de Permisiones.

La Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental, es la Unidad Administrativa del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente que realiza las actividades relacionadas con la Guardería Ambiental, de conformidad con el artículo 33 del referido Reglamento.

- 1) Velar por el cumplimiento de las políticas, directrices y estrategias para la vigilancia, supervisión, fiscalización y control del ambiente y de los recursos naturales, garantizando su conservación y prevención.

- 2) Desarrollar una permanente vigilancia, supervisión, fiscalización y control en todo el territorio nacional, a los fines de asegurar una efectiva y eficiente gestión ambiental.
- 3) Planificar y ejecutar las actividades de supervisión, vigilancia, fiscalización y control de las intervenciones al ambiente.
- 4) Formular y ejecutar los planes de Guardería Ambiental, en coordinación con otros organismos con competencia en la materia.
- 5) Asesorar y coordinar al Consejo Nacional y Consejos Regionales de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, así como al Comité Nacional y Comités Regionales de Guardería Ambiental.
- 6) Vigilar y supervisar actividades sobre las cuales pesen medidas preventivas o definitivas, para reducir o eliminar las causas degradantes del ambiente y de los recursos naturales.
- 7) Velar por el cumplimiento de las acciones derivadas de la ejecución forzosa de sanciones y medidas correctivas, impuestas en sentencias judiciales o actos administrativos en coordinación con los organismos competentes.
- 8) Promover y ejecutar labores preventivas y coercitivas, destinadas a evitar ilícitos y delitos ambientales, a los fines de garantizar que la ocupación del territorio y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales cumplan con la normativa legal ambiental.
- 9) Proporcionar asesoría permanente y oportuna en el área de su competencia a las Direcciones Generales y Direcciones Estadales Ambientales, que así lo requieran.
- 10) Coordinar relaciones de intercambio y cooperación con todos los organismos públicos y privados, cuyas actividades estén estrechamente vinculadas en materia de vigilancia y control ambiental.

- 11) Ejercer las funciones inherentes a la Secretaría Técnica Nacional de la Comisión Nacional de la Guardería Ambiental.
- 12) Promover y asesorar los planes de contingencia ambiental a nivel nacional, regional y local, conjuntamente con los organismos competentes.
- 13) Abrir, sustanciar, decidir y sancionar los expedientes administrativos como consecuencia de las transgresiones a la normativa ambiental; y solicitar la instrucción del expediente penal respectivo, en caso de delitos ambientales.**
- 14) Apoyar al Ministerio Público como órgano de policía de investigaciones penales, en aquellos casos donde sean requeridas actuaciones técnicas para la instrucción de expedientes penales, en materia ambiental.
- 15) Las demás atribuciones que le confieren las leyes, reglamentos y resoluciones. (Énfasis añadido).

Igualmente, de acuerdo a la disposición final primera del referido Reglamento Orgánico, el Ministro o Ministra está facultado para determinar mediante Resolución el número, organización y atribuciones de las Direcciones adscritas a las Direcciones Generales, de las Direcciones Estadales Ambientales y demás dependencias que conforman el Despacho.

En tal sentido, la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental, tiene adscritas la Dirección de Coordinación Ambiental, la Dirección de Supervisión

Ambiental, la Dirección de Fiscalización y Control Ambiental y la Dirección de Protección y Control de Incendios Forestales; y la Oficina Administrativa de Permisiones.

En cuanto a los principios de organización que rigen a este Ministerio, tenemos: el de jerarquía, ninguna de las unidades administrativas tienen autonomía y el máximo titular del órgano (Ministro), ejerce la denominada tutela orgánica sobre todas las unidades adscritas al MPPAMBIENTE.

El MPPAMBIENTE, se perfila como un órgano complejo integrado por: Los Viceministerios, las Direcciones Estadales, Direcciones Generales, que también son órganos.

En cuanto a los órganos relacionados con el ejercicio de la potestad sancionatoria dentro del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, se encuentran: la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental y las Unidades de Vigilancia y Control de las Direcciones Estadales, adscritas al Vice ministerio de Ordenación y Administración Ambiental y a la Coordinación de Ordenación y Administración Ambiental de cada Dirección Estatal, respectivamente.

Ahora bien, el titular de la Dirección General de Vigilancia y Control Ambiental y los titulares de las Direcciones Estadales; imponen sanciones, es decir emiten actos administrativos sancionatorios, previa realización de un Procedimiento Administrativo sustanciado por los funcionarios de ambas Direcciones; y a su vez apoyan a las Fiscalías de Defensa Ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 numeral 14 del Reglamento interno del MPPAMBIENTE. “Apoyar al Ministerio Público como órgano de policía de investigaciones penales, en aquellos casos donde sean requeridas

actuaciones técnicas para la instrucción de expedientes penales, en materia ambiental”.

### **INSTITUTO NACIONAL DE PARQUES. (INPARQUES):**

Es un instituto Autónomo, y en tal sentido se rige por lo que establece la CRBV, en su artículo 142. “Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca”.

La ley a que hace referencia el artículo anterior es la LOAP, que actualmente fue dictada por el Presidente de la República, habilitado por la Asamblea Nacional, que establece que los institutos autónomos se equiparan con los denominados Institutos Públicos. “Los institutos autónomos se regularán conforme a las disposiciones previstas en la presente sección, y todas aquellas normas que le sean aplicables a los institutos públicos”. Artículo 101.

Así pues, los titulares de la potestad sancionatoria para la creación de Institutos Autónomos, y en este caso concreto el legislador nacional, debe acatar lo establecido en los artículos 96 al 100 del DRVFOAP,

Sin embargo, el referido Instituto fue creado en 1978, por Ley del Instituto Nacional de Parques (LINP), publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 2.290 de fecha 21-07-1978. Adscrito al Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

El Instituto Nacional de Parques, adscrito al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, tiene personalidad jurídica propia y patrimonio distinto e independiente

del Fisco Nacional; goza de las prerrogativas que a éste le acuerda el título preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional; y queda exento del pago de impuestos, tasas y contribuciones nacionales. Artículo 4 LINP.

La creación de INPARQUES, obedece a la necesidad del Estado venezolano, de planificar, construir, ampliar, organizar, acondicionar, conservar y administrar los parques nacionales y de recreación a campo abierto, tal gestión se aplica a:

1º Las áreas e instalaciones de recreación a campo abierto o de uso intensivo que así sean declaradas por el Ejecutivo Nacional, por motivo de ornamentación, embellecimiento, saneamiento ambiental, esparcimiento y bienestar de la población.

2º Las áreas regionales declaradas o que se declaren parques nacionales y monumentos naturales de conformidad con la Ley Forestal de Suelos y Aguas.

El INPARQUES, tiene entre sus competencias, las siguientes:

1. La administración de los parques a que se contrae esta Ley, Comprendiendo la planificación, construcción, ampliación, acondicionamiento, administración y conservación así como la ejecución de las acciones conducentes al desarrollo integral del sistema Nacional de Parques. La planificación de las materias que son objeto de esta Ley, se hará tomando en cuenta las directrices previstas en el Plan de la Nación;
2. La creación a nivel regional de unidades técnicas que se encarguen de la administración, manejo y desarrollo de las áreas que se le asignen; siguiendo las directrices del Instituto.
3. Dictar las normas a las cuales habrán de someterse las diversas actividades, temporales o permanentes que puedan realizarse dentro de los parques;
4. Elaborar en coordinación con las correspondientes dependencias del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, los proyectos de reglamento a ser dictados por el Ejecutivo Nacional para el uso, aprovechamiento y conservación de los parques Nacionales de conformidad con la Ley Forestal de Suelos y Aguas y de la Ley

Orgánica del Ambiente y sus Reglamentos.

Omisis

11. Estimular y vigilar el desarrollo de parques estatales, municipales y de otra naturaleza, asesorar sobre sus instalaciones y funcionamiento y colaborar con organismos y personas que tengan objetivos similares con el del Instituto.
12. Las demás que le atribuyen las Leyes y los Reglamentos.

En relación al ejercicio de la potestad sancionatoria la clausula residual del artículo anterior, es fundamental, considerando que las competencias de INPARQUES, se proyecta sobre los monumentos naturales y parques nacionales, ambas figuras de acuerdo al artículo 15 de la LOPOT, constituyen Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), que comprenden: "...las áreas del territorio nacional que se encuentran sometidas a un régimen especial de manejo, conforme a las leyes especiales, las cuales, en particular son las siguientes".

- 1) Parques Nacionales  
Omisis
- 2) Monumentos naturales.

De tal modo, se aplica a las referidas ABRAE, las disposiciones contenidas en el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, publicado en Gaceta Oficial Nro. 4.106 del 09 de junio de 1989, y Reglamento sobre Guardería Ambiental, publicado en Gaceta Oficial Nro. 34.678 del 19 de marzo de 1991;

La imposición de sanciones, por parte de INPARQUES, se encuentra explicada de manera clara en la Sentencia N° 00952 de fecha 01-07-03, SPA/TSJ, en los siguientes términos.

... tal atribución, de naturaleza autorizatoria, en modo alguno puede considerarse como excluyente **de la potestad sancionatoria atribuida al Instituto Nacional de Parques (INPARQUES), para castigar los ilícitos ambientales que se susciten dentro de los espacios geográficos antes descritos.** Antes, por el contrario, de una correlación de normas consagradas en los instrumentos legislativos ya mencionados, y en particular, del contenido del Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales, publicado en Gaceta Oficial Nro. 4.106 del 09 de junio de 1989, conocido también como Decreto Nro. 276 del 07 de junio de 1989, así como del Reglamento sobre Guardería del Ambiente, publicado en Gaceta Oficial Nro. 34.678 del 19 de marzo de 1991; **se deduce claramente la potestad sancionatoria del Instituto Nacional de Parques, por órgano de los funcionarios a cargo de la guardería ambiental, para iniciar, sustanciar y decidir los procedimientos sobre las infracciones a la legislación ambiental, tal como lo dispone el artículo 6, numeral 7 del último de los reglamentos mencionados.** Por las razones anotadas, esta Sala desestima el alegato de incompetencia planteado. Así se declara. (Énfasis añadido).

Sobre la base de las consideraciones anteriores se quiere demostrar que el MPPAMBIENTE, no es el único órgano que puede imponer sanciones en materia ambiental.

Asimismo, cualquier otro órgano o ente designado como administrador de un tipo de ABRAE, de acuerdo al Reglamento de Guardería, puede sancionar las infracciones a la legislación ambiental.

## **MINISTERIO PÚBLICO.**

Aunque esta parte de la investigación se destinó a los órganos que ejercen la potestad sancionatoria, es decir, dictan Actos Administrativos, se considera procedente analizar la estructura organizativa y competencias del Ministerio

Público, considerando por una parte que el Derecho Penal Ambiental, se aplica por la jurisdicción ordinaria, dentro del contexto del sistema acusatorio venezolano; caracterizado porque:

Las funciones están claramente separadas; así la función de **acusar corresponde exclusivamente al Ministerio Público** salvo delitos de acción privada. La función de defender queda de manos del imputado y su defensor, y la función de llevar el debate durante la fase oral corresponde al juez, quien también decide. (Énfasis añadido). (Puppio, 2004, 151).

De la misma manera, en cuanto al sistema acusatorio, enfocándolo como proceso Sánchez, (1998, 154), opina que: “Las tres funciones básicas del proceso acusación, defensa y de decisión, se encuentra encomendada a organismos diferentes, o sea, el Juez sólo decide y otros órganos inician la investigación y defienden al imputado”.

Así las cosas, le corresponde al Ministerio Público, entre otras muchas funciones, acusar; es un órgano de creación Constitucional, y conforma el Poder Ciudadano; y como órgano del referido Poder goza de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley Orgánica.

... Los órganos del Poder Ciudadano son: la Defensoría del Pueblo, **El Ministerio Público** y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica. (Énfasis añadido). Artículo 273 C.R.B.V.

También la CRBV, en sus artículos 284 y 285 Constitucional regula lo concerniente a la Dirección del Ministerio Público, las condiciones para ser titular del Ministerio Público y las atribuciones correspondientes.

Sin embargo, la organización y funcionamiento de acuerdo con el mencionado artículo 273, corresponde a una Ley Orgánica; la Ley Orgánica del Ministerio Público, del 19 de marzo de 2007, publicada en Gaceta Oficial 38.647.

Por lo tanto el título III, conformado por cuatro capítulos y nueve secciones contiene la Organización del Ministerio Público, sin embargo, el artículo 25 numeral 8 faculta al Fiscal para dictar el Estatuto Orgánico del Ministerio Público y las demás normas de carácter interno que considere necesarias para el ejercicio de las atribuciones que le confieren la CRBV y las leyes.

Asimismo, en el referido título se encuentran lo relativo a la remoción del fiscal, las faltas en que puede incurrir y las condiciones para ocupar los distintos cargos que integran el Ministerio Público.

En efecto la potestad organizatoria del Ministerio Público está distribuida entre la Constitución, la Ley y normas de rango sublegal.

En relación al Estatuto Orgánico al que hace referencia el artículo 25. 8 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, está contenido en la Resolución N° 482 de fecha 15-12-00, publicado en la GORBV N° 37.014.

Al referido Instrumento Jurídico, desde su entrada en vigencia hasta el presente año, se le han realizado, entre otras, las siguientes modificaciones:

Integración de la Coordinación de Atención y Orientación al Público a la Unidad de Atención a la Víctima. GORBV N° 37.099, de fecha 14-12-00.

Cambio de denominación de las Fiscalías de Familia y de Procuradurías de Menores, a Fiscalías del Ministerio Público con competencia en el Sistema de Protección del Niño, el Adolescente y la Familia, y en Fiscalías del Ministerio Público con competencia en el Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente. GORBV N° 37.223 de fecha 20-06-01.

Reestructuración de la Dirección de Contraloría Interna como órgano de Auditoría Interna, el cual se denominará Unidad de Auditoría Interna. GORBV 37.610 de fecha 15-01-03.

Conversión del Área de Derecho Internacional en Coordinación de Asuntos Internacionales, y a su vez, cambiar su adscripción de la Dirección de Consultoría Jurídica a la Dirección de Apoyo Jurídico. GORBV N° 38419 de fecha 18-04-06.

Cambio de Adscripción jerárquica de la Coordinación de Servicios Generales a la Dirección General Administrativa; por la Coordinación de Servicios Generales, adscrita a la Dirección de Infraestructura y Edificación de este Despacho. GORBV 38.799 de fecha 30-10-07.

Reorganización de la Coordinación de Servicios Médicos del Ministerio Público del Área Metropolitana de Caracas y de Maracaibo, Estado Zulia. GORBV 38639 de fecha 07-03-07.

Eliminación de la Dirección del Instituto de Estudios Superiores y creación de la Escuela Nacional de Fiscales del Ministerio Público. GORBV 38905 de fecha 08-04-08.

Supresión de la Dirección General Ambiental y adscripción de la Dirección de Defensa Integral del Ambiente y Delito Ambiental a la Dirección General de Actuación Procesal.

En la última reestructuración se le asignaron a la Dirección de Defensa Integral del Ambiente, las siguientes competencias.

1. Proponer la adopción de políticas en la materia de su competencia.
2. Dirigir y coordinar las actuaciones en materia ambiental con los representantes del Ministerio Público.
3. Cumplir con las atribuciones que otorgan la Constitución y las leyes para el ejercicio de las acciones penales y civiles en materia ambiental, a través de las actuaciones de los Fiscales del Ministerio Público.
4. Coordinar los procesos de planificación, programación y organización de las actividades relacionadas con la materia ambiental.
5. Recibir y tramitar los planteamientos relacionados con hechos violatorios del ordenamiento ambiental vigente.
6. Planificar, programar y organizar las acciones a implementarse, para atender las demandas de restitución por los daños ocasionados al ambiente.
7. Dirigir y coordinar las gestiones de enlace con las instituciones y organismos administrativos y jurisdiccionales competentes en la materia ambiental.

