REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

RESPONSABILIDAD AMBIENTAL DEL ESTADO POR EL EJERCICIO DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Presentado por
Reyes Veracierto, Vanezza Emperatríz

Para Optar al Título de
Especialista en Derecho Administrativo

Asesor
Dr. Villegas Moreno, José Luis

Caracas, Junio de 2014

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO"
DIRECCION GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Por la presente hago constar que he leído el Trabajo Especial de Grado, presentado por la ciudadana: Abogado **Vanezza Emperatríz Reyes Veracierto**, titular de la cédula de identidad No. 11.709.145, para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título definitivo es**: "Responsabilidad Ambiental del Estado por el Ejercicio de Funciones Administrativas";** y manifiesto 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 Caracas, a la fecha de su presentación

_____

Dr. José Luis Villegas Moreno
C.I. 12.970.078

DEDICATORIA

A Dios Todopoderoso, para él toda la honra y la gloria

A mi familia

A todos los que creyeron en mí

AGRADECIMIENTOS

- A mis Padres, por darme la vida y entregarme la suya en cada momento compartido. Los amo

- A mi Esposo, por su amor y apoyo incondicional en éste y todos mis proyectos. Te amo

- A mi Tutor y amigo, José Luis Villegas Moreno, por sus oportunas y valiosas orientaciones en la realización de este trabajo.

- A la ilustre Universidad Católica “Andrés Bello”, por ser uno de los pilares fundamentales del desarrollo académico de este país.

INDICE GENERAL

	Pág.
Aceptación del Asesor	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Índice General	v
Resumen	vii
Capítulo I	
Consideraciones Generales del	
Derecho Ambiental	
Definición de Derecho Ambiental	14
Objeto del Derecho Ambiental	18
Fuentes del Derecho Ambiental	19
Sujetos del Derecho Ambiental	20
Naturaleza Jurídica del Derecho Ambiental	21
Consideraciones adicionales sobre el Derecho Ambiental	23
Tendencias del Derecho Ambiental	27
Capítulo II	
Consideraciones Generales del Medio Ambiente	
y el Daño Ambiental	
Concepto de Medio Ambiente	30
Definición de Ecología	30
Concepto de Daño	32
Criterios Legislativos	38
Capítulo III	
Consideraciones Generales del Estado	
Concepto de Estado	44
Definición de Estado	44
Elementos constitutivos del Estado	46
Fines del Estado	47
Naturaleza jurídica del Estado	52
Capítulo IV	
Consideraciones Generales	
de la Responsabilidad del Estado	

Concepto de Responsabilidad 54
Responsabilidad del Estado 55
Responsabilidad Subjetiva, Objetiva y Patrimonial 56
Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado 61

Capítulo V
La Responsabilidad Ambiental del Estado por el ejercicio de funciones Administrativas
Contextualización 68
Aproximación conceptual 68
Escenarios de responsabilidad ambiental del Estado 70
Régimen Legal 76
Control Legal y Jurisdiccional 79

Conclusiones y Recomendaciones 94

Referencias Bibliográficas 98

UNIVERSIDAD CATÓLICA "ANDRÉS BELLO"
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO
AREA DE DERECHO
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINSITRATIVO

Responsabilidad Ambiental del Estado por el Ejercicio de Funciones Administrativas

Autora: Vanezza Reyes Veracierto
Asesor: Dr. José Luis Villegas
Fecha: 27 de Junio de 2014

RESUMEN

El estudio, se circunscribe en el nuevo paradigma de Derecho Administrativo Ambiental, como consecuencia lógica de la nueva interpretación, que nuestro marco constitucional, da al ambiente como derecho humano. La nueva visión del constituyentista del 99, junto al marco global del ambiente, con su invalorable importancia, conllevo al Estado a diseñar un nuevo marco legal, garantista y protector el medio ambiente, de los embates del hombre y su relación con el ambiente. De allí, la necesidad de revisar las políticas públicas ambientales, conjuntamente, con el cumplimiento de las funciones administrativas, que marcan el nuevo Estado Ambiental de Derecho y sus respectivas expectativas, dentro de lo que la doctrina constitucional ha denominado: el desarrollo humano sustentable. La investigación consiste, básicamente, en definir la naturaleza jurídica del derecho ambiental y la responsabilidad del Estado; establecerlas competencias del Estado en materia ambiental y, analizar la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas; ello, con el fin de reflexionar sobre la situación político administrativa ambiental que actualmente vive en nuestro país. La investigación, fue desarrollada a través de un diseño documental de tipo monográfico, mediante el método hermenéutico dialectico, a nivel analítico descriptivo; la información se levantó mediante registros documentales (leyes, doctrina y jurisprudencia); y procesada mediante el análisis de contenido. Dentro de los hallazgos de mayor relevancia, nos encontramos con el nuevo orden público ambiental, el estado de derecho ambiental y la responsabilidad del Estado por los daños ocasionados al medio ambiente, ya de su parte o producto del hecho un tercero.

Descriptores: Estado, ambiente, derecho, responsabilidad, administración

LISTA DE SIGLAS

CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
CN	Constitución Nacional
CE	Constitución Española
LOA	Ley Orgánica de Ambiente
ONU	Organización de Naciones Unidas
MPPA	Ministerio del Poder Popular para el Ambiente
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia
SC	Sala Constitucional
SPA	Sala Político Administrativa

INTRODUCCIÓN

Con el firme propósito de indagar sobre la responsabilidad ambiental del Estado dentro del nuevo paradigma de medio ambiente y su actual discusión, se origina el presente estudio; en este sentido, nos hemos propuesto, analizar las diferentes posturas que actualmente dibujan el derecho ambiental, tanto en el foro jurídico, como en los espacios académicos de discusión.

Nuestra idea central, consiste en abordar el ejercicio del derechoambiental, desde una perspectiva garantista e integradora, pasando por el estudio de la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas; estableciendo así, la base conceptual, pragmática y metodológica de nuestro estudio.

En este sentido, manejamos la idea de que la Administración Pública, en el transcurso del tiempo, ha desarrollado estructuras jurídico-administrativas, orientadas a la satisfacción de necesidades colectivas; y específicamente, en materia de derecho ambiental, también vemos como la protección y tutela judicial del Estado comprende, desde la protección de derechos fundamentales, hasta el cumplimiento de funciones administrativas destinadas a la protección, promoción y conservación del medio ambiente.

En este sentido, señala Mejías (2008):

> El medio ambiente es un tema que ha despertado especial interés en el campo del Derecho. Todas las disciplinas jurídicas, desde sus propias perspectivas, intentan aproximarse a su ámbito temático. El interés se ha centrado en el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. Tanto la Constitución española de 1978 (artículo 45.1 CE), como la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (artículo 127 CRBV), han reconocido, expresamente, esta institución emblemática del Derecho Ambiental (p. 34).

Asimismo, vemos como la actual Constitución, establece principios fundamentales en materia ambiental; erigiéndose en los últimos años, toda una serie de acciones sobre este tema tan particular y sensible, sin que haya podido escaparse, del gran impacto que ha tenido globalmente.

Ahora bien, el problema del medio ambiente, per se, es un problema complejo, y como tal, debe ser abordado. Tenemos entonces que, bajo un marco epistemológico y metodológico, igualmente complejo; se concentra un pluralismo de factores que conforman el derecho ambiental; amén de la obligación del Estado de protegerlo, regularlo y controlar el medio ambiente, con el fin de garantizarlo como un bien de inconmensurable valor, para el desarrollo humano y la calidad de vida.

En este sentido, podemos señalar que no ha sido poca, la actividad que ha tenido la Administración Pública, en el ejercicio de funciones administrativas en materia ambiental, la cual viene sosteniéndose, sobre una sólida base de organización administrativa (ámbito subjetivo) y una base legislativa (ámbito objetivo), marcada con una alta vocación de servicio público.

Para el año 2012, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en el marco de la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible, cuyo documento final se denominó: “El futuro que queremos” dio por sentado: “que la buena gobernanza y el estado de derecho, deben fundamentarse en un contexto adecuado, para su desarrollo sostenible, su crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente” (p. 274).

De manera que el problema del medio ambiente radica, principalmente, en la preocupación del Estado por desarrollar políticas públicas dirigidas a la preservación del medio ambiente, el desarrollo humano y la calidad de vida, los cuales se han venido a menos, gracias al impacto causado al ecosistema, producto de los daños ambientales ocasionados por el hombre y, en ocasiones, del propio Estado.

Los objetivos que nos hemos planteado, en nuestro estudio son: en lo general: analizar la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas; y en lo particular: 1) definir la naturaleza jurídica del derecho ambiental y la responsabilidad del Estado; 2) establecerlas competencias del Estado en materia ambiental y, 3) analizar la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas.

Nuestras interrogantes sobre el objeto de estudio, se fundamentaron, básicamente en las siguientes: ¿En qué consiste la responsabilidad ambiental del Estado?¿Cuál es la naturaleza jurídica del derecho ambiental en el marco del Derecho Público?¿Puede determinase la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas?

Todo ello en virtud, de los fenómenos y situaciones relacionados con el medio ambiente, su impacto en el desarrollo de los pueblos y la calidad de vida del ser humano.

El estudio del medio ambiente y su tutela judicial efectiva, visto como un hecho complejo, cobra relevancia, al momento de presentar al colectivo la responsabilidad del Estado, al momento de ver vulnerados sus derechos ambientales.

En este sentido, la importancia del presente estudio, radica en que metodológicamente, permitirá la sistematización del derecho ambiental y su tutela judicial efectiva; y socialmente hablando, tendrá impacto en el colectivo, al tener en cuenta al particular, como sujeto pasivo de la relación medio ambiente - Estado.

De manera, que la protección del medio ambiente, establece la necesidad de profundizar en qué es el daño y cómo puede éste presentarse, al momento de afectar nuestra esfera jurídica, cuando somos vulnerados en nuestro acervo ambiental o, cuando sea el propio ecosistema quien sufra un daño; las consecuencias ambientales que pueden generar responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio propio de su función administrativa.

De modo que, la pluralidad de hechos descritos son, sin duda alguna, materia de orden público e interés colectivo; y como tal, deben entenderse, analizarse y abordarse.

En Venezuela, la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales, datan de un pasado reciente; y es precisamente, con el rango constitucional dado a los derechos ambientales, que viene dándose su progresiva legislación.

Respecto al abordaje metodológico del estudio, se realizó mediante la aplicación del método hermenéutico dialectico, el cual permitió, desde una perspectiva cualitativa, desarrollar bajo un tipo de investigación analítica descriptiva, un diseño de investigación documental de tipo monográfico, para lo cual y, apoyados en criterios legales, teóricos y jurisprudenciales, sirvieron de sustento teórico, junto a la experiencia propia que nos da, tanto el estudio como el ejercicio del derecho.

Recolectada y clasificada la información, mediante el análisis de contenido de los textos relacionados con nuestro objeto de estudio, se procedió a elaborar un esquema de investigación conformado por cinco (05) Capítulos; los cuales fueron desarrollados de la siguiente manera: en el primero de ellos, se realizaron las consideraciones generales del derecho ambiental; el segundo, aborda las consideraciones generales del medio ambiente y el daño ambiental; el tercero, desarrolla las consideraciones generales sobre el Estado; el cuarto, toca las consideraciones generales de la responsabilidad del Estado; y por último, el quinto capítulo, desarrolla las consideraciones generales de la responsabilidad ambiental del Estado por el ejercicio de funciones administrativas.

Una vez desarrollado nuestra temática de estudio, se procedió a realizar un análisis descriptivo de la responsabilidad del Estado por el ejercicio de funciones administrativas, concatenando la relación de causalidad entre el daño ambiental y el Estado en ejercicio de funciones administrativas.

El estudio sistematizó una conclusión general del tema, que permitió dar respuesta a las preguntas generadoras de nuestro estudio, para así poder determinar qué es el derecho ambiental y en qué consiste la responsabilidad ambiental del Estado.

Capítulo I

Consideraciones Generalidades del Derecho Ambiental

Definición de Derecho Ambiental.

Como primer orden, es menester definir el derecho ambiental como rama del derecho público, con el fin de ubicarlo, dentro un contexto jurídico administrativo específico y determinado; de allí, que se discuta sobre su autonomía y transversalidad, sobre las llamadas ramas clásicas del derecho.

Para ello, presentamos a continuación algunos autores, que han estudiado el derecho ambiental, quienes nos ayudaran a sentar las bases conceptuales sobre el mismo.

El tratadista Brañes (2000), asume el derecho ambiental como:

> (…) el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos.

En tanto que, Menéndez (2000), señala que "*el Derecho ambiental está constituido por un conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la conducta individual y colectiva con incidencia en el ambiente*" (p. 32).

Con una visión orientada al daño ambiental, encontramos a Smayevsky y Flah (1993), quienes sostienen en su análisis sobre el Derecho Ambiental, que:

> (…) está constituido por un conjunto de normas jurídicas regulatorias de relaciones de derecho público o privado, tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, además de la prevención de daños al mismo, con la finalidad de coadyuvar a mantener el equilibrio natural para impactar

positivamente en la sociedad y contribuir en la optimización de su calidad de vida (p. 243).

Con una postura diferente, tenemos a Loperena (2003), quien sostiene al respecto que:

> El derecho ambiental no es un conjunto de leyes que regulan la política ambiental, sino el conjunto de principios y leyes que definen la posición del ciudadano ante el medio ambiente (p. 86).

En tanto que Troconis (2005), afirma que el derecho ambiental es:

> El conjunto de normas jurídicas encargadas de reglamentar las relaciones de las personas con la naturaleza, sus recursos y el ambiente en general, como medio satisfactorio de sus necesidades individuales o sociales (…) idealizado en el logro de un bienestar humano, calidad de vida y desarrollo ambientalmente sustentable (p. 324).

Meier (2007), prefigura el derecho ambiental, *"como un subsistema jurídico primario destinado a preservar las condiciones ambientales que permiten la existencia de la vida humana".* En tanto que, Botassi citado por Villegas (2012), vincula el derecho ambiental con todas las ramas del derecho, sin embargo, ninguna *"tiene tantos y profundos puntos de contacto como con el Derecho Administrativo".*

De manera que, tratar de establecer una definición univoca del derecho ambiental, pasa por comprender que esta materia está conformada por elementos ambientales, procesales, judiciales y administrativos que nos llevan a entender su ambigüedad conceptual.

Otro elemento importante, del derecho ambiental es la configuración del nuevo Estado ambiental de Derecho, que en opinión de Montoro (2000), es de tal significancia, que expresa: *"Este será el siglo del Estado Ambiental de derecho o no será siglo".*

Por su parte, Villegas (2012) señala que:

Hoy se habla del Estado ambiental como fórmula superadora ambiental constitucional (después del Estado de Derecho y del Estado Social y de Justicia) para significar que la preocupación ambiental es la determinante en la forma de Estado de nuestros días (P.57).

(…) La primera gran consecuencia del Estado de Derecho Ambiental es que los conflictos son resueltos por el Derecho. En este sentido, el Derecho ambiental puede ser visto como un conjunto de límites o decisiones jurídicas sobre los conflictos que genera el uso del ambiente. La segunda consecuencia, se refiere a que el imperio de la ley ambiental determina que las decisiones de la Administración son controlables por el derecho, en aplicación del principio de legalidad ambiental (p. 58 y p. 67).

Lorenzetti, citado Cafferatt (2007), sostiene que:

El derecho ambiental lo integran normas de base interdisciplinaria –que exceden el ámbito jurídico– con rigurosa regulación técnica, de agrupamiento de derecho privado y de derecho público, con primacía de los intereses colectivos, aunque también hay instituciones de derecho ambiental que producen efectos simultáneos en ambos órdenes. Por lo demás, entendemos que el derecho ambiental se inscribe en la órbita de los asuntos sensibles al interés social. En el orden privado, avanza el orden público en numerosas situaciones ambientales. El derecho ambiental exhibe como ningún otro derecho, una interrelación estrecha entre la normativa pública (constitucional, penal, administrativa) y privada (civil, comercial, derecho del consumidor) (p.78).

En tanto que, Cafferatt (2007), en su trabajo: “Derecho, medio ambiente y desarrollo, realiza una definición del derecho ambiental, la cual compartimos, vista la amplitud de su visión para definir esta disciplina jurídica; de modo que el autor sostiene que:

Para algunos especialistas –europeos sobre todo– el derecho ambiental es un derecho horizontal, en el sentido que se solapa y cruza a

través las distintas ramas del derecho (derecho civil, derecho administrativo, derecho penal, derecho internacional, etcétera) y es un derecho de reagrupamiento, en cuanto se limita a reunir y aglutinar disposiciones dispersas en una pluralidad de textos normativos. Más que una nueva rama del derecho, con principios, instituciones y reglas propias, el derecho ambiental, para quienes piensan de esta forma, tiende únicamente a penetrar todas las especialidades jurídicas reconocidas y consagradas por la doctrina para orientarlas en un sentido ambientalista, lo que equivale a sostener que carece de especificidad sistemática propia"

Pero su complejidad estriba no sólo en ser una problemática multidisciplinar e interdisciplinaria, transversal, y como el arcoíris, de colores varios, mixto. Reafirmando su singularidad mutagénica, la novedad como se ha dicho, es que esta disciplina jurídica tiene dos caras.

El derecho ambiental presenta un perfil bicéfalo, híbrido, comprende una doble personalidad, que lo lleva a dar alojamiento a intereses bipolares: aunque predominantemente, derecho social, colectivo o grupal, el derecho ambiental, de carácter bifronte y naturaleza mixta, a su vez, debe ser considerado, y no de manera excluyente, sino paradójicamente, en suma, acumulativamente, y al mismo tiempo, como un derecho personalísimo, humano básico. Así, toda vez que siendo la salubridad del ambiente una condición para el desarrollo de la persona, es cada vez mayor la tendencia a reconocer en el derecho al ambiente un autónomo derecho de la personalidad.