8. Coordinar y asistir a los fiscales del Ministerio Público, en las investigaciones de los ilícitos ambientales.
9. Recibir audiencias en las materias que conoce la Dirección.
10. Presentar a la Dirección General de Actuación Procesal con el propósito de que sean presentadas a la Dirección de Consultoría Jurídica, las propuestas legislativas en materia ambiental, para ser incorporadas en los anteproyectos que presente el Fiscal General de la República ante la Asamblea Nacional, así como las propuestas de opinión razonada que introduzca el Fiscal General de la República ante la Asamblea Nacional en relación con proyectos de leyes ambientales.
11. Elaborar y presentar el informe anual de gestión.
12. Formular observaciones a las actuaciones de los fiscales del Ministerio Público en asuntos de su competencia.
13. Presentar cuenta a la Dirección General de Actuación Procesal sobre todos aquellos asuntos que deban hacerse de su conocimiento.
14. Emitir opiniones, fijar directrices y evacuar consultas a los fiscales del Ministerio Público, en materias de la competencia de la Dirección.
15. Asignar comisiones a los Fiscales del Ministerio Público y realizar seguimiento de las actividades desarrolladas en su cumplimiento.
16. Coordinar los traslados de los fiscales del Ministerio Público que deban cumplir comisiones emanadas de esta Dirección.
17. Aplicar el Instrumento de Evaluación de Desempeño al personal, profesional, administrativo y obrero, que le está adscrito.
18. Dar respuesta a los peticionarios, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución.
19. Coordinar, supervisar y ejercer el control de gestión sobre la actividad de los funcionarios, empleados y obreros que le estén adscritos.

20. Autorizar y tramitar los permisos y vacaciones del personal que le está adscrito.

21. Promover a través de la dirección competente la formación y capacitación de los funcionarios adscritos a su dependencia.

Las demás que le atribuya la Fiscal General de la República. Resuelve tercero de la Resolución N° 479 de fecha 03 de junio de 2008.

En relación a las Fiscalías de Defensa Ambiental, estas son creadas por el artículo 46 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Son Fiscales del Ministerio Público en Defensa Ambiental, aquellos o aquellas a quienes corresponde el ejercicio de las acciones penales y civiles derivadas de la Comisión de hechos punibles de carácter ambiental, y las demás atribuciones que les confieren las leyes, relacionadas con la materia.

Cabe agregar, que la Ley Orgánica del Ministerio Público, establece los Deberes y Atribuciones de los Fiscales o Fiscalas del Ministerio Público en materia ambiental.

1. Ejercer las atribuciones que esta Ley y el Código Orgánico Procesal Penal establecen para los o las Fiscales del Ministerio Público de Proceso, cuando se esté en presencia de presuntos hechos punibles que afecten el ambiente.
2. Ejercer la acción civil derivada de los delitos ambientales de conformidad con las leyes.
3. Dirigir o realizar, según el caso, las investigaciones penales ambientales y las diligencias efectuadas por los órganos policiales competentes; supervisar la legalidad de las actividades correspondientes y disponer todo lo referente a la adquisición y conservación de los elementos de convicción.
4. Solicitar ante el órgano jurisdiccional competente las medidas precautelativas necesarias para eliminar un

peligro, interrumpir la producción de daños al ambiente o a las personas, o evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga.

5. Realizar, conforme a la ley y reglamentos correspondientes, servicios de guardería ambiental.

Las demás que le sean atribuidas por las leyes. Artículo 47 LOMP.

Además de las anteriores es competencia del Ministerio Público, las establecidas en el artículo 108 del COPP.

### **FUERZA ARMADA NACIONAL.**

Tiene asignada funciones trascendentales para el ejercicio de la potestad sancionatoria, tanto judicial como administrativa, tal como se evidencia en el Reglamento de Guardería Ambiental, en virtud de que actúa como órgano con competencia especial en la investigación penal ambiental.

Corresponde a las fuerzas armadas de Cooperación en el cumplimiento de sus funciones de policía ambiental, las siguientes

Omisis...

12) Asegurar en su condición de órgano principal, mediante su retención, los elementos materiales probatorios del cuerpo del delito, tales como armas, municiones, jaulas, trampas y demás equipos, implementos, objetos y productos.

13) Realizar las investigaciones y tomar las medidas de índole policial procedentes, ante la presencia o constatación de cualquier actividad de exploración, uso, explotación, aprovechamiento, manejo, industrialización, circulación, movilización, y comercialización de los recursos naturales renovables y del ambiente en general, realizadas sin las autorizaciones o aprobaciones exigidos por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes sobre la materia.

14) Practicar las inspecciones necesarias, tomar las declaraciones de los presuntos infractores y demás personas que aparezcan como conocedoras de los hechos relacionados con la infracción y remitir la documentación y demás elementos probatorios a la autoridad administrativa competente, en los casos de actividades de uso, explotación o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del ambiente en general, realizados en contravención de los términos establecidos en las autorizaciones, aprobaciones, concesiones o contratos debidamente expedidos por la autoridad administrativa.

15) Vigilar, controlar y custodiar permanentemente las áreas, locales, establecimientos o industrias, sobre las cuales las autoridades administrativas acuerden tomar medidas preventivas o definitivas para reducir o eliminar las causas contaminantes, deteriorantes o degradantes del ambiente.

16) Proceder de oficio, por denuncia o a instancia de la autoridad judicial competente, en su condición de órgano principal de policía judicial, a la instrucción de sumario, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Código de Enjuiciamiento Criminal u otras leyes especiales, en aquellos casos que constituyan hechos punibles tipificados en el Código Penal o en la legislación penal en materia de ambiente y recursos naturales renovables.

17) Ejecutar, en el caso de ser requeridos por la autoridad administrativa o judicial competente, las acciones derivadas de la ejecución forzosa de sanciones o medidas correctivas impuestas en sentencias judiciales o actos administrativos.

18) Las demás que le sean propias de conformidad con lo establecido en leyes especiales. Artículo 7 numeral 12 al 18 Reglamento de Guardería Ambiental.

En relación a la función establecida en el numeral 16, actualmente la Fuerza Armada Nacional, se rige por el Código Orgánico Procesal Penal.

Igualmente la Ley Orgánica del Ambiente ratifica la condición de órgano de policía administrativa especial de la Fuerza Armada Nacional, a través del

componente de la Guardia Nacional

En tal sentido, la Ley del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, publicada en Gaceta Oficial N° 38.598 del 05 de enero de 2007, impone a la Fuerza Armada Nacional a través de la Guardia Nacional, de conformidad con el artículo 9, los deberes siguientes: ...el cuidado riguroso de los rastros materiales dejados en la comisión de un delito, su conservación y la no alteración o modificación del estado de las cosas, mientras se lleven a cabo las actividades que correspondan y los deberes previstos en la ley.

Asimismo, el Código Orgánico Procesal Penal, regula en los artículos 110 al 117, a los órganos de policía de Investigaciones, es decir al MPPAMBIENTE y a la Guardia Nacional.

Retomando lo dicho en el Capítulo I, en relación a la competencia y la potestad, existe en el ordenamiento jurídico venezolano muchos órganos con competencia en materia ambiental en lo que se refiere a la Guardería Ambiental, conservación, mejoramiento del ambiente, pero sólo el Ministerio del Poder para el Ambiente, INPARQUES, los órganos municipales, (ámbito administrativo) y los tribunales penales (ámbito judicial), tiene asignada potestad sancionatoria.

### **ENTE TERRITORIAL MUNICIPAL.**

EL Municipio constituye la unidad política primaria de la organización nacional de la República, su organización y funcionamiento se rige por la CRBV y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (LOPPM), publicada en Gaceta Oficial del 21 de abril de 2006.

La organización y funcionamiento de los Municipios corresponde al Órgano Legislativo Municipal (Concejo Municipal), quien determinará la estructura organizativa que ejercerá las potestades en materia ambiental.

Al igual que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en Gaceta Oficial 4.109, de fecha 19-06-89, actualmente, corresponde al órgano Legislativo Municipal, organizar las estructuras organizativas que van a gestionar las competencias asignadas a los Municipios.

Precisando de una vez de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la LOPPM, vigente. “En el ejercicio de su autonomía corresponde al Municipio.

Omisis

5. Legislar en materia de su competencia, y sobre la organización y funcionamiento de los distintos órganos del Municipio”.

Igualmente, cabe agregar que en igual manera el artículo 5 de la referida Ley, también confiere potestad a los Concejos Municipales, para determinar el régimen funcional, de los poderes municipales.

Así las cosas, un caso concreto donde se evidencia la materialización de los postulados contenidos en la LOPPM, lo constituye el Consejo Legislativo del Municipio Chacao, que sancionó el 25-11-04, la reforma de la Ordenanza que crea el Instituto Autónomo Municipal de Protección Civil y Ambiente (IPCA).

Igualmente, conviene agregar que los Institutos Autónomos como en caso del IPCA, deben ser creados por Ley, no sólo en cumplimiento de la LOPPM, sino en atención a la Constitución y el DRVFLAP, que establece los lineamientos para el ejercicio de la potestad organizatoria, aplicable a todos

los entes políticos territoriales.

El IPCA, tiene como objetivo planificar, crear regular, coordinar y desarrollar la organización de protección civil, administración de desastres, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en la jurisdicción del Municipio Chacao del Estado Miranda.

En lo que respecta, al alcance de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, está recogido en el artículo 3 de la referida Ordenanza en los siguientes términos:

**1. La creación y fomento de la conciencia ciudadana en lo relativo a la importancia de la protección civil, administración de desastres, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.** Igualmente, incentivar la participación de la ciudadanía en los programas destinados a la prevención ante situaciones de riesgo para sus vidas y sus bienes.

Omisis

**4. La coordinación, ejecución de las acciones e imposición de las medidas sancionatorias correspondientes, para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente** en jurisdicción del Municipio Chacao, a través de los inspectores designados para tal fin.

En relación a las competencias del IPCA, de acuerdo al artículo 5, le corresponde al IPCA, entre otras muchas atribuciones aplicar las sanciones prevista en la Ordenanza sobre la recolección de Desechos y Residuos, sin perjuicio de lo establecido en otras Leyes y Ordenanzas y ejercer las competencias e imponer las sanciones que de conformidad con los instrumentos normativos que las prevean le correspondan al Instituto Autónomo Municipal de Protección Civil y Ambiente (IPCA).

Del mismo modo el Municipio Baruta del Estado Miranda, por órgano del

Concejo Municipal, dentro de la estructura organizativa de la Alcaldía creó la Dirección de Áreas Verdes, a la que le corresponde la gestión ambiental.

Para dar por concluido este punto, es necesario destacar que el Municipio tiene competencia en materia ambiental y le corresponde al órgano legislativo municipal, determinar la estructura organizativa que va a gestionar las mismas, atendiendo que las competencias ambientales son concurrentes, por lo que las ordenanzas que se dicten deben atender a lo establecido en las Leyes nacionales, para comprobar lo que se acaba de decir basta revisar la distribución competencia establecida en los artículo 156.23 y 178 de la CRBV.

Además la Sala Constitucional, dentro del contexto de explicar en qué consiste la forma de Estado Federal Venezolano, ha desarrollado las denominadas competencias concurrentes.

...las competencias concurrentes entre los Estados y los Municipios deben estar previamente delimitadas en una ley de base nacional, y ello es así por que sólo el órgano Legislativo Nacional tiene competencia para dictar leyes de base reguladora (según los principios de interdependencia, coordinación, corresponsabilidad y subsidiariedad) de las competencias concurrentes no sólo de la República con los Estados sino también de la de éstos últimos entre si. Sentencia N° 843 del 11-05-2004, SC/TSJ.

En otras palabras, los Concejos Municipales deben legislar de acuerdo a lo establecido en las leyes nacionales.

## **TRIBUNALES PENALES.**

Actualmente, las sanciones penales en materia ambiental, son impuestas por los Tribunales de la Jurisdicción Penal Ordinaria.

Sin embargo, una de las novedades de la Ley Orgánica del Ambiente, vigente es la creación de una Jurisdicción Penal Especial, cuya organización, composición y funcionamiento se regirán por las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Procesal Penal, ley orgánica correspondiente y en el reglamento interno de los circuitos judiciales penales.

Ahora bien, mientras no esté en funcionamiento la referida jurisdicción corresponde a la jurisdicción penal ordinaria el conocimiento y decisión de las causas provenientes de acciones u omisiones tipificadas como delitos por la ley especial respectiva.

En tal sentido, se analizará la jurisdicción penal ordinaria y se procederá al estudio del Código Orgánico Procesal Penal y demás normativa aplicable.

Los tribunales penales se organizarán, en cada circunscripción judicial, en dos instancias: una primera instancia, integrada por tribunales unipersonales y mixtos; y otra de apelaciones, integrada por tribunales colegiados de jueces profesionales.

El control de la investigación y la fase intermedia estarán a cargo de un tribunal unipersonal que se denominará tribunal de control; “En esta fase le corresponde a los jueces controlar el cumplimiento de los principios y garantías establecidos en éste Código, en la Constitución de la República; y practicar pruebas anticipadas, resolver excepciones, peticiones de las partes y otorgar autorizaciones”. Artículo 282 C.O.P.P.

La fase de juzgamiento corresponderá a los tribunales de juicio, que se integrarán con jueces profesionales que actuarán sólo o con escabinos, según el caso, conforme a lo dispuesto en este Código, y se rotarán

anualmente.

El tribunal unipersonal conocerá:

Las causas por delito o falta que no ameriten penas privativas de libertad.

Las causas por delitos cuya pena en su límite superior no exceda de cuatro años de privación de libertad.

Las causas por delitos respecto de los cuales pueda proponerse la aplicación del procedimiento abreviado.

La acción de amparo cuando la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violado o amenazado de violación sea afín con su competencia natural, salvo que el derecho o la garantía se refiera a la libertad y seguridad personal. Artículo 64 COPP.

En cuanto al Tribunal mixto conocerá de “las causas por delitos cuya pena sea mayor de cuatro años en su límite máximo.

Las cortes de apelaciones estarán compuestas por tres jueces profesionales.

Los tribunales competentes para conocer del procedimiento abreviado de las faltas, y el de ejecución de sentencia serán unipersonales.

## **CAPITULO III**

### **ACTOS JURÌDICOS DICTADOS EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONATORIA.**

Dentro de la doctrina administrativa también son denominados actos de poder y constituyen:

... una ordenación requerida en su emisión de competencia, deliberación y ejecución. El acto de poder opera en la existencia cuando en el caso concreto una “función” es ejercida por un “órgano”. La adjetivación del acto de poder, como “político”, “legislativo”, judicial o “administrativo” depende de la función ejercida... (Dromi, 1986, 84).

En el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria se dictan actos de poder o jurídicos, en el caso de la Administración Pública se denominan: Actos Administrativos y en el caso de los Órganos Judiciales (Tribunales) se denominan: Sentencias.

Ambos Actos de Poder o Jurídicos serán definidos a continuación:

#### **ACTO ADMINISTRATIVO:**

Acto Administrativo Sancionatorio: Antes de definir el acto administrativo sancionatorio es necesario aclarar que la doctrina no ha sido unánime para dar una definición, en relación al ACTO ADMINISTRATIVO, en tal sentido, se pueden encontrar definiciones en sentido amplio y restringido, así como discrepancias en relación a si ciertos actos jurídicos o no pueden

comprenderse o considerarse como verdaderos actos administrativos, verbigracia los reglamentos.