De la doctrina judicial, se entiende "como una ampliación de la esfera de la personalidad humana, ya que si bien el entorno natural se halla formalmente situado fuera del hombre, éste lo siente y defiende como propio, como un valor interior sobre el que no puede detentar una relación de dominio y en virtud de su continua e íntima conexión con la supervivencia y bienestar humano el ambiente es jurídicamente un

> atributo fundamental de los individuos, es por esta razón que el derecho al ambiente halla su ingreso en el ordenamiento jurídico como un derecho de la personalidad, teniendo en cuenta además, que otros de ellos –como la integridad física y la salud– se sustentan en el equilibrio ecológico propicio e indispensable para el bienestar psicofísico del hombre (págs. 79 y 80).

Para terminar, no queda más que reconocer, que el derecho ambiental trasciende al mero derecho; sobrepasa la línea de lo básico, llevándolo a un plano complejo y diverso, que nos lleva a entender, que el nuevo "estado de derecho ambiental", es mucho más, que una mera cuestión filosófica o ideológica, como bien ha expresado la doctrina.

Objeto del Derecho Ambiental

El derecho ambiental, como bien hemos definido, tutela toda actividad jurídica, administrativa, social, cultural, política y económica que relacione al hombre con el medio ambiente.

En otras palabras, el derecho ambiental persigue regular las conductas del hombre en su relación con el medio ambiente, así como de gestionar los impactos de su actividad sobre éste, a fin de mantener un equilibrio.

Ahora bien, con el reconocimiento constitucional al medio ambiente, se dio inició, en nuestro país a una reforma sobre el tema ambiental, con alcances tanto legislativos como institucionales, marcando el desarrollo del derecho ambiental propiamente dicho; cuya concepción describe una nueva relación entre el hombre y su entorno; dándole un tratamiento tutelar, integral y unificador a la diversidad de problemas que afectan al medio ambiente.

Se entiende entonces, que el objeto fundamental del derecho ambiental es establecer los lineamientos y principios rectores, que coadyuven a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida y el desarrollo del hombre, todo ello, dentro de los planes de desarrollo integral de la Nación.

De esta manera, damos por establecido el objeto del derecho ambiental, fundamentado en el nuevo Estado de Derecho Ambiental, previsto y desarrollado en la legislación venezolana.

Fuentes del Derecho Ambiental

Sobre las fuentes del derecho y, propiamente sobre el derecho ambiental, podemos señalar que, básicamente, se trata de las mismas fuentes comunes, creadoras de derecho.

Al respecto, estima Brañes (2000), que:

> En los ordenamientos jurídicos así constituidos históricamente, las fuentes del Derecho Ambiental están presididas, como se ha dicho, por la Constitución Política. En los casos de países federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela, en América Latina). (…) La segunda fuente del Derecho Ambiental está constituida por la legislación Ambiental moderna o "legislación propiamente Ambiental", es decir, por aquella que se refiere al conjunto de los problemas Ambientales.
>
> La tercera fuente del Derecho Ambiental, está constituida por las normas de relevancia o interés Ambiental contenidas en una legislación que versa sobre otros temas. (…) La jurisprudencia y la costumbre, en los pocos casos en que dentro de América Latina son fuentes de Derecho.
>
> También deben considerarse como fuentes del Derecho Ambiental las disposiciones de todo orden que se refieran a la administración pública del ambiente, sea que se trate de organismos públicos creados exclusivamente con ese fin o no (p.110).

Así las cosas, se toman como fuentes de derecho ambiental, las fuentes primarias del derecho común: la ley, la doctrina y la jurisprudencia. Considera el mismo autor, de manera exclusiva como fuentes del Derecho Ambiental, *"las que provienen del derecho interno, pero, también el derecho internacional".*

Ahora bien, en la legislación venezolana, las fuentes escritas han sido, en su gran mayoría, las fuentes directas del derecho ambiental; de manera que

nuestra carta magna, se presenta como la fuente más directa del derecho ambiental.

Machicado (2009), en su trabajo sobre “Derecho Ecológico”, desarrollo las fuentes del derecho ambiental en:

> Fuentes Reales: Determinan el contenido de las normas jurídicas. Las fuentes reales del Derecho Ecológico son los impactos ambientales negativos de la actividad de los seres humanos sobre los ecosistemas. Son todos aquellos fenómenos y hechos humanos que contribuyeron a la degradación del medio ambiente; Fuentes Históricas: Está integrado por los documentos que se expresan en los convenios y tratados del medio ambiente. Por ejemplo la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”; Fuentes Formales: La ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina (p.6).

De manera tal, queda entendido, que en materia ambiental las fuentes son las fuentes formales, creadoras de derecho.

Sujetos del Derecho Ambiental

Toda relación jurídica, nos reporta la existencia de actores, tanto activos como pasivos de la misma; participando en ella; de manera, que la tutela judicial efectiva, pasa por proteger un conjunto de derechos, que deben ser invocados por un sujeto, que ha sufrido un daño, que le ha sido ocasionado por un tercero, produciendo así, una relación jurídica.

Ahora bien, pasemos a determinar quienes forman parte de esa relación jurídica, sobre quien o quienes, recae la tutela de los derechos ambientales, y en este sentido, nos referiremos a los sujetos del derecho ambiental, o a su ámbito de aplicación.

Siguiendo la legislación ambiental, nos encontramos con que existen personas naturales y jurídicas que tienen algún tipo de relación, ya sea activa o pasiva, con el derecho ambiental.

Así las cosas, ubicamos a quiénes se encuentran obligados al cumplimiento de las leyes ambientales y sobre qué bien o bienes, personas o cosas, recae la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales.

Siguiendo un esquema sobre los sujetos del derecho ambiental, tenemos a Bastida (2007), quien en su trabajo “La responsabilidad del Estado frente al daño ambiental” estructuro el siguiente:

> Dentro del Derecho Ambiental se pueden encontrar dos sujetos: 1. Sujeto activo, es el que contamina, pudiendo ser el hombre o la naturaleza (mediante diferentes fenómenos). 2. Sujeto Pasivo, es el contaminado, siendo en este caso el medio ambiente (p. 181).

Como sujeto activo, podemos ubicar tanto al hombre como al Estado mismo, quienes producto de su actividad sobre el medio ambiente, producen un daño, que impacta la esfera jurídica de derechos ambientales. En tanto que como sujeto pasivo, encontramos al medio ambiente y a su multiplicidad de factores; así como también, encontramos al individuo, sea éste a título personal o colectivo, vulnerados en su acervo ambiental.

Naturaleza Jurídica del Derecho Ambiental

Sobre la naturaleza jurídica del derecho ambiental ha recaído, un verdadero debate, que incluye una variedad de criterios que van, desde concebirla como una ciencia informativa hasta ubicarla y reconocerla como rama autónoma del derecho.

Esto ha conllevado, a que exista una corriente doctrinaria que califique la naturaleza jurídica del derecho ambiental como de carácter público, ubicándola naturalmente, como rama del derecho público; sin embrago, *“hay quienes se han atrevido a ubicarla dentro del derecho económico, y per se, lo ubican dentro del derecho privado, al considerar que el derecho ambiental ha rebasado el límite del ius publicismo”.*

Así las cosas, entremos a estudiar la naturaleza jurídica del derecho ambiental; de manera que, partiendo de la complejidad e integralidad de esta

disciplina jurídica, bastará con decir, que existe una multiplicidad de criterios y opiniones respecto a ella.

Bustamante (1995), *"el derecho ambiental cuenta con ciertas características propias que lo diferencian de otras disciplinas jurídicas"*

Mejías (2009), opina: *"la características que particularizan al derecho ambiental es lo que lo convierte en un derecho autónomo"*

Ahora bien, Villegas (2012) opina que: *"según la caracterización del derecho ambiental, hecha por el maestro Martín Mateo, lo define como un derecho de naturaleza multidisciplinaria, de perfil revolucionario, universal, supraindividual, supraconstitucional y sistémico".*

Con la misma orientación, tenemos a Aceves (2007), al considerar lo siguiente:

> El derecho ambiental no solamente adjetiva a otras disciplinas jurídicas, sino que urge a una recomposición de las mismas, obligando a una modificación inaplazable de conceptos caducos y obsoletos que no coinciden con una realidad apremiante. Es claramente sensible al interés social, y al integrar en él diversos derechos de tercera generación, caerá notoriamente en la categoría de los intereses difusos, lo cual también lo denota invariablemente aplicable en el ámbito privado.
>
> El derecho ambiental tiene principios deontológicos y teleológicos claros, que no se subsumen, ni son subyacentes a otros, considerados a otras ramas del derecho (p. 85).

Considerado algunas posturas sobre la naturaleza jurídica del derecho ambiental, creemos que cualquiera que sea la postura con que veamos esta disciplina jurídica, no podemos obviar la complejidad de sus factores y derechos tutelados, convirtiéndolo en un derecho, autónomo, colectivo, supraconstitucional, innovador, económico y público; convirtiendo su naturaleza, en compleja, según se trate de los elementos facticos y programáticos, que rodeen los hechos, de manera específica.

Consideraciones adicionales sobre el Derecho Ambiental

Como consideraciones adicionales del derecho ambiental, desarrollaremos las características de esta rama del derecho, que la han hecho resplandecer, como una de las ramas emergentes del derecho público con mayor impacto a nivel global.

En este sentido, la doctrina ha sostenido que el derecho ambiental es una disciplina jurídica, con unos principios y características bien definidos. En este sentido, tenemos a Martín, citado por Villegas (2012), que caracteriza al derecho ambiental de:*"perfil revolucionario, público, multidisciplinario, universal, supraindividual, supraconstitucional y sistémico"*

Otro que caracterizó el derecho ambiental, fue Meier (2007) quien al respecto sostiene: *"El Derecho Ambiental como Derecho Interdisciplinario y multidisciplinario caracterizado por la finalidad de orden público, interés público y social, y utilidad pública de sus normas"*

Finalmente, estructuramos las características del derecho ambiental de algunos autores como Meier y Villegas, de la siguiente manera:

- **Intradisciplinario:** visto que le permite relacionarse con otras disciplinas jurídicas.
- **Transdisciplinario:** porque en el confluyen otras disciplinas académicas, económicas, políticas, económicas y sociales, para fortalecer el desarrollo de esta importante área del conocimiento.
- **Dinámico:** pues es de considerable y constante evolución.
- **Innovador:** porque su especificidad lo convierte en un derecho innovador y emergente, que le permite colaborar con otras ciencias.
- **Público:** vista la preeminencia de normas de derecho público, sin que ello signifique que haga uso de normas de derecho privado.
- **Carácter preventivo:** el derecho ambiental persigue prevenir el daño que pudiera causarse al hombre y al medio ambiente.

Otro aspecto importante del derecho ambiental, es precisamente la finalidad que persigue, en este sentido, Pineda estructura sistemáticamente lo que considera son los fines del derecho ambiental:

> Definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental, así como los instrumentos y procedimientos para su aplicación.
>
> Regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública, en materia de conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico.
>
> Conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas.
>
> Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de las leyes y de las disposiciones que de ella se deriven.
>
> Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos; y establecer el ámbito de participación de la sociedad en el desarrollo y la gestión Ambiental (2012, p.76-77).

Ahora bien, pensamos necesario escudriñar los principios sobre los cuales descansa el derecho ambiental, y en este orden tenemos que Pigretti (1986), sostiene:

> El derecho ambiental constituye a su vez, un nuevo ámbito de responsabilidad, con criterios, principios e instituciones singulares. Así, la nómina de principios propios sobre los cuales se estructura –de ninguna manera exhaustiva– contiene las siguientes menciones a) eticismo y solidaridad; b) enfoque sistémico; c) participación pública; d)

interdisciplina; e) principio del contaminador-pagador; f) protección, mejora, defensa y restauración de la biósfera; g) uso racional del medio; h) coordinación de actuaciones; i) ordenamiento ambiental; j) calidad de vida; k) cooperación internacional (p.154)

Mosset (1999), señala, en tanto que:

> Entre sus principio rectores: 1) de realidad; 2) de solidaridad; 3) de regulación jurídica integral; 4) de responsabilidad compartida; 5) de conjunción de aspectos colectivos e individuales; 6) de introducción de la variante ambiental; 7) de nivel de acción más adecuado al espacio a proteger; 8) de tratamiento de causas productoras y de síntoma con puntualidad o prematura; 9) de unidad de gestión; 10) de transpersonalización de las normas jurídicas (p.287).

Bibiloni (2001), enuncia los principios del derecho ambiental en:

> a) pensar global, actuar local; b) solidaridad; c) integración de las políticas sectoriales; d) protección elevada; e) precaución; f) prevención; g) conservación; h) corrección de las fuentes; i) restauración efectiva; j) corresponsabilidad y responsabilidad diferenciada; k) subsidiariedad; l) optimización de la protección ambiental; ll) diversidad estratégica normativa; m) exigencia de la mejor tecnología disponible; n) participación pública; ñ) primacía de la persuasión sobre la coacción; o) realidad; p) vecindad; q) igualdad; r) colectivo público universal; s) subsunción de lo público y lo privado; t) transpersonalización de las normas (p. 165).

Báez (2006), esquematiza los principios del derecho ambiental, de la siguiente manera:

> La mayoría, o todos, de estos principios están contemplados en la Carta Magna de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, junio de 1972): Igualdad, Sustentabilidad, El que contamina paga, Accionabilidad y legitimación procesal, Restaurabilidad /Recomposición del ambiente,

Extraterritorialidad, Proceso educativo y responsabilidad social, Solidaridad universal, Factores gerenciales (p. 10-13).

Finalmente, Villegas (2012), sostiene que “la doctrina ha sido muy acopiada, cuando se ha tratado de los principios del ordenamiento ambiental” y en esta dirección, reúne analiza posturas al respecto:

> Pérez acepta como principios del derecho ambiental, el principio precautorio, el que contamina paga, y el principio de responsabilidad ambiental. Meier, hace un extenso planteamiento al respecto y considera que los principios rectores del derecho ambiental son: el de la equidad intergeneracional, desarrollo sustentable, el daño permisible o tolerable, el de la regulación jurídica integral, el de la primacía del interés público ambiental, quien contamina paga, el de prevención, el de precaución, el de la prudencia, el de ponderación de los derechos e intereses en conflicto, el de corrección en la fuente, el de responsabilidad por daños ambientales y el de integración (p.119).

Respecto a los principios descritos, consideramos que cualquiera que sea el esquema al cual nos acojamos, veremos la convergencia de ciertos principios comunes en todos ellos; y son a saber: el principio de responsabilidad ambiental, el de sostenibilidad, el principio de solidaridad, el de prevención, causalidad, entre otros.

Cabe advertir que, el principio de que el que contamina paga, no se encuentra expresamente establecido en la legislación venezolana; no obstante, en la Declaración de Rio (1992), se hizo referencia del mismo, en el principio 16, por consiguiente, siendo Venezuela signataria de dicho documento, se entiende que reconoce dicho principio.

Aunado a ello, compartimos la opinión de Villegas (2012), quien en su obra: Manual de Derecho Administrativo Ambiental, trae como complemento a todo este diverso grupo de principios ambientales, uno que considera el autor como novedoso, y es:

(…) “El principio de Gobernanza Ambiental”, que no persigue otra cosa que “el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales (…) y que conducen a la armonización de las instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal, que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia (p. 133).

De la postura anterior, se observa, como emerge el termino gobernanza, para denominar a la nueva gerencia pública, como medio para relacionar las políticas públicas con los fines del Estado; este nuevo modelo de gerencia, persigue administrar los recursos del Estado con una mayor eficiencia, eficacia y sobretodo, valorando lo ecológico y el medio ambiente, como factores determinantes en la gerencia pública.

Tendencias del Derecho Ambiental

Dentro del nuevo paradigma ambiental, se encuentra el nuevo Estado Social de Derecho, concepto emergente, que apunta al reconocimiento del derecho de los ciudadanos, a disfrutar de un medio ambiente adecuado y su correspondiente tutela efectiva.

En otras palabras, para Mejías& Gómez (2009):

> Las nuevas tendencias del Derecho apuntan hacia la codificación y constitucionalización de la norma ambiental. En Venezuela, a partir de la Constitución de 1961 el Derecho Ambiental nacional comenzó a manifestarse con gran vigor dentro de las demás ramas tradicionales del Derecho. El objetivo de este artículo es describir el proceso evolutivo de la normativa ambiental nacional, cuyo rango jurídico se reforzó a partir de la Constitución de 1999 (p. 120).

En el VII Congreso Venezolano de Derecho Ambiental, celebrado en la ciudad de Caracas, en el año 2001, titulado: Nuevas Tendencias en Legislación

Ambiental, sostienen entre sus conclusiones, que las tendencias del derecho ambiental, apuntan a:

> En el ámbito internacional: 1. La controversia en torno a la biodiversidad ha puesto de relieve su doble carácter: por una parte, su consideración como patrimonio común de la humanidad y por la otra, la de recurso nacional. Estas dos consideraciones han sido el hilo conductor del debate que persiste en la actualidad. A la par de lo anterior, la formulación de políticas ambientales ha girado de la conservación a la apropiación, dependiendo del grado de intereses encontrados, de actores enfrentados y de la capacidad de ejercer presión e influenciar las instancias de decisión por parte de cada uno de ellos, al momento de la negociación de un determinado acuerdo o estrategia concreta.2.- La globalización implica una responsabilidad con las generaciones futuras y no sólo una responsabilidad de tipo económica, política o geopolítica. Por lo que el compromiso de un desarrollo sustentable debe reivindicar el carácter inter y transgeneracional de las políticas ambientales formuladas por los organismos internacionales y los Estados.
>
> En el ámbito nacional: 1. A pesar de la amplia legislación ambiental que existe en el país se hace necesaria la formulación, definición e instrumentación de políticas ambientales tendientes a su realización y materialización práctica. 2. Por otra parte, deberá entenderse que Democracia representativa y democracia participativa no son conceptos antagónicos, toda vez que la soberanía reside en el pueblo.
>
> Ahora bien, de lo anterior recomiendan:1- Que el Estado venezolano defina una política pública en materia de diversidad biológica, para instrumentar el conjunto de normas y herramientas jurídicas que existen en el ámbito de lo ambiental en general y de la biodiversidad en particular.2- Que la ley defina y concrete los mecanismos de participación en materia ambiental (párr. 35-38).