### **CARACTERISTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.**

Se compagina con la definición de acto administrativo en sentido restringido y es “la declaración de voluntad, que produce un efecto jurídico que consiste en el reconocimiento, creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas subjetivas concretas. (Bocanegra, 2002, 30).

En otras palabras la definición de acto administrativo anteriormente expuesta se limita a los llamados actos de decisión.

En sentido contrario Araujo. (207, 465) considera:

...que si bien los actos que contienen declaraciones de voluntad (decisiones) constituyen sin duda, la más importante especie de actos administrativos, no son las únicas porque no los agotan. Por tanto, deben incluirse también dentro de la noción, los actos administrativos que contienen declaraciones de juicio, conocimiento y deseo realizadas por la Administración Pública y que tienen efectos jurídicos.

En la misma Línea argumental, Linares, (2006, 757), Sostiene que:

...el acto administrativo es cualquier declaración de la Administración y no sólo aquellas que alteren una situación jurídica. Luego, debe emanar de una administración Pública y no de los particulares... Proviene en tercer lugar, de una potestad administrativa, concepto técnico que asegura el respeto al principio de legalidad...

Cabe agregar, que en este punto se coincide con los dos autores, que se acaban de citar, sin embargo, lo que si se debe tener claro es que un **ACTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO**, contiene una decisión y por lo tanto

es una declaración de voluntad, que limita una situación jurídica subjetiva y por ende encuadra en el concepto restringido de acto administrativo expuesto por el mencionado Bocanegra.

El referido Araujo, 2007, 544, 545 clasifica a los **ACTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONATORIOS** como Actos Administrativos restrictivos o limitativos. Estos restringen o limitan la esfera jurídica de los particulares. El principio general es que para poder restringir o limitar un derecho subjetivo se necesita que la autoridad administrativa esté habilitada, autorizada por una norma de rango legal.

Las sanciones administrativas son una manifestación del poder del Estado, que se ejerce a través de autoridades administrativas.

Ahora bien, **Acto Administrativo Sancionatorio**: Es una manifestación o declaración unilateral de voluntad de la Administración Pública (Nacional y Municipal) y Administración Pública descentralizada funcionalmente, mediante la cual se le impone una **SANCIÓN** a una persona natural o jurídica, en ejercicio de la potestad sancionatoria, previa realización de un procedimiento administrativo.

Cuando hay una sanción ambiental, es porque existe un acto administrativo; que es el que exterioriza la actuación del órgano.

Asimismo, todo acto administrativo debe contener:

1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto;
2. Nombre del órgano que emite el acto;
3. Lugar y fecha donde el acto es dictado;

4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido;
5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes;
6. La decisión respectiva, si fuere el caso;
7. Nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número, y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.
8. El sello de la Oficina. Artículo 18 LOPA.

### **ELEMENTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Los elementos materiales del acto administrativo sancionatorio son: La Competencia, el objeto, el fin, y estos elementos no deben presentar vicios para evitar su invalidez.

### **LAS SENTENCIAS.**

Las sentencias son los actos jurídicos que se dictan en ejercicio de la función judicial.

La Ley Penal del Ambiente, establece el contenido de la sentencia que se dicten por la comisión de Delitos Ambientales.

En la sentencia definitiva, el juez se pronunciará sobre la responsabilidad civil del enjuiciado y, en su caso, de la persona jurídica. Igualmente aplicará la sanción que corresponda según el artículo 5º de esta Ley. Para la determinación del monto o tipo de daños ocasionados, se procederá de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Ambiente.

El juez, a parte de las penas podrá condenar al procesado o a la persona jurídica a:

1. Restaurar, a su costa, las condiciones ambientales preexistentes al hecho punible de ser ello posible;
2. Modificar o demoler las construcciones violatorias de disposiciones sobre protección, conservación o defensa del ambiente;
3. Devolver los elementos al medio natural de donde fueron sustraídos.;
4. Restituir los productos forestales, hídricos, fáunicos o de suelos;
5. Repatriar, al país de origen, los residuos o desechos tóxicos o peligrosos.
6. Instalar los dispositivos necesarios para evitar la contaminación o degradación del ambiente. Artículo 26 Ley Penal del Ambiente.

Adicionalmente, en la sentencia condenatoria se podrá imponer al responsable la obligación de ejecutar medidas restitutivas.

En toda sentencia condenatoria por los delitos en los cuales resulten daños o perjuicios contra el ambiente o los recursos naturales, el juez impondrá al responsable o responsables la obligación de ejecutar medidas restitutivas correspondientes, reparar los daños correspondientes, reparar los daños causados por el delito e indemnizar los perjuicios. En tal sentido, el juez podrá ordenar, entre otras, las siguientes medidas:

1. La modificación de construcciones violatorias de disposiciones sobre conservación del ambiente y los recursos naturales, y su conformidad con la normativa infringida.
2. La restauración de los lugares degradados al estado más cercano posible al que se encontraban antes de la degradación.
3. La remisión de elementos al medio natural de donde fueron sustraídos, en caso de ser posible y pertinente.
4. La restitución de los productos forestales, hídricos, faunísticos o de suelo obtenido ilegalmente.
5. El saneamiento o la reordenación del espacio a fin de tornarlo utilizable ambientalmente con otro uso distinto al original, en aquellos casos en que el daño sea irreparable, al punto de resultar imposible recuperar la vocación inicial del suelo.
6. La repatriación al país de origen de los residuos o desechos peligrosos importados ilegalmente o prohibidos en su lugar de origen, por cuenta del condenado. Artículo 133 LOA

Las denominadas medidas reparatorias se compaginan con las sanciones reparatorias y aplicables en el ámbito penal.

Así mismo, la Ley Penal del Ambiente en su artículo 27, establece la sentencia conminatoria.

Quando el juez señale un plazo para la ejecución de trabajos, y éste venciere sin haberse dado cumplimiento a la obligación impuesta se aplicará por el juez de la causa una multa equivalente a diez (10) días de salario mínimo por cada día de retardo, hasta el cumplimiento íntegro de la obligación, sin perjuicio de ordenarse la ejecución de los trabajos por un tercero a costa del infractor, practicándose las medidas necesarias para garantizar el pago de las obras.

Igualmente, el artículo 364 del Código Orgánico Procesal Penal, establece los requisitos de la sentencia.

...La sentencia contendrá:

1. La mención del tribunal y la fecha en que se dicta; el nombre y apellido del acusado y los demás datos que sirvan para determinar su identidad personal;
2. La enunciación de los hechos y circunstancias que hayan sido objeto del juicio;
3. La determinación precisa y circunstanciada de los hechos que el tribunal estime acreditados;
4. La exposición concisa de sus fundamentos de hecho y de derecho.
5. La decisión expresa sobre el sobreseimiento, absolución o condena del acusado, especificándose en este caso con claridad las sanciones que se impongan;
6. La firma de los jueces, pero si uno de los miembros del tribunal no pudiere suscribir la sentencia por impedimento ulterior a la deliberación y votación ello se hará constar y aquella valdrá sin esa firma.

En conclusión, el juez cuando vaya a dictar una sentencia relacionada con la comisión de un delito ambiental, debe considerar no sólo el artículo 364 del Código Orgánico Procesal Penal, sino además los artículos 26 y 27 de la Ley Penal del Ambiente y 133 de la Ley Orgánica del Ambiente, los referidos instrumentos jurídicos, establecen los requisitos de la sentencia que se dicten en ejercicio de la potestad sancionatoria en materia ambiental en el ámbito penal.

En otro orden de ideas, cabe destacar que la sanción además de dividirse en administrativa y penal y concretarse en actos administrativos y sentencias, respectivamente, suele caracterizarse por consistir en una sanción pecuniaria, interdictiva o disciplinaria.

En consecuencia, definiremos los tres tipos de sanciones, considerando que se encuentran establecidas por el legislador en el ámbito ambiental. En este punto Peña (2005, 276-288), empieza haciendo referencia a las sanciones aflictivas o represivas y reparatorias para llegar a las pecuniarias, interdictiva y disciplinarias, cuando se acepta la clasificación de las sanciones como: aflictivas o represivas y reparatorias se está prescindiendo del criterio acogido por la doctrina Italiana que admite que el carácter aflictivo de la sanción únicamente puede afectar al sujeto, es decir, a la persona pero no a la cosa, obviando de esta forma la posible reparación del interés público lesionado, en tal sentido, no tienen carácter de sanción las que obligan a los transgresores a reponer la situación urbanística o ambiental, al estado originario anterior a la infracción.

En relación a la admisión de sanciones reparatorias, que consisten en que el mal infringido está dirigido a la reparación del interés específico público lesionado y de manera indirecta a lograr el respeto de los ciudadanos al

ordenamiento jurídico, en materias tan sensibles e importantes para la tutela del interés general, como son la ecología, el ambiente, la ordenación del territorio y el urbanismo, constituyen una matización necesaria, considerando que la protección del ambiente, la ecología, el territorio y el urbanismo, se concreta mediante el establecimiento de sanciones que impliquen la reposición de la situación alterada a su estado original y la eventual indemnización.

Asimismo, la revocación de una concesión o de una autorización no constituyen sanciones, porque carecen de efectos punitivos, la revocatoria tiene como objetivo en la esfera administrativa la protección de los intereses públicos, y por lo tanto no puede encuadrar en el concepto de sanción, o sea no tiene carácter punitivo, debido a que la inobservancia o incumplimiento de los administrados, no constituye un hecho ilícito, o mejor una infracción administrativa. Los actos administrativos solo revisten carácter sancionatorio cuando están precedidos de un acto ilícito previo, o mejor de una infracción calificada como tal por Ley.

Con base a lo anterior, las sanciones se clasifican en: Pecuniarias, interdictiva y disciplinarias.

Las primeras implican el pago de una suma de dinero, siendo su expresión característica la multa, en lo que se refiere a las segundas surten su efecto aflictivo sobre la actividad del infractor de la norma jurídica, incluyendo a las reparatorias y entre las modalidades que admite esta categoría de sanciones tenemos:

El cierre de establecimientos comerciales, el comiso de instrumentos y materiales de trabajo, la inhabilitación temporal para obtener autorizaciones,

la demolición de las obras construidas en infracción de las normas de ordenación del territorio y urbanísticas, la reparación efectiva del daño causado, y la paralización de las obras, cuando en su construcción se haya violado un precepto legal.

En cuanto a las sanciones disciplinarias: Constituyen una especie de sanción administrativa que implica un mal que infringe generalmente la Administración Pública, a una persona natural infractora de la norma disciplinaria, también denominada deontológica en algunos casos, cuando dicha persona aparece incardinada a la administración mediante una relación de supremacía especial.

Las sanciones disciplinarias derivan de las referidas relaciones de sujeción especial, que le sirven de base de sustentación, el sancionado siempre será una persona natural, pues la referida relación reviste un carácter personal se instaura entre cada uno de los funcionarios públicos, estudiantes, enfermos, etc.

Cabe agregar, que las sanciones disciplinarias se dividen en correctivas, de orden y expulsivas, las primeras abarcan las sanciones morales, pecuniarias y limitativas y las expulsivas son más graves porque consisten en la expulsión del sancionado al servicio al cual aparece vinculado, verbigracia destitución del funcionario.

En relación a las morales comprenden las amonestaciones verbales y escritas, la pecuniaria implica la multa y la suspensión de sueldo y la limitativa se relaciona con la suspensión temporal de las funciones con goce o sin goce de sueldo.

Tomando el planteamiento de Peña, presentado anteriormente de manera resumida se puede decir, que en materia ambiental la sanción o mejor dicho el contenido de la misma es de carácter pecuniario, interdictiva, y disciplinario, incluyendo en la interdictiva la reparación, lo cual es cónsono con el ambiente, es lógico que quien cause un daño a los ecosistemas, lo repare y es más útil para la población que le restituyan en lo posible el ambiente a su estado original, que el monto de una multa depositada en una entidad recaudadora.

Igualmente, la sanción penal también puede ser pecuniaria e interdictiva y disciplinaria, el funcionario público puede ser sancionado con pena privativa de libertad por omitir requisitos sobre impacto ambiental.

El funcionario público que otorgue los permisos y autorizaciones, sin cumplir con el requisito de estudio y evaluación del impacto ambiental, en las actividades para las cuales lo exige el reglamento sobre la materia, será sancionado con prisión de tres (3) a seis (6) meses y multa de trescientos (300) a seiscientos (600) días de salario mínimo. Artículo 61 LPA.

Cabe agregar que entre las sanciones penales y administrativas, la única distinción posible es que únicamente en las primeras se admiten penas privativas de libertad.

En relación a las sanciones la LOA, establece en su título IX las medidas y sanciones ambientales y en tal sentido, en su carácter de ley marco contiene disposiciones que deben ser desarrolladas en las distintas leyes que se dicten en el contexto ambiental y las limitaciones para el establecimiento de las sanciones pecuniarias: multas y penas privativas de libertad.

En ejecución de esta Ley, deberán dictarse las adecuadas normas penales y administrativas en garantía de los bienes jurídicos tutelados por la misma. Las sanciones pecuniarias correspondientes serán hasta de diez mil unidades tributarias (10.000 U.T); y hasta de diez años de prisión si consistieren en penas privativas de libertad, debiéndose hacer la fijación de acuerdo con la mayor gravedad del hecho punible, a las condiciones del mismo y a las circunstancias de su comisión, manteniendo la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho.

En cuanto, a la efectiva reparación del daño causado, las inhabilitación para obtener autorizaciones consideradas como tipos de sanciones interdictivas la LOA, las considera como una medida accesorias tal como se puede comprobar de la lectura del numeral 2 del artículo 112.

Además de las sanciones contempladas, deberá ordenarse en todo caso las siguientes.

1. Revocatoria del acto administrativo autorizatorio.
2. **Inhabilitación hasta por el periodo de dos años, para solicitar y obtener nuevos actos administrativos autorizatorios para la afectación del ambiente, la diversidad biológica y demás recursos naturales.**
3. Ejecución de fianza de fiel cumplimiento, si fuere el caso.
4. El comiso de equipos, instrumento armas, materiales, aparatos, instalaciones o equipos con que se cometió la infracción o delito y los productos que de ellos provengan, a no ser que pertenezcan a un tercero ajeno al hecho.
5. El comiso de los recursos naturales o sus productos obtenidos ilegalmente y su restitución al medio natural, si ello es posible o conveniente.
6. **Efectiva reparación del daño causado.**
7. La ocupación o eliminación de obstáculos, aparatos, objetos u elementos que entorpezcan el funcionamiento de vehículos, establecimientos, instalaciones, plantas de tratamiento o fuentes emisoras de contaminantes.
8. La retención de vehículos y medios de transporte utilizados para la comisión del ilícito ambiental, hasta tanto se pague la multa, se repare el daño o se garantice la reparación efectiva del mismo.

9. Cualquier otra medida tendiente a conjurar un peligro de daño o evitar la continuación del daño ambiental, y asegurar su reparación si el daño a comenzado a manifestarse.

En lo tocante a las sanciones disciplinarias la LOA, en su condición de Ley marco, regula este aspecto y en tal sentido, dispone:

Los funcionarios públicos que hubieren otorgado instrumentos de control previo ilegales para la realización de actividades capaces de degradar el medio ambiente, serán sancionados con multa de hasta diez mil unidades tributarias (10.000 U.T), sin menoscabo de la declaratoria de nulidad absoluta del acto en cuestión.  
Artículo 127 LOA.

En relación al punto de las sanciones disciplinarias, consecuencia obviamente del ejercicio de la potestad disciplinaria ésta no es exclusiva de la Administración Pública, sino que la potestad disciplinaria es un agregado de cualquier otra potestad, esta realidad permite constatar que:

...la potestad sancionatoria es siempre un anejo de alguna otra potestad (de administrar aguas, de recaudar impuestos, de gestionar un patrimonio público y de administrar justicia, a cuyo servicio está...