Como podemos observar, todo apunta hacia lo que bien señala De los Ríos (2007), con ocasión de las “Terceras Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable”, respecto a las Tendencias Nacionales e Internacionales de la Legislación Ambiental:

> En una legislación como la ambiental, tan profusa, dispersa y compleja, que abarca desde la protección de la biodiversidad hasta la disposición final de desechos peligrosos, pretender hablar de las nuevas tendencias nacionales e internacionales no solo resulta pretencioso sino temerario, por ello me limitaré a diez de los grandes principios ya recogidos en muchas legislaciones nacionales y en los tratados y convenios internacionales, y que están orientando las legislaciones emergentes: Codificación, abolición de derechos adquiridos, participación ciudadana, reconocimiento al principio de precaución, reconocimiento del multilateralismo como la vía para el desarrollo sustentable, reconocimiento de la primacía de las normas internacionales sobre las internas, reconocimiento de la relación economía/ambiente, reconocimiento de la responsabilidad civil objetiva y flexibilización del nexo causal en materia civil, nexo causal y obligatoriedad de la reparación civil en especie (p. 22).

De manera que la tendencia actual del derecho ambiental, nos orienta hacia la búsqueda del equilibrio del hombre con el medio ambiente, el resarcimiento de los daños causados en materia ambiental, la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales, la generalidad y la globalización.

Otro aspecto al cual apunta el derecho ambiental, trata sobre el desarrollo de la calidad de vida del hombre, producto del desarrollo sostenible y sustentable, como fuentes directas del crecimiento económico y social de las sociedades organizadas.

Capítulo II

Consideraciones Generales del Medio Ambiente y el Daño Ambiental

Concepto de Medio Ambiente

El estudio del medio ambiente hoy día, reviste una visión holística del tema; y es que hablar al respecto, exige abarcar una diversidad de factores que nos obligan considerarlo como un todo sistémico.

A los fines de exponer, las diferentes posturas que definen el medio ambiente, presentamos a continuación, algunas posturas al respecto.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas: se trata de *"un conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas".*

El medio ambiente, también ha sido abordado desde un prisma económico, y en este sentido, lo describen *"como una fuente de recursos, un soporte de actividades productivas, un lugar donde depositar los desechos".*

Otro punto de vista, es el administrativo operativo, que define al medio ambiente como *"un sistema formado por el hombre, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales, el patrimonio cultural y las interacciones entre todos estos factores".*

De esta manera, podemos entender el carácter sistémico y polisémico del medio ambiente, que no hace otra cosa, más honrar la multiplicidad de elementos y factores, internos y externos que lo componen y rodean.

Definición de Ecología

Haeckel, citado por Bastida (2007), se refiere a la ecología como:

> El conjunto de conocimientos referentes a economía de la naturaleza, la investigación de todas las relaciones del animal tanto en su medio orgánico como inorgánico, incluyendo sobre todo su

> relación amistosa o hostil con aquellos animales y plantas en los que se relaciona directa o indirectamente. En pocas palabras la ecología es el estudio de todas las complejas interrelaciones a las que Darwin se refería como las condiciones de la lucha por la existencia.
>
> La ecología es una "ciencia de síntesis" porque la ecología se ha desarrollado al revés de otras ciencias. El progreso de cualquier disciplina consiste en una paulatina diversificación de las materias, conducentes a la especialización, la ecología por el contrario, ha ido combinando conocimientos científicos para intentar con ellos un cuerpo unificado de doctrina (p. 47).

Es menester, incluir en nuestro estudio el concepto de ecología, vista la extensa variedad de componentes del medio ambiente y la interrelación de éste con el hombre, a los fines de establecer, las relaciones de hecho y de derecho que subyacen al derecho ambiental.

Mejías (2008) se inclina por deslindar la noción de medio ambiente de la noción de ecología y ecosistema, a los fines de evitar, en lo posible*, "el desborde conceptual y las más pintorescas -exigencias ecológicas-".* En esta dirección sostiene:

> La influencia de la ecología en el derecho puede provocar algunos efectos, como el uso indiscriminado de conceptos técnicos (hipertecnicidad) y, en consecuencia, a falta de efectividad de las normas.
>
> Sin embargo, es necesaria la traducción del lenguaje científico de la ecología, del lenguaje normativo de los juristas, para establecer límites entre lo permitido y lo prohibido, para establecer responsabilidades e identificar los titulares de derecho, determinar campos de aplicación de reglas en el tiempo y en el espacio, pues el derecho acostumbra emplear definiciones de contornos claros, criterios estables y fronteras; aunque en

los predios del Derecho, no se habla de ecosistema sino de medio ambiente (p.117).

Concepto de Daño

Etimológicamente, la palabra daño presenta varias interpretaciones; para algunos, proviene de “demere” que significa menguar, disminuir. Otros, en tanto, sostienen que es una palabra que procede del latín "damnum" que significa condena o castigo.

El daño, en su acepción más común, “*recrea la idea del detrimento, menoscabo, lesión o perjuicio que de cualquier modo se provoca, así como también aquel que ocasiona una persona a otra que no implica en su conducta culpa o dolo*”. De manera que, estamos en presencia de un daño, en la medida en que se ha producido un menoscabo, deterioro, afectación de nuestro acervo patrimonial.

Borja, citado por Bastida (2007), sostiene:

> Imbricada en la significación que vivifica la expresión daño, está la idea de detrimento, menoscabo, lesión, perjuicio, etcétera, y en tal sentido el uso corriente de la palabra satisface la necesidad del lenguaje como instrumento o medio de transmisión del pensamiento, al menos en su forma más usual (p.40).

Peña (2005), en su trabajo: Daño, Responsabilidad y Reparación Ambiental, describe estos conceptos, y en este sentido sostiene:

> Daño, en sentido jurídico, constituye todo menoscabo, pérdida o detrimento de la esfera jurídica patrimonial o extra patrimonial de la persona (damnificado), el cual provoca la privación de un bien jurídico, respecto del cual era objetivamente esperable su conservación de no haber acaecido el hecho dañoso. Bajo esta tesitura no hay responsabilidad civil si no media daño, así como no existe daño si no hay damnificado.

Por su parte, por ambiente debe entenderse todos los elementos que rodean al ser humano, elementos geológicos (rocas y minerales); sistema atmosférico (aire); hídrico (agua superficial y subterránea); edafológico (suelos); bióticos (organismos vivos); recursos naturales, paisaje y recursos culturales, así como los elementos socioeconómicos que afectan los seres humanos mismos y sus interrelaciones.

Hoy en día, el criterio científico imperante establece que el ambiente se encuentra constituido tanto por el medio natural, entendiendo por este al conjunto de elementos naturales bióticos o abióticos, como por el medio cultural siendo este último el conjunto de elementos aportados por la actividad humana como lo son el paisaje, las creaciones científicas, artísticas o tecnológicas, y el patrimonio cultural y arqueológico.

Por último es relevante recordar la existencia de dos clases de bienes ambientales, por una parte los denominados macrobienes constituidos por el medio ambiente global, y por otro, los microbienes los cuales representan partes o extractos de ese medio ambiente global, como lo son la atmósfera, aguas, fauna y la flora. Los microbienes pueden ser apropiados parcialmente y ser objeto de propiedad privada. En este caso, la contaminación también representa una lesión a un derecho subjetivo (p.6 y 7).

Desde esta óptica, la relación entre daño y ambiente, nos obliga a delimitar, claramente, ambos conceptos; ello, con el fin de manejar con precisión, los elementos constitutivos, característicos y, por ende, consecuencias en el ámbito del derecho.

Bastida, expresa que:

Si pensamos que de acuerdo a las definiciones más generales los autores hablan de detrimento, menoscabo o lesión y pensamos en el medio ambiente o en los ecosistemas, inmediatamente nos damos cuenta de que al dañarse un ecosistema se está sufriendo por partida doble, por

una parte en relación al ecosistema mismo o sea que al estar perdiendo biodiversidad perdemos una riqueza potencial, que consiste en aquella que tenemos todos por el simple hecho de pertenecer como seres vivos a uno o varios ecosistemas, por otra parte al recibirse un daño en los ecosistemas, estamos poniendo en peligro en una primera instancia la salud de los seres vivos, que viven en ese entorno y en una segunda instancia, recibimos un daño directamente a la salud (2007, p.12).

En este orden de ideas, es importante profundizar, sobre la responsabilidad que se deriva del daño causado, y en este sentido, Santos (1963), desglosa los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera: *"La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito. La antijuricidad de la misma y causas que la excluyen. La culpa del agente. La producción del daño. La relación causal entre acción u omisión y el daño".*

Ahora bien, teniendo el Estado el encargo de satisfacer necesidades colectivas, alcanzar el bien común mediante la prestación óptima de los servicios públicos, entre otras, es posible que en ese cometido, llegue a ocasionar algún daño, cuando el servicio o función, no sea prestado con la diligencia propia de su actividad administrativa.

Este daño puede llegar a ser más grave, visto que la protección y tutela judicial del medio ambiente, corresponde igualmente al Estado, debiendo responder ante cualquier daño o perjuicio, ya sea por negligencia, dolo o culpa.

En criterio de Bastida (2007), compartimos sus consideraciones, frente a las consecuencias que produce el daño; así sostiene que:

> Para que tenga lugar la reacción jurídica frente al daño, éste ha de afectar un interés humano y además de ser consecuencia de un hecho humano. (…) es preciso delimitar entre los hechos humanos susceptibles de perjudicar a otro, cuáles son productores de daños en sentidos jurídicos y cuáles no. Por consiguiente, el acto humano productor del daño ha de contravenir una norma jurídica, ha de ser antijurídico.