— la potestad sancionatoria no es exclusiva de una Administración concreta, y ni siquiera de las Administraciones Públicas, sino del titular de la potestad principal o material, cualquiera que sea: Administración, Tribunales, Asambleas Parlamentarias, Casa Real... (Nieto, 2005, 128).

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y PENAL.**

La formación del acto de poder se compone de una serie de etapas de elaboración que importan verdaderos actos parciales cuya combinación es la resultante de un procedimiento reglado (administrativo, legislativo o judicial), que en líneas generales

comprende: Iniciación (proposición), deliberación (preparación), aprobación (decisión), ejecución (realización), fiscalización (control). (Dromi, 1986, 84).

En otras palabras el surgimiento del acto jurídico (acto administrativo y sentencia), responde a un procedimiento sea administrativo o penal; antes de la emisión del referido acto, es necesario que el órgano competente para sancionar garantice los derechos a los posibles infractores, previo a la existencia del acto administrativo o del acto judicial, se debe garantizar el derecho a la defensa, el debido proceso, la demostración de la culpabilidad o la realización del daño, es decir, el procedimiento es el instrumento que hace posible el apareamiento del acto jurídico.

En tal sentido, no podemos evitar referirnos a ambos procedimientos y consideramos que tal referencia no desbordaría los objetivos de esta investigación, considerando que sin procedimiento no hay acto jurídico, y en caso de que no lo hubiese o que este fuese defectuoso acarrearía la nulidad del mismo.

En relación a la nulidad de los actos administrativos la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), establece en su artículo 19 numeral 4., que:

Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

Omisión.

4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, **o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.** (Énfasis añadido).

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.**

Las Leyes Ambientales no son uniformes en la regulación del procedimiento administrativo sancionatorio, por una parte existen Leyes, como por ejemplo la que regula la Pesca y la Acuicultura, los Bosques y la Gestión Forestal y las de Zonas Costeras que establecen su propio procedimiento. “Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad”. Artículo 47 (LOPA).

Es necesario advertir que el MPPAMBIENTE, no es competente para imponer las sanciones establecidas en la primera ley mencionada, sin embargo, se hace la aclaratoria considerando que en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, Ley de Zonas Costeras, en las labores de vigilancia y control a los cuerpos de agua, el MPPAMBIENTE, se involucra con las especies acuáticas reguladas por la Ley de Pesca y Acuicultura.

Por otra parte la mayoría de los instrumentos jurídicos que regulan la materia ambiental al no establecer procedimiento administrativo deben regirse por la LOPA. Entre las Leyes que no contiene el Procedimiento Administrativo tenemos: Ley de Residuos y Desechos Sólidos, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley de Protección a la Fauna Silvestre, Ley de Sustancias Materiales y Desechos Peligrosos, Ley de Aguas, Ley de Diversidad Biológica

Debido a esto se desarrollará el Procedimiento Administrativo, establecido en la LOPA, así como los procedimientos especiales del DRVFLBGF y Ley de Zonas Costeras.

## **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (PAS), DE ACUERDO A LA LOPA.**

### Inicio del PAS

Se inicia formalmente mediante denuncia u oficio, a través de la notificación de una orden de proceder, pero para que la misma cumpla con su cometido, debe llenar una serie de requisitos, a los fines de garantizarles a los particulares el cumplimiento del debido proceso establecido en el Art. 49 CRBV.

El debido proceso, que comprende:

La defensa y la asistencia jurídica que son derechos inviolables en todo estado y grado del proceso (derecho a ser notificado, a presentar pruebas, y a disponer de tiempo y medios adecuados para su defensa, recursos contra la decisión).

Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.

Derecho a ser oído.

Derecho a ser juzgado por sus jueces naturales.

Ninguna persona puede ser obligada a declarar contra si misma o en contra de su cónyuge, concubino, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, la confesión solo surte efectos si se produce voluntariamente.

Ninguna persona podrá ser sancionada por acto u omisiones no previsto como delitos o faltas en leyes preexistentes.

Ninguna persona puede ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.

Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados.

### **Notificación.**

La administración debe notificar al particular el texto íntegro de la orden de proceder y la misma debe ser realizada de conformidad con lo señalado en los Artículos 73 al 77 de la LOPA, en el referido acto debe concedérsele al particular un plazo de diez días para que exponga sus pruebas y alegue sus razones. (Art. 48 LOPA)

### **Sustanciación.**

Luego de realizada la notificación se procederá a abrir el expediente correspondiente en el que recogerá toda la tramitación a que dé lugar el asunto. (Art. 51 LOPA)

La tramitación comprende las actuaciones del Ministerio, (inspecciones, elaboración de informes, averiguación y comprobación de los hechos) y no podrá exceder de cuatro meses salvo causas excepcionales en las que se acordará una prórroga la cual no podrá exceder de dos meses, éste término comenzará a correr a partir de la notificación del orden de proceder. (Artículo. 60 y 61 LOPA)

La sustanciación e impulso del procedimiento administrativo de carácter sancionatorio recae sobre la Administración. (Artículo 53 LOPA).

La Administración tiene amplios poderes para actuar inquisitivamente a los fines de solicitar a las distintas autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes del caso. Artículo 54 LOPA.

Los documentos e informes antes mencionados tienen un plazo máximo de evacuación, 15 días si son internos y 20 en los otros casos. Artículo 55 LOPA.

La omisión de los informes y antecedentes antes señalados no suspende la tramitación, salvo disposición en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario involucrado. Artículo 56 LOPA.

Salvo disposición en contrario los informes no son vinculantes. Artículo 57 LOPA.

### **Decisión.**

Tiene lugar cuando ha transcurrido el lapso de la sustanciación, y es el momento cuando se dicta el acto administrativo sancionatorio.

El acto administrativo que imponga una sanción puede ser objeto de revisión, a través de los recursos correspondientes.

La interposición de los recursos es un derecho que tienen los administrados que consisten en la posibilidad de que la administración modifique la sanción impuesta en caso de que esta hubiese sido impuesta en contravención a la normativa aplicable.

Los recursos establecidos en la LOPA: Son de reconsideración, jerárquico y de revisión.

**Recurso de reconsideración:**

Procederá contra todo acto administrativo de carácter particular. Artículo 94 LOPA.

**Lapso de interposición:**

Deberá ser interpuesto dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los 15 días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

**Recurso jerárquico:**

Procede cuando el órgano inferior decide no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración.

**Lapso de interposición:**

El interesado podrá, dentro de los 15 días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior interponer el recurso jerárquico directamente por ante el Ministro.

**Recurso de revisión:**

Procede contra los actos administrativos firmes y podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos:

- Cuando hubieran aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente.
- Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
- Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme. Art. 97 LOPA.

**Lapso de interposición.**

El recurso de revisión sólo procederá dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o, de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del mismo artículo.

Será decidido dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su presentación.  
Artículos. 98 y 99.

### **PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECIDOS EN EL DRVFLBGF, Y LEY DE ZONAS COSTERAS.**

En éste punto cabe destacar que en los aspectos relacionados con el Procedimiento Administrativo, no regulados en estas Leyes debe aplicarse lo que al respecto establezca la LOPA.

En cuanto al Procedimiento Administrativo Sancionatorio, establecido en el DRVFLBGF, se pueden dar dos supuestos:

El primer supuesto implica las siguientes fases:

- Inicio de averiguación administrativa.
- Inicio del procedimiento Administrativo. Se realizará mediante acta. Que debe contener los requisitos establecidos en el artículo 123 del DRVFLBGF.
- Auto de descargo. De admitirse los hechos en este acto. Procede la Sanción. Se remite el expediente al funcionario facultado para imponerla. Contra la decisión que imponga la sanción se podrán interponer los recursos establecidos en la LOPA.

El segundo supuesto implica las fases de:

- Inicio de averiguación administrativa

- Inicio del procedimiento Administrativo, mediante acta. Que debe contener los requisitos establecidos en el artículo 123 del DRVFLBGF.
- Auto de descargo. La admisión parcial de los hechos o su rechazo motiva la continuación de procedimiento.
- Lapso probatorio. (Doce días hábiles)
- Imposición de Sanción: Al día siguiente de haber concluido el lapso probatorio. Se remite el expediente al funcionario facultado para que imponga la sanción, quien deberá decidir dentro de los treinta días continuos contados desde la recepción del expediente.

En cuanto a la realización de PAS, establecido en la Ley de Zonas Costeras.

Este se inicia de Oficio o por denuncia, en el primero de los casos puede suceder que se sorprenda a la persona natural o al representante de la persona jurídica infraganti.

Ya sea que el PAS, inicie por denuncia o de oficio, este consta de las siguientes fases: Inicio, Investigación, Sustanciación, Decisión, Control.

### **Inicio:**

Para iniciar el procedimiento se levantará acta que contendrá: Identificación del presunto infractor, ubicación geográfica del lugar, narración de los hechos, señalamiento de los testigos presentes durante la presunta comisión del hecho, si los hay, y existencia, vigencia o condición de las concesiones o autorizaciones otorgadas por la autoridad competente y se expedirá boleta de citación, donde se indicará que el plazo para la comparecencia es de tres (03) días hábiles.

Cuando se concrete la comparecencia de infractor se le notificará el hecho que se le atribuye, con todas las circunstancias de la comisión, disposiciones generales que resulten aplicables, datos provenientes de la investigación y la indicación de que dispone de diez (10) días hábiles contados a partir de su comparecencia para hacer sus alegatos de hecho y de derecho, consignar sus pruebas y solicitar la práctica de las diligencias que considere.

Lo anterior, es una diferencia trascendental en relación con el procedimiento establecido en la LOPA, porque en el acto administrativo que inicia el procedimiento (orden de proceder), y que debe ser notificado de acuerdo al artículo 73 de la LOPA, se le notifica al presunto infractor cuales son los hechos que motivaron la actuación de la autoridad competente para sancionar, lo que permite al referido infractor presentar sus alegatos en el lapso de comparecencia, (diez (10) días hábiles, a partir de que es notificado) Artículo 48 LOPA.

### **Investigación:**

La investigación se realizará en un lapso de quince días continuos, a partir del conocimiento del hecho. Excepcionalmente éste lapso podrá extenderse por causas plenamente justificadas a criterio de la autoridad competente, de lo cual deberá quedar constancia en el expediente.

En la fase de investigación los funcionarios del MPPAMBIENTE, con competencia en Guardería Ambiental, practicarán todas las diligencias tendentes a investigar y a hacer constar la presunta comisión de la infracción, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y en la responsabilidad del presunto infractor, así como al aseguramiento de los objetos relacionados con la presunta comisión del hecho.

**Sustanciación:**

Tendrá lugar en un plazo no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la última actuación que conste en el expediente, en esta fase el funcionario del MPPAMBIENTE, procederá a evaluar todas las actuaciones y podrá hacer evacuar u ordenar cualquier otra actuación que considere necesaria,

**Decisión.**

El funcionario competente para decidir desde que termine la sustanciación, tendrá quince (15) días hábiles siguientes, que pueden extenderse hasta tres (03) días hábiles más para adoptar la decisión.

**Control.**

Los actos administrativos desfavorables que se dicten pueden ser objeto de los recursos administrativos establecidos en la LOPA.

Finalmente, el Procedimiento por (flagrancia), procede cuando los funcionarios del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, sorprenden a la persona natural o al representante de la persona jurídica realizando actividades contrarias a la LZC, por lo que deben ordenar la inmediata suspensión de dichas actividades y deben dictar las medidas preventivas para evitar que se produzcan daños.

## **PROCEDIMIENTO PENAL ORDINARIO.**

En relación al Procedimiento Penal Ordinario, es necesario traer a colación el contenido del artículo 137 de la LOA

La organización, composición y funcionamiento de los órganos de **la jurisdicción Especial Penal Ordinaria se regirá por las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Procesal Penal**, en la ley orgánica correspondiente y en el Reglamento Interno de los Circuitos Judiciales Penales Ambientales. (Énfasis añadido).

Así las cosas, para la imposición de una sanción penal ambiental debe seguirse el Procedimiento pautado en los artículos 280 al 370 del COPP.

Durante la materialización del procedimiento penal, al igual que en el Procedimiento Administrativo Sancionador, existen garantías que deben respetarse y materializarse. “Toda persona antes de ser sancionada tiene derecho a un proceso previo y dentro de esta garantía encontramos la del juez natural, principio de inocencia, el in dubio pro reo, la garantía non bis in idem y la duración razonable del proceso”. (Sánchez, 159, 1998).

En relación a las fases del Procedimiento Penal Ordinario, este consta de tres fases:

Preparatoria: Tiene por objeto la preparación del juicio oral o público, mediante la investigación de la verdad y la recolección de todos los elementos de convicción que permitan fundar la acusación del fiscal y la defensa del imputado.

Intermedia: Durante esta fase tiene lugar la audiencia preliminar, que es un requisito fundamental para la fase del juicio, ya que el juez de control decidirá si procede o no la acusación del Ministerio Público.

Juicio: Tiene lugar el debate oral y público y se rige por los principios de concentración y continuidad, inmediación, oralidad, publicidad.

Iniciado el procedimiento penal ordinario este puede concluir, por desistimiento, sobreseimiento, archivo fiscal o por sentencia dictada de acuerdo a las formalidades establecidas en el C.O.P.P.

De acuerdo a las distintas formas de culminación, se presentarán los cuatro supuestos de terminación del Procedimiento Penal Ordinario y será en el cuarto supuesto que desarrollaremos completamente las fases preparatoria, intermedia y de juicio.

1. Iniciado el procedimiento mediante denuncia o querrela, el Ministerio Público ordenará el inicio de la investigación y dispondrán que se practiquen todas las diligencias necesarias para hacer constar la comisión de un hecho punible, con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la responsabilidad de los autores y demás partícipes, y el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración. Artículos 283 y 300.

Dentro de los quince días siguientes a la recepción de la denuncia u querrela: Cuando el hecho no revista carácter penal o cuya acción esté evidentemente prescrita, o exista un obstáculo legal para el desarrollo del proceso o, Iniciada la investigación se determina que los hechos objeto del proceso constituyen delito de acción privada.

El fiscal solicitará, al Juez de control el desistimiento.

La decisión que declare el desistimiento será apelable por la víctima se haya o no querellado.

2. Iniciado el Procedimiento y siendo los resultados de la investigación insuficientes para acusar, el Ministerio Público, decretará el archivo de las actuaciones, sin perjuicio de la reapertura cuando aparezcan nuevos elemento de convicción.

Cuando se afecten intereses colectivos y difusos, el Fiscal del Ministerio Público deberá remitir al Fiscal Superior correspondiente, copia del decreto de archivo con las actuaciones pertinentes, dentro de los tres días siguientes a su dictado. Si el Fiscal Superior no estuviere de acuerdo con el archivo decretado, enviará el caso a otro Fiscal a los fines de que prosiga con la investigación o dicte el acto conclusivo a que haya lugar. Artículo 315 C.O.P.P.

3. Iniciado el procedimiento, éste puede terminar por sobreseimiento.

El sobreseimiento procede cuando:

1. El hecho objeto del proceso no se realizó o no puede atribuírsele al imputado;
2. El hecho imputado no es típico o concurre una causa de justificación, inculpabilidad o de no punibilidad;
3. La acción penal se ha extinguido o resulta acreditada la cosa Juzgada.
4. A pesar de la falta de certeza, no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos datos a la investigación, y no haya bases para solicitar fundadamente el enjuiciamiento del imputado;

Así lo establezca expresamente este Código. Artículo 318  
C.O.P.P.

El fiscal puede solicitar el sobreseimiento, terminado el procedimiento preparatorio.

El juez puede declarar el sobreseimiento en la audiencia preliminar o durante la etapa de juicio.

4. Iniciado el procedimiento y en caso de que la investigación proporcione fundamentos serios para el enjuiciamiento el Ministerio Público presentará la acusación ante el juez de control, presentada la acusación y en caso de que el juez la considere con fundamento, tendrá lugar la audiencia en el día señalado y las partes expondrán brevemente los fundamentos de sus peticiones, en la fase de juicio se materializarán los principios de inmediación, publicidad, oralidad, continuidad y concentración.

Igualmente, la fase de juicio se realizará de la siguiente manera: Apertura, declaración del imputado, recepción de pruebas, discusión, final y cierre, deliberación y sentencia.

Además, del Procedimiento Penal Ordinario, para sancionar la comisión de delitos ambientales puede aplicarse el procedimiento abreviado cuando se trate de delito flagrante, es decir.

...el que se esté cometiendo o el que acaba de cometerse. También se tendrá como delito flagrante aquel por el cual el sospechoso se vea perseguido por la autoridad policial, por la víctima o por el clamor público, o en el que se le sorprenda a poco de haberse cometido el hecho, en el mismo lugar o cerca del lugar donde se

cometió, con armas instrumentos u otros objetos que hagan presumir con fundamento que él es el autor. Artículo 248 C.O.P.P.

En el caso del delito flagrante, se aplicara el procedimiento establecido en el artículo 372 del referido Código.

El aprehensor dentro de las doce horas siguientes a la detención, pondrá al aprehendido a la disposición de Ministerio Público, quien dentro de las treinta y seis horas siguientes, lo presentará ante el juez de control.

#### **Actuación del Ministerio Público.**

El fiscal expondrá al juez de control como se produjo la aprehensión, y según sea el caso, solicitará la aplicación del procedimiento ordinario o abreviado, y la imposición de una medida de coerción personal, o solicitara la libertad del aprehendido.

#### **Decisión de Juez de control.**

Luego de verificar que el aprehendido fue sorprendido infraganti de conformidad con lo que establece el COPP, y previa solicitud del fiscal, decretará la aplicación de procedimiento abreviado, y remitirá las actuaciones a tribunal unipersonal, el cual convocará directamente al juicio oral y público para que se celebre dentro de diez a quince días siguientes.

El fiscal y la víctima presentarán la acusación directamente en la audiencia del juicio oral y se seguirán, en lo demás las reglas del procedimiento ordinario.

## **CAPITULO IV**

### **INFRACCIONES Y DELITOS PAUTADOS EN LA NORMATIVA AMBIENTAL.**

Las infracciones y delitos cualesquiera sea la materia donde se proyecten integran el concepto de ilícito, éste último se entiende como:

... toda conducta contra ius, o sea aquella que comporta la violación de una norma del ordenamiento jurídico. Por tanto la ilicitud puede ser penal, civil o administrativa, y por supuesto la medida desventajosa o el mal infligido al autor del hecho ilícito, será una sanción penal, civil o administrativa según el caso. (Peña, 2005, 268)

Igualmente Chiossone, (1973, 09) definió la transgresión en general, como “el efecto del acto humano, consciente o inconsciente, que viola, o un status ético jurídico, o una regla legal que impone un deber o prohíbe objetivamente determinada conducta”.

El referido autor identifica con el término transgresión a las infracciones y los delitos.

Los ilícitos en general: Constituyen conductas y deberes establecidos en el ordenamiento jurídico que en caso de concretarse la realización y el incumplimiento correspondiente se produce el establecimiento de una sanción que será penal o administrativa.

## **PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LAS INFRACCIONES Y DELITOS EN MATERIA AMBIENTAL.**

Los principios “constituyen reglas constantes que inspiran tanto a la normativa como a la actuación de las figuras subjetivas que integran el concepto de administración...” (Sanso, De, 2000, 40).

Lo anterior, constituye el preámbulo para abordar los principios que inspiran los ilícitos ambientales, es así pues que los principios serán empleados por el legislador de manera estricta, relajada y con ciertas excepciones, considerando la materia a legislar.

En el caso de la materia ambiental el principio de legalidad por ejemplo admite la colaboración reglamentaria, matizándose el elemento material del referido principio: mandato de tipificación, dando lugar a la tipificación indirecta en el ámbito administrativo y leyes penales en blanco, en el ámbito penal este punto fue tratado en profundidad en el capítulo I; sin embargo en relación a la sanción esta debe estar prevista en la Ley, por lo menos así sucede en el ordenamiento jurídico ambiental,

Taxatividad: Un ilícito ambiental tiene que estar establecida previamente en el correspondiente instrumento jurídico, ya sea que este tipificado directa o indirectamente; con su correspondiente sanción, el operador jurídico no puede idear infracciones y en caso de que la infracción se encuentre establecida no puede establecer la multa debe limitarse a imponerla previo establecimiento por el legislador.

Proporcionalidad: Al ilícito debe asignársele una sanción acorde con el incumplimiento, el daño causado o el riesgo provocado. Esta es una norma a seguir por el legislador y por el operador jurídico, en relación al último cuando se deje una decisión a juicio de funcionario debe aplicarse el principio de proporcionalidad.

Responsabilidad de las personas jurídicas: Obviando el principio de la culpabilidad y las concepciones más clásicas del Derecho Penal, las personas jurídicas pueden responder penalmente.

Aparejamiento de la responsabilidad civil a la responsabilidad administrativa de manera sintetizada consiste en que el administrado incurre en una infracción tipificada en el correspondiente ordenamiento sectorial, pero al mismo tiempo causa un daño al patrimonio público, y por ende incurre en responsabilidad civil.

En otras palabras, la declaratoria de responsabilidad civil en forma expresa y explícita se apareja a la declaratoria de responsabilidad administrativa, esto es, a la imposición de la correspondiente sanción administrativa, en razón de que autoriza a la administración para que declare la responsabilidad y exija la satisfacción de la indemnización acordada. (Peña, 2005, 301-303).

Responsabilidad objetiva. La responsabilidad por daños al ambiente es objetiva, así está establecido en la LOA.

## **DIFERENCIAS ENTRE ILICITOS ADMINISTRATIVOS E ILICITOS PENALES.**

Las diferencias entre ilícitos administrativos e ilícitos penales los encontramos, tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo.

En tal sentido, nos encontraremos en este punto con los criterios de distinción ontológicos, normativos, no normativos, cuantitativos y cualitativos.

En cuanto al criterio de distinción cuantitativa de delitos y faltas que atiende a la especie y cuantía de la pena aplicable a quien perpetre una infracción determinada, se puede decir, que pudiera servir para diferenciar los delitos de las faltas, en relación con la materia ambiental, no obstante, Grisanti, (2008, 83,) sostiene que “Para que el criterio de distinción cuantitativo prospere, es menester que, de acuerdo con el Código vigente, todos los delitos acarreen penas más graves que las faltas”.

Criterio este que no aplica por lo menos en el caso de las infracciones y los delitos ambientales, considerando por ejemplo que en el caso de la Ley de Materiales, Sustancias y Desechos Peligrosos, las multas por infracciones administrativas puede ser mayor que por la comisión de ciertos delitos, tal como se evidencia de los artículos 78 y 79 de la referida Ley.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada que use, maneje, genere sustancias, materiales o desechos peligrosos sin estar registrado por el organismo competente,... será sancionada con multa comprendida entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T) y cien unidades tributarias (100 U.T), y arresto de la persona natural y arresto de la persona natural o del representante legal de la persona jurídica... Artículo 78 LMSDP.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada que no cumpla con las disposiciones establecidas en esta Ley o en la reglamentación técnica sobre la generación, uso y manejo de sustancias, materiales y desechos peligrosos, cuyo incumplimiento

no constituya delito, será sancionada con multa de doscientas unidades tributarias (200 U.T) a dos mil unidades tributarias (2.000 U.T). Artículo 79 LSMDP.

En relación al criterio cualitativo Binding (citado por Grisanti, 2008, 82) sostiene que:

... los delitos causan un daño o lesionan bienes jurídicos o jurídicamente protegidos, en tanto que las faltas no causan un daño directo material efectivo en bienes jurídicamente protegido, sino que se limitan una situación de peligro para esos bienes jurídicamente protegidos.

El criterio de Binding, tampoco puede ser empleado para diferenciar los delitos e infracciones ambientales por que se pueden encontrar y de hecho se encuentran infracciones que causan daños y riesgos, así como delitos en las mismas circunstancias de daño y riesgo.

Igualmente, sobre las diferencias e igualdades entre los delitos y las infracciones se cree conveniente traer a colación la opinión de Nieto, (2005, 152-161); quien considera que la identificación o diferenciación entre delitos y faltas es un falso problema, que actualmente se aborda con el planteamiento de la unidad o desigualdad ontológica de los delitos y las infracciones.

Unidad ontológica: Consiste en la carencia de diferencias ontológicas, es decir, se trata de ilícitos idénticos o no distintos, identidad que puede ser de carácter normativo o no normativo.

Carácter normativo: Los ilícitos son creaciones de las normas.

Carácter no normativo: Concibe a los ilícitos como figuras reales que existen con independencia de las normas.

Partiendo de que la unidad ontológica puede tener carácter normativo o no normativo caemos en que la identidad (o diferenciación) de los ilícitos puede tener lugar en el mundo de la realidad o en el mundo de las normas.

El Tribunal Español exalta la naturaleza no normativa de los ilícitos. El ilícito penal y el ilícito administrativo existen como entes o figuras independientes y anteriores a la norma entendiendo además que en esta realidad no normativa constituyen una unidad. Pero con ello no se resuelve la situación del régimen jurídico. Decir que dos fenómenos son iguales en la realidad no significa que han de tener el mismo régimen jurídico.

A diferencia del Tribunal Español hay quienes consideran que la identidad ontológica del ilícito penal y administrativo, es de naturaleza normativa, que resulta de la declaración de las normas.

En relación a las diferencias cualitativas entre los delitos y las infracciones estas se apoyan en criterios no normativos, no obstante, ilícito administrativo se distingue del penal por la sanción conminada en la ley, que es siempre una pena pecuniaria administrativa.

Finalmente el planteamiento de la identidad ontológica como identidad de fenómenos reales no normativos o pre normativos es irrelevante porque no garantiza la identidad de regímenes legales y no resuelve el problema del Derecho aplicable.

Nieto, (2005, 162), en la misma obra sustituye el planteamiento de la Unidad Ontológica con el de aproximación fenomenológica, el cual constituye un planteamiento razonable, para diferenciar los delitos de las infracciones.

Metodológicamente hay que proceder, por tanto, de una manera muy distinta y empezar con absoluta modestia a observar y constatar lo que dice a nuestro propósito el ordenamiento jurídico... Y en una primera aproximación fenomenológica, nos encontramos con que.

a) Existen dos clases de normas diferentes: unas se autocalifican de penales (Código Penal y leyes penales especiales) y otras de administrativas.

b) En las primeras se describen y castigan unos ilícitos que se denominan delitos o faltas y en las segundas se describen y castigan otros ilícitos que se denominan infracciones administrativas. Ello sin perjuicio, claro es, de que las normas penales se remitan ocasionalmente a las infracciones administrativas, de la misma forma que las leyes administrativas se remiten a los delitos y faltas.

c) En una y otras normas se encomienda el castigo de cada uno de estos grupos de ilícitos a órganos diferentes: los delitos y faltas, a los jueces y tribunales penales; las infracciones administrativas a los órganos administrativos, cuyas decisiones son luego revisables por órganos judiciales no penales (jueces y Tribunales Contencioso Administrativo). Excepcionalmente puede encomendarse a los jueces el castigo de infracciones administrativas, pero jamás a los órganos administrativos el castigo de delitos.

d) La represión ha de ajustarse, además, a procedimientos distintos, según se trate de delitos o de infracciones administrativas.

e) Estos órganos y de acuerdo con su procedimiento respectivo imponen castigos también distintos. Formalmente los jueces imponen penas y la administración sanciones coinciden (inhabilitación, suspensión, multa), aunque hay una variante cuya imposición es de monopolio absoluto de los jueces: las penas privativas de libertad.

f) Independientemente de la diversidad de órganos, de procedimientos y de castigos, las normas establecen un régimen jurídico material distinto para cada grupo de ilícitos (reincidencia, prescripción, dolo, etc.)

g) Las normas penales son aceptablemente concretas y se nuclean en torno al Código Penal. Las normas sancionadoras administrativas, por el contrario, son de momento tan dispersas como incompletas.

## **CARACTERÍSTICAS DE LOS ILÍCITOS AMBIENTALES EN VENEZUELA.**

En el caso Venezolano, el establecimiento de penas privativas de libertad corresponde únicamente al campo del Derecho Penal.

**...la potestad punitiva del Estado corresponde al campo de estudio y aplicación del Derecho penal**, cuando la conducta antijurídica haya sido catalogada como tal, siendo necesario castigar dichas conductas a los efectos de mantener la paz social, como única herramienta para la consecución del bien común. Es justamente por esta razón que **el castigo tradicionalmente y generalmente aplicado es la pena de privación de libertad.** Sentencia N° 307 del 06-03-01 y Sentencia N° 1394 del 07-08-01)

Los Estados y Municipios sólo pueden legislar en el establecimiento de infracciones y sanciones en las materias donde se le ha asignado competencia, quedándoles prohibido legislar en el ámbito del Derecho Penal, es decir, imponiendo sanciones privativas de libertad. Además deben ajustarse en relación a la materia ambiental a lo que establezca el legislador nacional.

Las infracciones cuando se producen en la realidad motivan la actuación de la Administración Pública, quien debe iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionatorio y el mal infligido, como consecuencia de esa infracción una vez determinada la responsabilidad es una sanción que puede ser pecuniaria, interdictiva o reparatoria.

Los delitos por su parte activan la actuación de Ministerio Público, (quien dirige la investigación penal), los órganos de Policía Especial y los Tribunales y la determinación de la culpabilidad se realiza a través del procedimiento Penal Ordinario, Constituido por tres fases: Investigación, intermedia y de Juicio, donde el mal infligido a la persona puede consistir en penas corporales y privativas de libertad, sin menoscabo de la penas pecuniarias multas cuando se trate de Personas Jurídicas.

En Venezuela se está muy lejos de diferenciar las infracciones de los delitos en atención al peligro abstracto (infracciones) y peligro concreto (delitos), que implica que las infracciones previenen riesgos y los delitos castigan los daños.

Este último criterio de diferenciación propuesto por Binding citado por Grisanti, como se vió anteriormente.

En el ordenamiento jurídico Venezolano tanto las infracciones como los delitos implican daños a los ecosistemas y las diferencias radican en los órganos, el procedimiento y la sanción que se genera.

La infracción como peligro abstracto y el delito como peligro concreto, es un criterio de distinción acogido por muchos autores Binding, Nieto y Maljar, para el segundo de los autores esta estructura de las infracciones se correspondería con lo que debería ser el Derecho Administrativo Sancionador.

No obstante, quienes han estudiado y aplicado la normativa ambiental saben que la estructura de la infracciones administrativas está muy lejos de ser de

peligro abstracto, las infracciones administrativas dentro de la normativa ambiental son de peligro abstracto y concreto que ocasionan daños leves, pero daños al fin.

En el mismo orden de ideas, no se puede negar que en materia ambiental las conductas que ocasionan daños que son irreversibles o que puedan deteriorar la salud de la personas, son encuadrados como delitos y las que causan daños reversibles o considerados baladí, son encuadradas dentro de las infracciones, la realización de actividades sin autorización se consideran infracciones, no obstante en relación a este punto existen excepciones, en otros casos el mismo hecho es considerado de manera simultánea delito o infracción, situación esta que no es contraria a Derecho, en virtud que non bis in idem de acuerdo a la opinión mayoritaria, se violenta cuando se trata de una doble sanción dentro del mismo ordenamiento jurídico.