> La conducta productora del daño ha de ser culpable, o sea, imputable al agente como a su causa decisiva y determinante. Por tanto, queda excluida de su responsabilidad el daño causado por daño fortuito. Una excepción a la culpabilidad del daño al menos en su sentido subjetivo estricto, son los casos de la llamada responsabilidad por riesgo (p. 15).

La doctrina alemana, toma en consideración, cuatro (04) aspectos o principios para que pueda producirse la indemnización por causa del daño causado:

> 1. El daño a indemnizar Según la persona o el patrimonio del que tiene Derecho a indemnización. El sujeto perjudicado titular de la indemnización vendrá determinado por quien sea parte en una relación jurídica contractual o análoga o el afectado por la negligencia de otro fuera de toda relación contractual. En la evaluación del daño patrimonial se han de tomar en consideración, las repercusiones de un evento haya tenido en el patrimonio del perjudicado.2. Ha de indemnizarse todo perjuicio que una persona sufra en relación o a consecuencia del hecho del cual responde el agente.
>
> De la relación causal de los hecho se deduce, en principio, todo lo que haya ser considerado como consecuencia de un determinado suceso o hechos. Sin embargo, el concepto general de la causalidad no basta, como después indicaremos, para deslindar las consecuencias jurídicamente relevantes y, por tanto, imputables, de aquellas otras que no han de ser tenidas en cuenta para la determinación de los daños, por ser demasiado remotas y accidentales o fortuitas. Bastida (2007, p. 20).

Como quiera que sea, es importante conocer el daño, para poder establecer las consecuencias jurídicas que se desprenden de él, con el objeto de definir, de manera clara, sobre quién o sobre qué recae, la responsabilidad por los daños causados.

Para ello, es menester señalar los tipos de daño que existen y, en este sentido, la doctrina venezolana ha reconocido la existencia de dos (02) tipos, a saber: daño patrimonial y daño no patrimonial o moral.

El daño patrimonial, es aquel que se produce, directamente en el acervo económico del sujeto, es decir sobre sus bienes.

Advertimos que sobre el daño no patrimonial o daño moral, no existe un concepto unívoco, al contrario, presenta una variedad de acepciones, sin embargo, nos acogemos al criterio de nuestro máximo tribunal de justicia, que en sentencia de fecha 26 de abril de 2000, Expediente No, 99-097, con ponencia del Magistrado Carlos Oberto Vélez, señalo que:

> El daño moral es, por exclusión, el daño no patrimonial; es aquél que recae en los valores espirituales o en valores que pertenecen más al campo de la afección que de la realidad material económica. El daño moral es la lesión ocasionada en los bienes no económicos de una persona o la repercusión afectiva desfavorable producida por los daños materiales. En resumen, el daño moral es la lesión a los sentimientos del hombre que por su espiritualidad no son susceptibles de una valoración económica.

La expresión daño conlleva en su seno "*elementos jurídicos, que por supuesto no alcanzan allí una precisa ubicación, ni un auténtico sentido de la juridicidad; de ahí que debamos ir caracterizando, más en más el significado de la palabra en su estricta connotación técnica" .*

En materia de daños, Briz citado por Bastida (2007), desglosa los elementos de la responsabilidad de la siguiente manera:

> Para que se pueda hablar de daño deben confluir los siguientes elementos:
>
> 1. La acción u omisión infractora del contrato o productora del acto ilícito; 2. La antijuricidad de la misma y causas que la

excluyen;3. La culpa del agente; 4. La producción del daño; 5. La relación causal entre acción u omisión y el daño (p. 25).

Una vez analizado los conceptos de daño, ecología y medio ambiente, pasaremos a desarrollar el daño ambiental de manera individual, vista la singularidad que caracteriza al derecho ambiental, como ciencia jurídica autónoma.

El Daño Ambiental

EL daño ambiental ha sido considerado como un elemento constitutivo del derecho ambiental, como disciplina emergente.

Peña (2005), sostiene que el daño ambiental:

> Es toda acción, omisión, comportamiento u acto ejercido por un sujeto físico o jurídico, público o privado, que altere, menoscabe, trastorne, disminuya o ponga en peligro inminente y significativo, algún elemento constitutivo del concepto ambiente, rompiéndose con ello el equilibrio propio y natural de los ecosistemas (p.83).

En tanto que Briceño (2004), comenta que:

> Si bien el daño ambiental puede ser producido de manera casual, fortuita o accidental, por parte de la misma naturaleza, el daño jurídicamente regulable es aquel que es generado por una acción u omisión humana que llega a degradar o contaminar de manera significativa y relevante el medio ambiente (p.72).

Es de advertir, que la doctrina ha sostenido que *"el hecho dañoso puede ser individual o colectivo, ya se trate del o los sujetos activos, como el o los sujetos pasivos".* En materia ambiental, igualmente observamos, que el daño puede ser ocasionado *"por un único sujeto, (físico o jurídico) o bien, por una pluralidad de agentes, siendo por lo general de difícil determinación el grado de responsabilidad de cada uno de ellos"*. Peña (2005, p. 72).

En este sentido, el daño al medio ambiente, puede provenir de varios sujetos activos (personas naturales, personas jurídicas o, incluso, el mismo

Estado y cualquiera de sus instituciones, entendiendo como tal, la Administración Pública, sea centralizada o descentralizada.

Continuamos con la postura de Peña, que sostiene:

> La conducta dañosa del Estado puede ser activa u omisiva; de manera activa cuando por medio de sus funcionarios o servidores, obrando lícita o ilícitamente, en cumplimiento o no de planes debidamente aprobados, causa daño al equilibrio ambiental; y omisiva, cuando, por medio de sus instituciones y funcionarios omite controlar, vigilar, monitorear y sancionar las actividades de los particulares que degradan o contaminan los elementos constitutivos del ambiente (2005, p. 79).

Así las cosas, se entiende de manera clara, que el daño ambiental será todo menoscabo producido al medio ambiente, sea de parte del hombre y su interacción con éste, o bien, sea de parte del Estado, en el ejercicio de su actividad administrativa.

Criterios Legislativos

El desarrollo legislativo sobre el ambiente, surge de la necesidad de regular los problemas ambientales y satisfacer las necesidades propias de la naturaleza humana en su relación con el medio ambiente.

En este sentido, Pineda (2012), señala:

> El Derecho Ambiental se desarrolló como lógica respuesta a la necesidad de explotar los recursos naturales en un marco de racionalidad, aprovechamiento sostenible y protección del ambiente. Su evolución ha sido rápida y progresiva, incorporándose paulatinamente en todas las ramas jurídicas y adquiriendo, a su vez, autonomía propia como disciplina vinculada con casi todas las ciencias.
>
> (…) tiene su aparición a nivel internacional en el año 1972 a raíz de la promulgación de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano. Se ve desarrollado por la Carta de la Tierra del año 1982, la Declaración

de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992 y la reciente Declaración de Johannesburgo del año 2002 (p.111).

Ahora bien, el criterio legislativo sobre el daño ambiental se centra, básicamente, en el reconocimiento constitucional y el desarrollo legislativo del medio ambiente, así como, de la tutela judicial efectiva que existe sobre los derechos ambientales.

Para ello, se cuenta con una variada legislación, destinada a la regulación, protección y control del medio ambiente, considerado éste en todas sus formas, elementos y condiciones.

Así tenemos a Mejías (2008), afirma:

> La Constitución de 1999, orientada por las Convenciones y Declaraciones, declara que "El Estado protegerá el ambiente, la diversidad internacionales biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de importancia ecológica"; y seguidamente establece que "Es una obligación del Estado, con la activa participación de la sociedad, 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" (artículo 127 CRBV). Esta obligación del Estado social se conecta con la impuesta por el artículo 19 CRBV, como es garantizar a toda persona el goce y ejercicio de los derechos humanos de conformidad con la Constitución, con los Tratados sobre derechos humanos suscrito y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen (p. 446)

En este orden de ideas, el fundamento jurídico de la protección ambiental en Venezuela, parte de lo que González (2003), ha denominado "la Constitución ambiental".

Así tenemos que el artículo 127 Constitucional, desarrolla lo que Villegas (2012) afirma es *"una previsión verdaderamente novedosa, mediante la cual, se*

reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, prescindiendo a la par el deber de conservarlos en apoyo de la solidaridad colectiva" (p. 68).

Esta relación derecho/deber que se origina de la interpretación de la norma antes descrita, que va desde el derecho al disfrute del medio ambiente hasta el deber de conservarlo, lo ubica en una esfera bidimensional, igualmente tutelada por el Estado.

Los artículos 128 y 129 de la Constitución prevén la valoración que debe hacerse sobre el impacto ambiental como técnica de protección del medio ambiente, vinculan la ordenación territorial con el medio ambiente y el desarrollo sostenible; además de desarrollar la constitucionalización de la obligatoriedad de realizar los estudios de impacto ambiental, necesarios para el desarrollo sociocultural.