### **La tipificación indirecta como característica fundamental de los ilícitos ambientales.**

Los ilícitos ambientales, no poseen una tipificación directa o concreta, ni en el ámbito administrativo ni en el penal, es decir, los tipos sancionadores administrativos, se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición. La norma no tipifica concretamente el ilícito, sino que remite al mismo texto o a otro de rango inferior (Decreto, Resolución), asimismo, es necesario advertir que al lado de la tipificación indirecta convive la tipificación directa, es decir, que en la misma norma el legislador advierte el hecho que constituye la infracción y la sanción.

En igual sentido, la tipificación indirecta es propia del Derecho Administrativo Sancionador, y es una matización del principio de legalidad, sin embargo, en

el Derecho Penal aplicado al ambiente este se matiza, ejemplo de esto, es la admisión en la LPA, de la figura denominada Ley penal en blanco: "... en la ley penal en blanco, está claramente establecida una sanción para una conducta que no está descrita en ella como es lo normal en las leyes penales, sino en otro instrumento jurídico al cual remite o reenvía esta singular figura jurídico penal". Brown (1992, citado por Gil, 2000, 41).

Con base a lo anterior, podemos decir que en el análisis de los ilícitos ambientales, ubicaremos las normas remitentes y luego algunas de las normas remitidas; que son las que contiene la infracción, sin menoscabo de que convivan norma tipificadoras directas.

En este punto se trata de demostrar que cuando se está ante una tipificación indirecta; corresponde al operador jurídico, cuando se presente el caso concreto realizar la interpretación correspondiente para subsumir el hecho real con el hecho descrito en la norma y en algunos casos le corresponderá en base al daño causado fijar la cuantía de la multa, situación esta que podría generar abusos sino se toma en cuenta el criterio de proporcionalidad.

## **ILICITOS AMBIENTALES EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO VENEZOLANO.**

Los ilícitos ambientales comprenden a las Infracciones administrativas y los delitos distribuidos en las distintas leyes que serán desarrolladas a continuación.

### **Infracciones administrativas**

#### **Ley de Zonas Costeras**

Un ejemplo claro de la tipificación indirecta lo representa la LZC, este instrumento legal que tiene como objeto establecer las disposiciones que regirán la administración, uso y manejo de las zonas costeras, a objeto de su conservación y aprovechamiento sustentable no tiene ningún artículo que contenga una tipificación directa de infracción.

El artículo 41, establece que los procedimientos se iniciarán por la comisión de infracción al presente Decreto Ley.

Así las cosas, constituyen una infracción a la LZC.

“No disponer de medios, sistemas y procedimientos para la prevención, tratamiento y eliminación de los riesgos de contaminación o cualquier otra forma de degradar el ambiente, ocasionados por la realización de actividades en las zonas costeras”. Artículo 11 LZC.

Disponer residuos y desechos sólidos en las Zonas Costeras. Artículo 20. 1 LZC

Colocar vallas Publicitarias en las Zonas Costeras. Artículo 20. 2. LZC.

Extraer arenas y otros minerales en las playas y dunas de las costas marinas. Artículo 20. 3.

Instalar infraestructuras y realizar actividades comerciales o de otra índole en las Zonas Costeras, sin la autorización o concesión, otorgada por la autoridad competente”. Artículo 29 LZC.

No presentar Evaluación Ambiental y Sociocultural de las actividades a desarrollar dentro de las Zonas Costeras”. Artículo 30 LZC.

### **Ley de Residuos Desechos Sólidos (LRDS).**

En igual tendencia, La Ley de Residuos y Desechos Sólidos, emplea la tipificación indirecta para el establecimiento de las sanciones.

En este caso el artículo 97 de la referida Ley remite a artículos de la misma y normas de rango sublegal. “Las acciones u omisiones que contravengan lo dispuesto en esta Ley, su reglamento o en las normas que la desarrollan, serán sancionadas de conformidad con lo establecido en el presente título...”

Con base a lo anterior, constituyen infracción a esta Ley.

No disponer en las edificaciones de un sitio de almacenamiento temporal de residuos y desechos sólidos que cumpla con las características establecidas en la Ley de Residuos y Desechos Sólidos.

Incumplir la Normativa Sanitaria en los sitios de alta densidad poblacional y de difícil acceso vehicular.

Quemar desechos sólidos en los sitios de disposición final, así como en aquellos que la Norma Técnica lo establezca expresamente. Artículo 75 LRDS.

Disponer desechos tóxicos en sitios destinados a la disposición de residuos y desechos sólidos no peligrosos. Artículo 78 LRDS.

**Ley de Aguas. (LA)**

En relación a la LA, en esta conviven infracciones tipificadas directamente e indirectamente.

Los artículos 119, 122, 126 y 127, establecen la pauta para la tipificación indirecta.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que realice acciones sobre el medio físico o biológico relacionado al agua que ocasionen o puedan ocasionar su degradación, en violación de los planes de gestión integral de las aguas y las normas técnicas sobre la materia, será sancionada con multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T) a cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T). 119 LA.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que realice actividades prohibidas dentro de las zonas protectoras de cuerpos de agua, de conformidad con las disposiciones establecidas en esta Ley, sus reglamentos y en los respectivos planes de ordenación del territorio y reglamento de uso, será sancionada con multa de cincuenta unidades tributarias (50 UT) a cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T). Artículo 122.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que omita notificar al ministerio que ejerza la Autoridad Nacional de las Aguas, de conformidad con las previsiones establecidas en el Reglamento de esta Ley, la ocurrencia de vertidos imprevistos o producidos en situaciones de emergencia, será sancionado con multa de veinticinco unidades tributarias (25 U.T) a dos mil quinientas unidades tributarias (2.500 U.T). Artículo 126 LA.

Cualquier otra violación a las disposiciones contenidas en las concesiones, asignaciones y licencias distintas a las establecidas en la presente Ley será sancionada con multa de veinticinco unidades tributarias (25 U.T) a dos mil quinientas unidades tributarias (2.500 U.T). Artículo 127 LA.

En relación con la tipificación directa tenemos:

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que realice un uso de las aguas con fines de aprovechamiento sin contar con las concesiones, asignaciones y licencias, establecidas en el capítulo II Título VI de esta Ley, será sancionada con multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T) a cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T). Artículo 120.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que extraiga de las fuentes de agua caudales o volúmenes que sobrepasen los límites establecidos en las concesiones, asignaciones o licencias, será sancionada con multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T) a cinco mil Unidades Tributarias (5.000 U.T). Artículo 121 LA.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que perfore un pozo sin ser titular o beneficiario de concesiones, asignaciones y licencias previstas en esta Ley, será sancionada con multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T) a mil unidades tributarias (1.000 U.T). Artículo 123 LA.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, será sancionada con una multa de cincuenta unidades tributarias (50 U.T) a cinco mil unidades tributarias (5.000 U.T), si en contravención a lo dispuesto en esta Ley, su reglamento, en las normas técnicas sobre la materia realiza cualquiera de las siguientes actividades.

1. Establezca o mantenga en funcionamiento una instalación o realice una actividad capaz de degradar la calidad de las aguas, sin cumplir con los límites de calidad de vertidos.
2. Descargue infiltre o inyecte en el suelo o subsuelo vertidos líquidos contaminantes.
3. Sistemas de aguas pluviales para la disposición de efluentes líquidos contaminantes.
4. Descargue residuos o material sólido a cuerpos de agua y a redes cloacales.
5. Disuelva efluentes con agua a objeto de cumplir con los parámetros establecidos.
6. Efectué descargas submarinas de vertido incumpliendo normativas técnicas. Artículo 124 LA.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que no cumpla con los controles administrativos que se establezcan en las normas técnicas para el control y manejo de la calidad de las aguas, será

sancionada con una multa de veinticinco unidades tributarias (25 U.T) a dos mil quinientas unidades tributarias (2.500 U.T). Artículo 125 LA.

### **Ley de Bosques y Gestión Forestal. (LBGF)**

Es una Ley que no establece la denominada tipificación indirecta y las infracciones y las sanciones correspondientes están establecidas en un mismo artículo.

Los artículos 109 al 112, establecen las infracciones y las sanciones correspondientes.

#### **Constituyen Infracciones.**

Podar, talar, derribar árboles en zonas urbanas en una cantidad que no exceda de veinte individuos arbóreos, sin contar con la respectiva autorización o permiso.

Dañar o destruir con intención individuos arbóreos, en una cantidad que no exceda de veinte.

Incumplir las medidas obligatorias emanadas de las autoridades del Sistema Nacional de Prevención, Control y Extinción de Incendios Forestales.

Realizar actividades de desmalezamiento y roza con fines de limpieza de terrenos destinados al uso agrícola, y otras actividades de uso del patrimonio forestal, sin cumplir con las regulaciones técnicas y medidas de control que determine el órgano competente.

El Incumplimiento por parte de los propietarios u ocupantes de las obligaciones inherentes a la demarcación, registro y conservación de espacios que constituyan servidumbres ecológicas según lo establecido en la LBGF.

Las infracciones anteriores establecidas en el artículo 109 LBGF, serán sancionadas con multa de 500 a 2500 U.T.

**Constituyen infracciones.**

Podar, talar, derribar árboles en zonas urbanas en una cantidad superior a los veinte árboles, sin contar con la respectiva autorización o permiso.

Dañar o destruir con intención, en una cantidad que exceda de veinte árboles.

Practicar labores agropecuarias, mineras u otras actividades degradantes en zonas donde este prohibida.

Afectar vegetación sin contar con el permiso o autorización emanada del órgano competente.

No aplicar las medidas ambientales para la prevención, mitigación o corrección de daños sobre el patrimonio forestal en detrimento de disposiciones legales y reglamentarias, o por orden de la autoridad judicial.

Recolectar material forestal sin cumplir con los requisitos exigidos por la normativa vigente.

Anillar, lacerar o envenenar árboles o arbustos localizados en áreas rurales o urbanas.

Las infracciones anteriores contenidas en el artículo 110 serán castigadas con multa de 5000 a 7000 U.T

### **Constituyen Infracciones.**

Establecer u operar viveros forestales, aserraderos, carpinterías, hornos de carbón vegetal u otras instalaciones, sin los permisos ambientales correspondientes.

Operar viveros forestales, aserraderos, carpinterías, hornos de carbón vegetal u otras instalaciones, en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas.

Aprovechar bienes o servicios derivados del bosque excediendo las cantidades y superficies autorizados, o en sitio distinto al autorizado o contraviniendo disposiciones legales, reglamentarias o técnicas.

Usar, aprovechar o movilizar bienes derivados del bosque sin contar con los respectivos instrumentos de control

Exportar madera en rola proveniente de bosque nativo.

Importar o introducir especies forestales, o bienes derivados del bosque, en contravención a la LBGF.

Las infracciones anteriormente mencionadas establecidas en el artículo 111 serán sancionadas con multa de 5000 a 7000 U.T.

**Constituyen infracciones.**

Causar intencionalmente incendios forestales o incitar o promover su realización.

Causar por negligencia, impericia o imprudencia incendios forestales.

Destruir o degradar bosques nativos tanto de protección como de producción.

Adulterar, falsificar, comerciar ilegalmente o utilizar fraudulentamente, los instrumentos empleados para controlar la procedencia, circulación y depósito de bienes forestales.

Aprovechar, movilizar o poseer ilegalmente especies vegetales o forestales sujetas a veda o árboles semilleros de aprovechamiento controlado, o los bienes derivados de su aprovechamiento.

Comerciar ilegalmente, tanto nacional como internacionalmente, especies forestales amenazadas o sujetas a medidas especiales de protección.

Las infracciones anteriores serán sancionadas con multa de 7.000 a 10.000 U.T.

**Ley de Protección a la Fauna Silvestre. (LPFS).**

En relación a esta Ley se puede decir que de manera muy acertada establece la tipificación indirecta, este instrumento legal a pesar de tener bastante tiempo de vigencia, establece una sanción general para todas las infracciones que no hayan sido previstas de manera concreta. “Toda otra infracción de esta Ley, su Reglamento, Decretos y Resoluciones que no tengan prevista una pena o sanción, será castigada con multa de cien (100) a diez mil (10.000) bolívares, según la gravedad del hecho, mas la perdida de las especies cazadas o de los productos recolectados si fuere el caso”.  
Artículo 113 LPFS.

Con base a lo anterior, constituyen infracción, las prohibiciones establecidas en el artículo 81 y 82 de la LPFS, entre las que se encuentran:

Cazar con armas que no tengan potencia suficiente para matar de una vez al animal.

Perseguir o cazar animales en vehículos de motor, ya sean terrestres aéreos acuáticos.

Incendiar la vegetación con fines de caza.

Ejercer la caza durante la noche o con luz artificial.

Otros supuestos de tipificación indirecta dentro de la misma Ley, se encuentran en los artículos 109 y 110.

Quien ejerce la caza con fines comerciales o realizare operaciones de comercio, industria o movilización de animales silvestres o de sus productos, en contravención con las disposiciones de esta Ley, será sancionado con multa de mil (1000) a cincuenta mil (50.000) bolívares, mas el comiso de los animales y productos logrados.

Quien contraviniera las disposiciones sobre investigación, ordenación y manejo de la fauna silvestre, contenidas en el capítulo I

Titulo II de esta Ley, será sancionado con multa de cinco mil (5000) a cincuenta mil (50.000) bolívares.

#### Infracciones Tipificadas Directamente en la LPFS.

Quien ejerciere la caza o recolectare productos naturales de animales silvestres sin estar provisto de la licencia respectiva o durante épocas de veda será sancionado con multa de quinientos (500) a cinco mil (5000) bolívares, mas el comiso del equipo de caza y de los animales y los productos logrados.

Quien cazare animales vedados será sancionado con multa de quinientos (500) a diez mil (10.000) bolívares, mas el comiso del equipo de caza y de los animales cazados.

Quien aun provisto de la licencia de caza respectiva, excediere el número de piezas permitido, será sancionado con multa de cincuenta (50) a diez mil (1000) bolívares, mas el comiso de las piezas logradas... Artículo 106 LPFS.

Quien ejerciere la caza en zonas prohibidas será sancionado con multa de mil (1000) a diez mil (10.000) bolívares, mas el comiso del equipo de caza y de los animales o productos logrados, mas 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 107 LPFS.

Quien se valiere de los métodos y sistemas de caza prohibidos por ésta Ley, su Reglamento y las resoluciones del Ministerio de Agricultura y Cría, o empleare métodos distintos a los indicados en la respectiva licencia, será sancionado con multa de mil (1000) a diez mil (10.000) bolívares, mas el comiso del equipo de caza y de los animales o productos logrados... 108 LPFS.

#### **Ley de Diversidad Biológica. (LDB).**

Esta Ley tiene por objeto establecer los principios rectores para la conservación de la Diversidad Biológica y también tipifica de manera

indirecta y directa las infracciones administrativas, igualmente tipifica los hechos más graves como delitos.

El artículo 114, da lugar a la tipificación indirecta.

Quien realice actividades, programas o proyectos susceptibles de causar daños a la Diversidad Biológica, sin la presentación del Estudio de Impacto Ambiental o la correspondiente Evaluación Ambiental, en contravención a las normas técnicas que rigen la materia, será sancionado con multa de cien (100) a quinientas Unidades Tributarias.

En lo tocante a la tipificación directa tenemos:

Las personas naturales o jurídicas que no cumplan con la obligación de informar a la Oficina Nacional de Diversidad Biológica, en los términos previstos en el artículo 66 de esta Ley, serán sancionados con multa de cincuenta (50) a ciento cincuenta (150) Unidades Tributarias. Artículo 115 LDB.