> **Artículo 128.** El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento.
>
> **Artículo 129**. Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural. El Estado impedirá la entrada al país de desechos tóxicos y peligrosos, así como la fabricación y uso de armas nucleares, químicas y biológicas. Una ley especial regulará el uso, manejo, transporte y almacenamiento de las sustancias tóxicas y peligrosas. En los contratos que la República celebre con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, o en los permisos que se otorguen, que afecten los recursos naturales, se considerará incluida aun cuando no estuviere expresa, la obligación de conservar el equilibrio

ecológico, de permitir el acceso a la tecnología y la transferencia de la misma en condiciones mutuamente convenidas y de restablecer el ambiente a su estado natural si éste resultare alterado, en los términos que fije la ley.

De la normativa transcrita, Villegas señala que el planteamiento constitucional de la política medioambiental en Venezuela, descansa sobre las siguientes premisas:

> 1. La normativa constitucional se presenta como un intento de contemplar globalmente los distintos planos de incidencia de la temática ambiental; 2. Su orientación es dinámica, en cuanto que la política medioambiental se dirige a posibilitar el pleno desarrollo de la persona y la calidad de vida; 3. Supone un planeamiento positivo, en cuanto entraña unas directrices básicas de acción, tendentes no sólo a conservar y defender, sino también a restaurar el medio ambiente y; 4. Implica, por último, una concepción concreta de la interacción existente entre el hombre y el medio ambiente (2012, p. 73).

Junto a nuestro marco constitucional, se encuentra la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), publicada en Gaceta Oficial No. 31.004, de fecha 16 de junio de 1976 y reformada por la publicada en Gaceta Oficial No. 5.833 de fecha 22 de diciembre de 2006, desarrollada en once (11) títulos que van desde organización institucional del medio ambiente, pasando por el control ambiental hasta llegar a las medidas y sanciones ambientales, jurisdicción especial penal ambiental.

Es menester analizar la LOA, puesto que de su interpretación, se deduce el cambio de paradigma constitucional que tenemos hay; sobre este punto, tenemos la opinión de Mejías, quien afirma sobre el medio ambiente:

> A partir de Ley Orgánica del Ambiente se sustituyó la noción de ecodesarrollo por el concepto actual de desarrollo sustentable. Esta visión integral del medio ambiente y la concepción del desarrollo sostenible,

> orientó al legislador a la hora de declarar de utilidad pública la conservación, defensa y el mejoramiento del ambiente (artículo 2º LOA). Esta ley, aparte de definir lo que consideraba conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, fue el primer instrumento jurídico nacional que declaró y reconoció al “medio ambiente” como un bien jurídico digno de tutela y, al mismo tiempo, ordenó la promulgación de Ley Penal del Ambiente que garantizara la protección de dicho bien jurídico (artículo 36 Disposiciones Transitorias).
>
> La Ley Orgánica del Ambiente inició en Venezuela el período ambiental. Aunque no contenía un concepto de ambiente, como sí lo propiamente dicho, aunque no contenía un concepto de ambiente, como si lo hace la ley nueva del 2006, sí expuso la idea para su extracción de su contenido (2008, p.449).

Como marco legal ambiental complementario, tenemos otras normas que vienen a desarrollar toda la actividad ambiental:

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

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

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio es promulgada para el año 1983, con el fin de ordenar y distribuir en el espacio, las actividades económicas

y humanas de la manera más idónea; desarrollando el sistema de ordenación territorial conjuntamente con los planes de desarrollo económico y social dela Nación.

En el año 1992, es promulgada la Ley Penal del Ambiente, y en ella se desarrolla la tipifican como delitos, las acciones violatorias de disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente; el establecimiento de sanciones penales y las medidas precautelativas, restitutivas y reparadoras a que hubiera lugar.

Ley de Diversidad Biológica, se promulga en el año 2000, esta ley, cuyo carácter novedoso, se manifiesta en el hecho de regular y proteger la variabilidad de organismos vivos de cualquier especie, incluyéndose los ecosistemas terrestres, marinos y acuáticos.

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

Capítulo III

Consideraciones Generales sobre el Estado.

Concepto de Estado

Hablar de Estado, presupone una serie de elementos de hecho y derecho, que deber ser considerados, vista la complejidad que lo envuelve; en este sentido, trataremos de abordar, la variedad de criterios que existen al respecto.

Tenemos, que para el diccionario de la lengua española, Estado es: "*el cuerpo político de una nación, territorio y población a los que se extiende su autoridad".* De este concepto, se infiere la relación que existe entre pueblo, territorio y Estado, conjugándose una serie de elementos sociales, políticos, jurídicos y territoriales.

Duguit (2007), sostiene que: *"la palabra "Estado" está reservada para designar las sociedades donde la diferenciación política ha llegado a cierto grado".* Como vemos, este autor maneja una visión político social del Estado, con énfasis en divergencia política, propia de toda sociedad.

Ahora bien, Jellinek, citado por Rincón (2007), señala que:

> La noción de Estado es tan compleja, tan controvertida y difícil, que se ha dicho con razón que abarca por sí sola el campo de múltiples disciplinas. El Estado puede ser considerado desde diversos puntos de vista y debe estudiarse según todos los aspectos de su esencia (p.7).

Vista la concepción de Estado, sostenemos el criterio complejo y variado de elementos que lo integran, justificando así, la necesidad de ser estudiado y comprendido, desde todos y cada uno de sus aspectos esenciales.

Definición de Estado

Definir el Estado es tan complejo como su conceptualización, así tenemos que, Machicado (2013), en su trabajo sobre el Estado, reúne una variedad de autores, como diversos son sus criterios, al momento de definir al Estado; así tenemos que:

Según Posada, el Estado es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”

Para Jellinek el Estado “es una corporación constituida por un pueblo y dotada de un poder originario”. Para J.J. Rousseau, el Estado es la "asociación política libremente fundada por los partícipes del contrato social".

Kelsen, sostiene que el Estado es una "ordenación de la conducta humana". Mortati, define al Estado como un "ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él".

Pellet, dice que: "el Estado es una sociedad conformada por un grupo humano que vive en comunidad sobre un territorio determinado cuya estructura de poder está ocupada por una clase dirigente y reglada por normas constitucionales. Tiene por finalidad lograr el bien común y proyectarse con identidad propia en la comunidad internacional" (p.43-44).

Desde la complejidad propia de todo Estado, observamos elementos de diversa índole, entre los cuales podemos mencionar: elementos humanos, políticos, territoriales, jurídicos, entre otros.

En otras palabras, Estado es la organización de la sociedad, el establecimiento de sus normas para el desarrollo humano y la convivencia colectiva, orientados a cumplir los fines propuestos, sobre la base de sus principios y sujetados a un ente superior, que sea capaz de regular las relaciones que de allí se desprendan, sean estas jurídicas, sociales, políticas, culturales, económicas, etc., para determinar la responsabilidad que se desprende de todas esas relaciones de hecho y de derecho.

Elementos constitutivos del Estado

Sobre los elementos del Estado, vamos a realizar una descripción general, con el fin de contextualizar el estudio sobre el tema; en este sentido, analizaremos, algunas posturas doctrinales que describen estos elementos.

Acuña (2011), en su trabajo: Teoría del Estado, realiza un estudio profundo sobre el tema, allí sostiene:

> El Estado es una comunidad política cuyos elementos constitutivos son el territorio, la población (el pueblo) y la autoridad, en el sentido equivalente a gobierno. Ha sido la Escuela Histórica del Derecho, de la que Savigny fue el más insigne represente, la que opuso al ente racionalista individual la realidad de un ente colectivo, como reacción a la corriente racionalista abstracta e individualista. En vez de un derecho situado en un mundo puramente racional, la Escuela Histórica de Savigny, según Georges Gurvitch, situó al hombre dentro del mundo concreto en que se halla éste. Miró una de las realidades históricas, positivas, semejante al lenguaje y a otras manifestaciones culturales, como señala Raúl Ferrero en su obra sobre "Ciencia Política"(p.78).

En tanto que, Porrúa (1999), considera lo siguiente:

> Para que pueda definirse correctamente al Estado, cualquiera que sea la o teoría, deben incluirse, en su definición, los tres elementos personales indispensables en su estructuración: a) Población, B) Territorio, siendo los elementos materiales del Estado, y c) Poder soberano, como elemento formal (p. 186).

Del Vecchio, citado por Bastida (2007), afirma que el Estado puede definirse también como: *"la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico".*

Así las cosas, podemos establecer el carácter social que predomina en la constitución del Estado, conjuntamente con elementos de carácter territorial y

político, los cuales dan por sentado, la integralidad de los mismos; es decir, deben coexistir, simultáneamente, todos los elementos, anteriormente vistos, para que pueda hablarse de Estado.

En este sentido, tendremos tantas definiciones de Estado como autores y doctrinarios consultemos, no obstante, todas coinciden en que se trata de la unión de un grupo de personas, que hacen vida en un territorio determinado, social y jurídicamente organizado, con sujeción a un gobierno establecido para alcanzar los fines propuestos para su desarrollo.