Quien realice actividades de acceso a los recursos genéticos, sin contar con la correspondiente autorización, en los términos previstos en esta Ley, será sancionado con multa de cien (100) a trescientas (300) Unidades Tributarias y la inhabilitación por un año para suscribir contratos de acceso, así como el comiso del material colectado y de los equipos empleados para su recolección. Artículo 116 LDB.

Quien realice transacciones sobre derechos de propiedad intelectual ya reconocidos en materia de Diversidad Biológica, será sancionado con multa de cien (100) a trescientas (300) Unidades Tributarias. Las transacciones realizadas serán nulas de nulidad absoluta, sin perjuicio de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados. Artículo 117 LDB.

Quien realice actividades de acceso a los recursos genéticos sin haber firmado los contratos de acceso genético exigidos en esta Ley, será sancionado con multa de cien a trescientas Unidades

Tributarias así como el comiso del material colectado y de los equipos empleados para su recolección. Artículo 118 LDB.

Quien realice transacciones relativas a productos derivados o de síntesis provenientes de los recursos genéticos, o al componente intangible asociado, sin haber firmado los contratos de acceso exigidos en esta Ley, será sancionado con multa de quinientos (500) a un mil quinientas (1500) Unidades Tributarias, así como el comiso del material objeto de la transacción. Artículo 119 LDB.

Igualmente, es necesario destacar que la LDB, establece delitos ambientales relacionados con la Diversidad Biológica, los cuales serán desarrollados en el punto relacionado con los delitos ambientales.

### **Ley para la Ordenación del Territorio. (LOPOT)**

Tiene por objeto establecer las disposiciones que regirán el proceso de ordenación del territorio en concordancia con la estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo de la nación.

Al igual que las anteriores, la tipificación de las infracciones es indirecta, de conformidad con lo establecido en el artículo 71.

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, la aplicación de multas entre Bs. 1.000,00 y Bs. 500.000,00.

Con base a lo anterior, constituye una infracción:

La ejecución de actividades por particulares y entidades privadas que impliquen ocupación del territorio, sin autorización de las autoridades encargadas del control de la ejecución de los planes. Artículo 53 LOPOT.

Asimismo, los reglamentos que se dicten en ejecución de la LOPOT, contienen infracciones, cuya multa está establecida en el artículo 71 y serán impuestas en base a la discrecionalidad de los funcionarios.

### **Ley de Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos. (LSMDP)**

También conocida como Ley 55, describe las infracciones de manera directa e indirecta, es decir, contiene artículos que establecen el ilícito y la sanción de manera acumulada, así como las que remiten a la misma Ley y a otras de rango sublegal.

Igualmente, tipifica delitos ambientales

El artículo 79 de la LSMDP, habilita la tipificación indirecta.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada que no cumpla con las disposiciones establecidas en esta Ley o en la reglamentación técnica sobre la generación, uso y manejo de sustancias, materiales y desechos peligrosos, cuyo incumplimiento no constituya delito, será sancionada con multa de doscientas unidades tributarias (200 U.T) a dos mil unidades tributarias (2.000 U.T).

Así pues, son infracciones los deberes y prohibiciones distribuidos en el cuerpo de la Ley, entre los que destacan:

Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas responsables del uso y manejo de las sustancias o materiales peligrosos, deberán adoptar las medidas de prevención aplicables a sus trabajadores para garantizar su seguridad, así como la protección de la salud y el ambiente, de conformidad con las disposiciones establecidas en las leyes y reglamentación técnica sobre la materia. Artículo 29 LSMDP.

El transporte de sustancias o materiales peligrosos deberá realizarse en condiciones que garanticen su traslado seguro, cumpliendo con las disposiciones de esta Ley y las establecidas en la reglamentación técnica.

Los conductores de las unidades de transporte deberán portar entre sus documentos: el plan de emergencia, la hoja de seguridad, la de seguimiento de datos técnicos, la póliza de seguro, la guía de despacho y el registro expedido por la autoridad competente, así como los equipos necesarios para atender cualquier contingencia. Las unidades deberán identificarse de conformidad con lo establecido en la reglamentación técnica que rige la materia, notificando previamente la ruta de movilización a los organismos competentes. Artículo 30 LSMDP.

El transporte de los desechos infecciosos, orgánicos y biológicos se realizará en vehículos con características especiales, de acuerdo a la reglamentación técnica que rige la materia. Artículo 50 LSMDP.

### **Delitos ambientales.**

Los delitos ambientales que se diferencian de las infracciones administrativas por que la sanción puede consistir en una pena privativa de libertad, se encuentran descritos en la Ley Penal del Ambiente y actualmente hay la tendencia de combinar infracciones y delitos en un mismo instrumento jurídico como ocurre por ejemplo en la Ley de Bosques y Gestión Forestal, Ley de Diversidad Biológica, Ley de Sustancias y Materiales Peligrosos.

Aunado a lo anterior en los delitos también se admite la tipificación indirecta o la figura conocida como Leyes Penales en Blanco.

### **LEY PENAL DEL AMBIENTE. (LPA)**

Esta Ley tiene por objeto tipificar como delitos aquellos hechos que violen las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, y establece las sanciones penales correspondientes. Así mismo, determina las medidas precautelativas, de restitución y de reparación a que haya lugar.

Los hechos tipificados como delitos en la LPA, se pueden dividir en siete tipos:

Actividades capaces de causar daños a las aguas.

Actividades capaces de causar daños al medio lacustre, marino y costero.

Acciones capaces de causar daños a los suelos, la topografía y el paisaje.

Acciones capaces de alterar la atmosfera y el aire.

Acciones Capaces de causar daño a la flora, la fauna sus hábitats o a las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial.

Omisiones de requisitos sobre impacto ambiental.

De los desechos tóxicos y peligrosos, este último derogado por la LSMDP.

Ley de Bosque y Gestión Forestal.

En ésta ley, las sanciones penales y por ende los delitos están tipificados en el artículo 107.

La sanción penal de prisión por contravenciones al presente Decreto, con Rango Valor y Fuerza de Ley, será aplicada según los términos siguientes:  
Seis a diez (10) años para quien intencionalmente ocasione la destrucción o degradación de bosques nativos.

Uno (1) a seis (6) años para quien por negligencia, imprudencia o impericia cause la degradación o destrucción de bosques nativos.

Tres (3) a cinco (5) para quien anille, lacere o envenene árboles o arbustos localizados en áreas rurales o urbanas.

Tres (3) a nueve (9) años para quien aproveche ilegalmente especies forestales o vegetales sujetas a veda o árboles semilleros de aprovechamiento controlado.

### **LEY DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA. (LDB)**

Los artículos 123, 124 y 125 contienen los delitos en materia de Diversidad Biológica.

Los responsables de la liberación de material genético modificado que causare daños a la salud, serán sancionados con pena de prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de un mil (1000) a tres mil (3000) Unidades Tributarias.

Quien realizando actividades de investigación científica o desarrollo tecnológico, causare daños graves a la Diversidad Biológica, será

sancionado con pena de prisión de tres (3) meses a un (1) año y multa de quinientos (500) a un mil (1000) Unidades Tributarias. En todo caso se requerirá el Informe Técnico previo de la Oficina Nacional de Diversidad Biológica.

Quien realizando actividades de investigación científica o desarrollo tecnológico, en contravención a las disposiciones previstas en esta Ley, causare daños a la salud humana, será sancionado con pena de prisión de tres (3) a cuatro (4) años y multa de un mil (1000) a tres mil (3000) Unidades Tributarias.

### **LEY DE SUSTANCIAS MATERIALES Y DESECHOS PELIGROSOS. (LSMDP).**

En primer lugar debemos decir, que esta Ley es bastante ambigua en lo que se refiere a las sanciones y requiere de una interpretación amplia al momento de aplicar una sanción, debido a que algunas prohibiciones distribuidas en el cuerpo de la Ley, cuando se constata el tipo de sanción terminan siendo delitos porque son castigadas con penas privativas de libertad.

La clave en este caso debe ser el descarte es decir, revisar las conductas que deben ser castigadas con prisión y deducir desde allí las consideradas infracciones administrativas.

Un aspecto bien relevante de esta Ley lo constituye el artículo 78 que considera como delito no poseer Registro de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, el referido registro se compagina con lo que la doctrina denomina medios de policía administrativa, generalmente se considera infracciones la realización de actividades de cualquier tipo sin obtener la autorización, el permiso o el registro correspondiente, para ilustrar mejor lo que se está afirmando se procederá a transcribir textualmente el referido artículo.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada que use, maneje, genere sustancias, materiales o desechos peligrosos sin estar registrado por ante el organismos competente, según sea el caso, y de conformidad con la reglamentación técnica que rige la materia, será sancionada con una multa comprendida entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T) y cien unidades tributarias (100 U.T), y arresto de la persona natural o de la persona jurídica proporcional a la sanción. Igualmente, se le concederá un plazo de diez (10) días hábiles para que se inscriba en el registro respectivo. Si no lo hiciera en el lapso establecido en esta Ley, se procederá a la clausura de las instalaciones.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que no poseer Registro de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, de acuerdo a la LSMDP, constituye un delito.

En igual sentido, los artículos 81 al 84 de la LSMDP, también tipifican delitos:

Toda persona natural o el representante legal o responsable de la persona jurídica que introduzca desechos peligrosos al país incluyendo los desechos o residuos nucleares, será sancionado con prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de seis mil unidades tributarias (6.000 U.T) a ocho mil unidades tributarias (8.000 U.T), mas el monto total del daño causado al ambiente o a terceros. Artículo 81.

Serán sancionadas con prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de cuatro mil unidades tributarias (4.000 U.T) a seis mil unidades tributarias (6.000 U.T) las personas naturales o el representante legal o el responsable de la persona jurídica que en contravención a las disposiciones de esta Ley y a la reglamentación técnica sobre la materia:

Generen, usen o manejen sustancias, materiales o desechos clasificados como peligrosos provocando riesgos a la salud y al ambiente.

Transformen desechos peligrosos que implique el traslado de elementos contaminantes a otro medio receptor.

Desechen o abandonen materiales o desechos clasificados como peligrosos, en forma tal que por falta de controles adecuados puedan contaminar la atmosfera, las aguas superficiales o subterráneas, los suelos o el ambiente en general.

Mezclen desechos de tipo doméstico con desechos comerciales o industriales, y los dispongan en rellenos sanitarios o vertederos no construidos especialmente para tal fin.

Construyan, operen o mantengan lugares para la disposición de desechos clasificados como peligrosos, sin autorización de las autoridades correspondientes.

Operen, mantengan o descarguen desechos peligrosos en sitios no autorizados.

Omitan las acciones previstas en los planes para el control de emergencias.

Exporten desechos peligrosos en contravención con las disposiciones de esta Ley. Artículo 82 LSMDP.

Serán sancionados con arresto de tres (3) meses a un año y multa de trescientas unidades tributarias (300 U.T) a mil unidades tributarias (1.000 U.T) quienes procesen, almacenen, transporten o comercialicen materiales peligrosos en contravención con las disposiciones de esta Ley y la reglamentación que rige la materia. Artículo 83 LSMDP.

Toda persona natural o el representante legal de la persona jurídica que detente, importe, fabrique, distribuya, almacene, comercialice, ceda a título oneroso o gratuito, o emplee con fines industriales, comerciales, científicos, médicos y otros semejantes, aparatos o sustancias capaces de emitir radiaciones ionizantes, electromagnéticas o radiactivas que puedan ocasionar daños a la salud o al ambiente, en contravención con lo dispuesto en esta Ley y con la reglamentación técnica que rige la materia, será sancionada con prisión de seis (6) meses a tres (3) años y multa de seiscientas unidades tributarias (600 U.T) a tres mil unidades tributarias (3.000 U.T). Artículo 84 LSMDP.

Los ilícitos ambientales, incluidos las infracciones y los delitos, se diferencian sólo porque en los primeros no se admiten las sanciones que consistan en penas privativas de libertad, exclusivas de los delitos.

Es común en la infracciones y delitos las denominadas sanciones reparatorias que consisten en devolver al ambiente a su estado original, no obstante, lo verdaderamente importante en el campo ambiental debe ser la prevención antes de la represión insistimos en que de nada vale una sanción después de que se han talado y deforestado grandes extensiones de bosque y en el peor de los casos un ecosistema después de intervenido es muy difícil de que vuelva a su estado original.

La voluntad de toda la sociedad: Estado y comunidad es preponderante y fundamental, hay algo que es muy real en estos tiempos ya las campañas ambientalistas no hablan de conservar el planeta sino de salvarlo y visto el deterioro del ambiente estas consignas no resultan nada baladí, en tal sentido, se debe enfocar esfuerzos tendentes a resolver los graves problemas ambientales que nos aquejan y que cada día tienden a agravarse.

## **ILICITOS MÁS COMUNES EN MATERIA AMBIENTAL.**

Para determinar los ilícitos más comunes en el ámbito ambiental, se puede determinar por una parte los problemas ambientales desde una perspectiva nacional; y por otra tomar la información en base a los expedientes realizados.

Sin embargo, no sería suficiente con tomar un órgano o ente en particular judicial o administrativo, central o desconcentrado, en virtud de que las situaciones ambientales que pudieran constituir (infracciones o delitos), varían de acuerdo a la Región, por ejemplo en la Región Norcentral, el

problema forestal no constituye una prioridad a diferencia del Estado Bolívar que presenta una amplia cobertura boscosa.

Así las cosas los problemas ambientales, denominados por el MARN, 2002, 50-53, problemas técnicos se presentan en las regiones Norcentral, Medio y bajo Orinoco, Alto Orinoco Apure, Occidental, Oriental, Marino Costera e Insular y Esequibo, de la siguiente manera:

Norcentral: Urbanismo, Vialidad, Industria.

Medio y Bajo Orinoco: Industria, Turismo, Forestal, Fauna Silvestre, Minería e Hidrocarburo.

Alto Orinoco- Apure: Forestal, Fauna Silvestre.

Oriental: Pesquero, Urbano y vialidad, agrícola, turismo e hidrocarburo.

Marino Costera e Insular: Pesquería, Urbanismo, Hidrocarburo y Turismo.

Esequibo: Minero y forestal.

Cada uno de estos problemas consisten en:

**Pesquería: Problema:** Explotación ilegal; Métodos objetados; Destrucción de hábitats; Contaminación; afectación a la flora y fauna; Impactos por comercialización e industrialización en tierra; Dificultad para defender la **potencialidad** de nuestros más valiosos ecosistemas acuáticos; **Causas:** Pesca industrial (arrastre); Industrias de procesamiento; Pesca artesanal. **Sectores críticos:** Golfo de Paria, Sur oriente de Margarita, Golfo de Venezuela, Lago de Maracaibo, Río Orinoco, Laguna de Tacarigua.

**Urbanismo: Problema:** Ocupación anárquica; Invasiones; Deforestación; Obstaculización de drenajes; Desechos sólidos; Daños al paisaje; Afectación de zonas protectoras; Erosión; Generación y disposición final de aguas

servidas; Defensa de **zonas potencialmente urbanizables** incluidas en los planes de desarrollo, tales como Barlovento, Cuenca del Apure y las Zonas especiales de desarrollo económico y social (ZEDES); **Causas:** Urbanismo marginal vigente; nuevas invasiones urbanas; Desarrollos urbanísticos anárquicos; Desarrollos urbanísticos en orden; Contaminación vehicular. **Sectores críticos:** Área metropolitana de Caracas, Maracaibo, Puerto La Cruz, Ciudad Guayana, Barquisimeto, Valencia, Maracay

**Vialidad: Problema:** Ocupación anárquica; Invasiones; Deforestación; Obstaculización de drenajes; Afectación de zonas protectoras; Daños al paisaje y a la fauna; Erosión; Movimientos de tierra; Disposición de áridos; Contaminación en rutas marítimas y fluviales; Defensa de las **Potencialidades** del Orinoco-Apure y de la ruta fluvial transamazónica. **Causas:** Carreteras de montaña (agrícolas, autopistas, otras); Carreteras en planicies. **Sectores críticos:** Metro de Caracas, Maracaibo y Valencia; Vía férrea Puerto Cabello-Maracay, Autopistas Cumaná-Puerto La Cruz y de Oriente, Carretera Güiría – Macuro.

**Industria: Problema:** Contaminación atmosférica, de aguas y suelos; Generación de desechos tóxicos; Afectación al paisaje; Deforestación; Erosión; Afectación de zonas protectoras; Afectación a la fauna silvestre; Atención de **áreas potenciales** de implantación y expansión industrial. **Causas:** Industria pesquera, mediana y pequeña. **Sectores críticos:** Ciudad Guayana, Puerto Cabello-Morón, Valencia, Barquisimeto, Valles del Tuy, La Fría.

**Agrícola: Problema:** Ocupación anárquica de tierras; Invasiones; Deforestación; Incendios forestales; Erosión; Uso indiscriminado de biocidas

y fertilizantes; Destrucción de hábitats; Cacería furtiva; Defensa contra la presión sobre **tierras de alta potencialidad** para la agricultura, ganadería y silvicultura (clases I a IV). **Causas:** Latifundismo pecuario; Mediano y gran productor agrícola; Agricultor migratorio. **Sectores críticos:** Montañas andinas, Turimiquire, Mesa de Guanipa.

**Turismo: Problema:** Deforestación; Movimientos de tierra; Obstaculización de drenajes; Afectación de zonas protectoras y otras áreas naturales; Alteración del paisaje; Generación de desechos sólidos; Defensa de las **potencialidades** del Delta, Golfo de Paria, Amazonas, Cuencas del sur del Orinoco. **Sectores críticos:** Margarita, Costa oriental de Venezuela, Costa Oriental de Falcón, Canaima, Los Andes, Barlovento, Litoral central.

**Forestal: Problema:** Anarquía; Invasiones; Deforestación; Explotaciones ilegales; Incendios forestales; Erosión; Destrucción de hábitats naturales; Circulación ilegal de madera; Descontrol en los aserraderos; Cacería furtiva; Impacto ambiental de las Concesiones madereras; Permisos anuales; Defensa de la **potencialidad** forestal de amplios sectores cubiertos de bosques. **Sectores críticos:** Reservas forestales de occidente y del sur del Orinoco; estados Guárico y Apure.

**Fauna Silvestre: Problema:** Afectación directa por la implantación de nuevos proyectos provenientes de todos los sectores económicos, en áreas naturales, así por invasiones y deforestaciones con diversos fines; Explotación ilegal, circulación y comercio internacional de diversas especies, especialmente de aquellas en peligro de extinción; Afectación derivada de los incendios forestales; Descontrol en la cacería furtiva, comercial y deportiva; Impacto de las Concesiones y otros tipos de explotaciones mineras y madereras; Dificultades para hacer eficiente la defensa de la **potencialidad** faunística existente en diversos ecosistemas que cubren amplios sectores

geográficos: baja capacidad de respuesta inmediata, poca información básica para evaluar resultados, y poca divulgación y sistematización de los instrumentos legales en la materia. **Sectores críticos:** Ecosistemas del Delta y Sur del río Orinoco; Ecosistemas boscosos y sabanas del río Apure; Todos los Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Reservas de Fauna Silvestre y Reservas Forestales; Ecosistemas costeros.

**Minero: Problema:** Anarquía; Invasiones; Deforestación; Contaminación de aguas; Erosión; Sedimentación; Desviación de cauces; Destrucción de hábitats naturales; Afectación a la fauna silvestre; Defensa de la **potencialidad** del sur del Orinoco y Amazonas. **Sectores críticos:** Sur del Orinoco, Norte del Zulia, Cauces de ríos gravosos y arenosos.

**Hidrocarburos: Problema:** Deforestación; Contaminación atmosférica, de aguas y de suelos; Generación, transporte y disposición final de desechos tóxicos; Afectación del paisaje; Alteración de zonas protectoras; Derrames terrestres y acuáticos. **Potencialidad** de la Faja petrolífera del Orinoco y de las áreas gasíferas del norte de Sucre (Proyecto Cristóbal Colón) y del Guárico central (Yucal-Placer), al igual que el Golfo de Venezuela. **Sectores críticos:** Lago de Maracaibo, Costa Oriental del Lago, Eje El Tigre-Anaco-Jusepin-Caripito-Caño San Juan-Güiria, Faja petrolífera del Orinoco, Puerto La Cruz-Jose, Cardón-Amuay, Flanco surandino, Plataforma Deltana, Golfo de Paria.

Con base a lo anterior, se puede decir que todas las situaciones descritas por el órgano rector de la política ambiental y presentada anteriormente de manera resumida se compaginan con una infracción o con un delito.

Finalmente, quien puede dudar que en la Región Norcentral: Miranda, Aragua y Carabobo, los problemas ambientales están relacionados con: Urbanismo Vialidad e industria y que en la región medio y bajo Orinoco: Delta Amacuro, Bolívar y parte de Anzoátegui, los problemas ambientales se relacionan con: Industria, Turismo, Forestal, Fauna Silvestre, Minería e Hidrocarburo.

Para ejemplificar mejor todo lo que se acaba de decir se cree conveniente anexar mapa con el criterio de división expuesto por el referido Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, actualmente MPPAMBIENTE.

## **CONCLUSION.**

La potestad sancionatoria del Estado Venezolano en materia ambiental, es dual: administrativa y penal, sin embargo, tal dualidad no implica la subordinación de la primera a la segunda, porque la potestad sancionatoria acompaña a todas las potestades para asegurar y garantizar la gestión de las competencias; necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado.

En otras palabras se niega cualquier posibilidad de considerar a la potestad sancionatoria en materia ambiental en manos de la Administración Pública, como un accidente, consideramos que el monopolio de la misma en manos del poder judicial, no tendría sentido, de hecho el Derecho Penal aplicado al ambiente se matiza más de lo normal e inclusive se aboga por la defensa del ambiente desde un Derecho Administrativo Sancionador, consecuencia de las profundas modificaciones realizadas a concepciones arraigadas en el Derecho Penal Clásico, verbigracia la admisión de la responsabilidad de las personas jurídicas.

En la ejecución de la gestión ambiental que implica la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, que se caracteriza por ser integral, interviene un conjunto de instituciones, pero las mismas están desarticuladas e inclusive se puede decir que hay algunas que no realizan acciones para cumplir los objetivos en materia ambiental, indudablemente es necesaria la sistematización de los órganos y entes no solo de los que ejercen la potestad sancionatoria sino de los que ejercen el resto de las potestades inherentes a la competencia ambiental.

En relación a los actos jurídicos, donde se manifiestan las sanciones tenemos una dualidad propia del referido *ius puniendi* y en tal sentido, tenemos actos administrativos y sentencias, ambos consecuencia de procedimientos distintos necesarios para garantizar los derechos establecidos en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En lo tocante, a las similitudes y diferencias entre las infracciones y delitos deben terminarse las polémicas que en definitiva son estériles, porque no hay infracciones de riesgo y delitos de daños; una infracción puede ser de daño y de riesgo y un delito puede ser de daño y de riesgo, las sanciones como consecuencia de una infracción y de un delito se diferencian solo porque en el Derecho Penal se admite las penas privativas de libertad.

Las denominadas sanciones reparatorias propias del denominado Derecho Administrativo Sancionador conviven en el Derecho Penal Ambiental, porque la esencia de la materia así lo reclama, la sociedad se ve mejor compensada con la reparación del daño al ambiente que con la prisión del delincuente o con una multa depositada en una Oficina recaudadora, no obstante debemos repetir nuevamente que el ambiente una vez modificado es muy difícil que regrese a su estado original.

Retomando al punto de las infracciones y delitos debemos olvidarnos en el caso Venezolano del principio de la legalidad en sus dos vertientes material y formal porque la tipificación indirecta domina en la descripción de los ilícitos ya sean penales o administrativos.

En cuanto al *non bis in idem*, una persona puede responder penal, civil y administrativamente por los mismos hechos, basta con revisar la LOA y la

LPA, para comprobar lo que se acaba de decir y si quedaran dudas acudir al resto de las leyes que conforman el ordenamiento jurídico ambiental, en cuanto a este podría hablarse de un Código para sistematizar y darle mayor seguridad jurídica a los administrados, la codificación es cónsona con la esencia del ambiente, este último está integrado por un conjunto de elementos que se interrelacionan, donde el ser humano es un elemento más y no el único, desde la revolución industrial este fue el criterio (antropocentrista) que imperó y que ocasionó que el ambiente fuera visto como un simple instrumento del desarrollo.

Contario a lo anterior, el mundo está reclamando por una cultura biocentrista, (todas la especies vivas son importantes) y el ser humano es fundamental dentro de los ecosistemas teniendo que garantizar su existencia y las de las generaciones futuras.

Para concluir, es conveniente destacar que el legislador venezolano, en la formulación del ordenamiento jurídico ambiental, ha matizado los principios y en tal sentido, tenemos leyes que nos permiten castigar; sin embargo, desde 1992, el deterioro ambiental va en aumento, habría que determinar como funcionan otros aspectos de esa potestad y sobre todo lograr la toma de conciencia de la sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Araujo, J. (2007). **Derecho Administrativo. Parte General.** Caracas: Ediciones Paredes.
- Araujo, J. (2005). **Derecho Administrativo Formal.** (5ta. Ed.) Caracas: Vadell Hermanos.
- Bocanegra, R. (2002). **Lecciones sobre el Acto Administrativo.** Editorial Civitas.
- Crespo, M. (2006). **La Potestad Sancionatoria de la Administración Tributaria.** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Chiossone, T. (1973). **Las sanciones administrativas.** Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- De, La Cuétara, J. (1986). **Las potestades administrativas.** Madrid: Tecnos.
- Dromi, R. (1986). **Introducción al Derecho Administrativo.** Madrid: Editorial Grouz.
- Gil, R. (2000). **La Protección Penal del Agua.** Caracas: Livrosca.
- Grau, M. (2004). La Actividad de Policía Administrativa y las Garantías Constitucionales. **Memoria de las II Jornadas sobre Derecho Administrativo** (pp. 43-63). Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Grisanti, H. (2008). **Lecciones de Derecho Penal: Parte General.** (18a. Ed.)  
Caracas: Vadell Hermanos.

Linares, G. Notas sobre los actos administrativos. (2006). **El derecho público a los 100 números de la revista de derecho público.** Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Maljar, D. (2004). **El Derecho Administrativo Sancionador.** Buenos Aires:  
Ad-hoc.

Meier, H. (2003). **El Derecho Ambiental y el Nuevo Milenio.** Caracas:  
Homero.

Modolell, J y Gallego, J. (2004). **Empresa y Derecho Penal.** Caracas:  
UCAB.

Nieto, A. (2005). **Derecho Administrativo Sancionador.** (4a. ed.). España:  
Tecnos.

Peña, J. (2005). **La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana.** Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia.

Puppio, V. (2004). **Teoría General del Proceso.** (5ª. ed.) Caracas.  
Universidad Católica Andrés Bello.

Rondón, H. (2000). **Teoría General de la Actividad Administrativa.** (2ª. ed.)  
Caracas: Liber.

Rondón, H. (2.004, Agosto). La actividad administrativa y el Régimen de Sanciones Administrativas en el Derecho Venezolano. **Memoria de las II Jornadas sobre Derecho Administrativo** (pp. 65-86). Caracas: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Parejo, L. (1996). La Actividad Administrativa represiva y el Régimen de las Sanciones Administrativas en el Derecho Español. **Memoria de las II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer Carias”** (pp. 131-188). Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

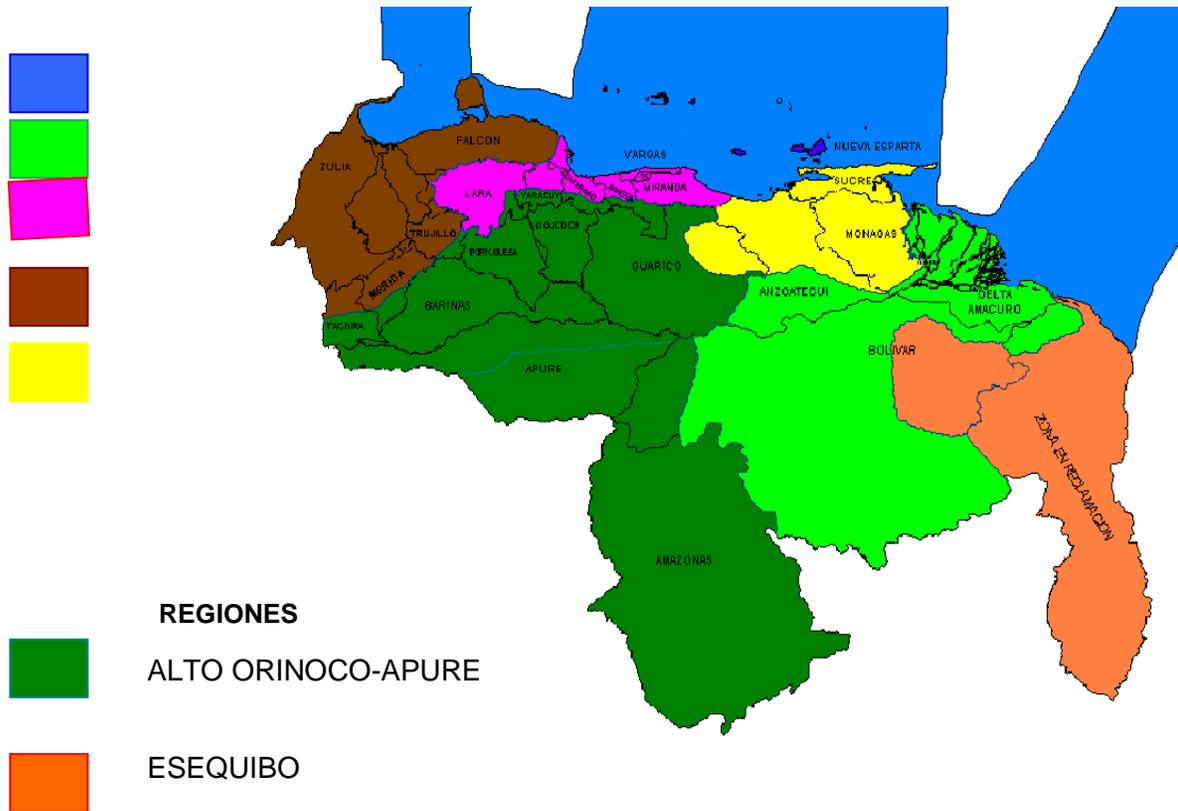
Sánchez, M. (1.998). **Compendio sobre oralidad en el Proceso Penal**. Caracas: Editorial Buchivacoa.

Sosa, C. (1996) La Naturaleza de la Potestad Administrativa Sancionatoria. **Memoria de las II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer Carias”** (pp. 189-217). Caracas. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo.

Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. **Plan Nacional Validado 2003-2008**. (2003).

ANEXO

# REGIONALIZACION



## REGIONES

ALTO ORINOCO-APURE

ESEQUIBO

MARINO-INSULAR

MEDIO Y BAJO ORINOCO

NORCENTRAL

OCCIDENTAL

ORIENTAL

(MARN, 2003,25)