Como bien lo señala Bastida (2007), *"los doctrinarios siguen aportando nuevos elementos del concepto Estado, pero cabe resaltar que en la mayoría de ellos sigue persistiendo los tres elementos fundamentales como son: territorio, población y gobierno, independientemente que los conceptualicen de forma diferente".*

Fines del Estado

Como hemos observado, hablar sobre el Estado, conlleva una multiplicidad de criterios y autores, que son tan complejos y diversos, como el Estado mismo. En este sentido, revisaremos algunas posturas que describen y explican éste punto, a la luz de los autores consultados.

Tenemos que Borja (2012), define en su obra: "Enciclopedia de la Política" los fines del Estado en los siguientes términos:

> Son los propósitos que, en concepto de los diversos pensadores y doctrinas políticas, debe perseguir el Estado. Se los señala de diversa manera. Unos tratadistas hablan en términos abstractos del <bien común como finalidad del Estado, según suelen hacerlo los pensadores de la vertiente católica, o del mayor bienestar para el mayor número, al estilo de Bentham; y otros señalan objetivos más concretos: el desarrollo económico o el desarrollo social o el desarrollo humano o los tres objetivos a la vez, según las prioridades de sus ideologías. En todo caso, el señalamiento de los fines del Estado —cuestión íntimamente ligada a la

justificación ética de su existencia— es un asunto eminentemente ideológico. En la determinación de lo que debe hacer el Estado reside, en buena medida, el fundamento de las ideologías políticas.

En resumen, para unos sectores del pensamiento político la razón de ser del Estado es el servicio a los seres humanos y, para otros, la razón de ser de los seres humanos es el servicio al Estado divinizado. Esta divergencia de criterios torna irreconciliables las ideas democrático-humanistas con las tesis totalitarias (p. 115-116).

Ahora bien, tenemos el criterio de García (2010), que señala:

El Estado es una creación colectiva y artificial destinada a ordenar y servir a la sociedad. Su existencia solo tiene justificación por los fines que históricamente le corresponde cumplir. Dichos fines tienen una naturaleza política y un carácter continuo; vale decir, acreditan una esencia o sustancia referida a un orden de convivencia organizado e institucionalizado bajo el gobierno de una autoridad y con ininterrumpido despliegue de energía y fuerza sin solución de continuidad. En ese sentido, en razón a los fines del Estado es improbable percibir a este en un momento dado en situación de reposo e inmovilidad.

El conocimiento de los fines estatales implica necesariamente encontrar las razones justificantes de su existencia: las que correspondiendo cumplir al Estado son las que orientan su accionar y, que, por tales pautan la dirección y alcance de sus actividades. El conocimiento de la teleología estatal exige una reflexión acerca de la articulación de los motivos y las propuestas del accionar estatal (p.237).

En tanto que Borja (1992), ha desarrollo el tema del Estado, en su trabajo: Derecho Político y Constitucional, allí expreso que: *“el problema de los fines del Estado está íntimamente ligado al de su justificación moral”.* Es por ello, que consideramos importante, el hecho de establecer “*si el Estado es la meta postrera de la actividad social o es simplemente un instrumento al servicio de los*

seres humanos"; es decir, compartimos el criterio de considerar como necesario la determinación de la condición del Estado, como fin o como medio.

Esa determinación, pasa por el estudio de las teorías que explican, desde el plano teleológico, la finalidad que persigue el Estado; al respecto, sólo mencionaremos las teorías más relevantes al respecto: la teoría absolutista, la teoría relativista y la teoría limitativista.

Estas teorías explican, desde su óptica, la razón de ser del Estado, así tenemos que, según García (2010):

> La teoría absolutista, parte de la base según la cual el Estado existe y se desarrolla de manera natural y espontánea; en consecuencia es un fin en sí mismo, una institución que tiende hacia sí y se concreta en sí. Por ende, persigue metas u objetivos cualitativamente diferentes a los del conjunto de sus miembros. Más que una configuración histórica específica, se inspira en una concepción ideal y arquetípica del cuerpo político. La teoría relativista, hace referencia a la delimitación teleológicamente estricta de una actividad estatal guiada por parámetros enmarcados en la tríada de seguridad, libertad y derecho. La teoría limitativista, parte del conocimiento de los linderos o parámetros que por propia naturaleza tiene el Estado, así como de los deberes positivos de este con relación a sus miembros integrantes (p. 239).

En la doctrina venezolana, los fines del Estado se encuentran establecidos en la Constitución Nacional, en sentido, nuestro está concebido como un Estado democrático y social de derecho y de justicia, y hacia esta dirección apunta el artículo 2:

> **Artículo 2.**Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad

social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

De la norma anterior, se deduce la concepción del Estado venezolano, expresado con un carácter democrático, social y de justicia, con el cual fundamentara, tanto su ordenamiento jurídico, como su actividad, propiamente dicha. Asimismo, exalta la preeminencia de *"los Derechos Humanos, la ética y el pluralismo político";* de esta manera, el Estado asume la responsabilidad, sobreponiendo por encima de sus actos, la preeminencia de los derechos humanos.

En esta dirección apunta (Mejías) 2008, quien en su análisis sobre la Evolución y Perspectivas del Derecho Ambiental Venezolano, opina que el Estado Social de Derecho, su vinculación con el medio ambiente y su reconocimiento como derecho fundamental:

> Se inspiró, obviamente, en la experiencia acumulada en el Derecho interno y en otros países, como España y Portugal en Europa y Colombia1267. De igual manera, en los aportes de las distintas y Brasil en Latinoamérica Declaraciones y Tratados Internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Nueva York (1966) y la Declaración de Estocolmo de 1972, la cual no dudó en calificar el derecho al medio ambiente como fundamental. En este mismo sentido, el Documento de la Comisión Mundial del Ambiente (1986) establece que "Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un ambiente adecuado para la salud y bienestar" (artículo 1°). En consecuencia, "Los Estados deberán asegurar que el ambiente y los recursos naturales son protegidos y usados en beneficio de las generaciones presentes y futuras" (artículo 2). Desde esta perspectiva, el derecho al medio ambiente es un derecho humano. La fórmula ambiental considerada por el Constituyente de 1999, cobra toda fuerza, cuando establece en su artículo 127 que "Toda persona tiene derecho individual y

colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado" (p.438).

Sobre la concepción de Estado Social de Derecho, destacamos el trabajo realizado por Bastidas (2005), donde plantea, que éste:

> (…) Es un punto de equilibrio entre el Estado liberal o Estado de derecho y algunos aspectos del Estado socialista. (…) el Estado social desarrolla los principios contenidos en el Estado liberal y amplia radicalmente su campo de acción al tratar de establecer como valor fundamental la justicia distributiva (p. 56).

En tanto que, García Pelayo (1996) afirma, respecto a los valores existenciales del Estado social: *"Los valores básicos del Estado democrático, eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de voluntad estatal a través del sufragio el Estado Social"*.

Nuestra carta magna, describe como valores fundamentales del Estado Social: *"la preeminencia de los derechos humanos, la vida, la libertad, la justicia, la ética, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y el pluralismo político";* por lo que podemos deducir, que estos valores, persiguen su equilibrio político y social.

El artículo 3 constitucional, prevé los fines esenciales del Estado venezolano en los siguientes términos:

> **Artículo 3.**El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.

Con esta norma, damos por sentado cuales son los fines fundamentales del Estado de Derecho venezolano, además de esto, la norma constitucional señala que la educación y el trabajo, son considerados los medios idóneos para alcanzarlos. Igualmente, reitera el carácter garantista del Estado, sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Naturaleza jurídica del Estado

Es de esperar que la naturaleza jurídica del Estado, sea tan compleja, como complejos han sido los tópicos relacionados con él; de manera que su estudio, lo abordaremos desde varios puntos de vista, a los fines de contextualizar el tema de estudio.

Doctrinariamente hablando, la naturaleza jurídica del Estado, cuenta con varias teorías que la explican; entre las cuales tenemos: aquellas que le atribuyen una naturaleza absolutista; las que le atribuyen una naturaleza patrimonial y las que consideran su naturaleza como objeto.

Bastida (2007), señala:

> (…)Existen teorías que tratan de explicar la naturaleza del Estado, explicando a éste como una fundación o un establecimiento, tratan de explicarlo con argumentos vagos. Dentro de otro grupo de doctrinas, encontramos las que conciben la naturaleza del Estado como una relación jurídica. A primera vista parece exacto afirmar que el Estado es una relación jurídica, porque en el mismo existen gobernantes y gobernados con mutuas relaciones, pero esta teoría no logra explicar porque el Estado permanece no obstante los cambios de las personas. El Estado es una relación jurídica, cada vez que existe un cambio de personal, se debe extinguir el Estado para dar lugar al nacimiento de otro. No explican por qué, a través de los cambios que se suceden en la realidad sociológica del Estado, permanece como una unidad activa, y para rebasar esta objeción, recurren a ficciones (p. 45).

Por otra parte, tenemos las doctrinas que otorgan al Estado una naturaleza de sujeto de Derecho. El ser sujeto de Derecho es una cualidad que el orden jurídico le atribuye a un ser; la personalidad jurídica es una creación de la norma jurídica.

De modo que, cuando hablamos sobre la naturaleza jurídica del Estado, nos estamos refiriendo al ámbito dentro del cual se desarrolla, el área específica que la informa, sus orígenes desde el punto de vista jurídico; en nuestro país, con la promulgación de la Constitución de 1999, la concepción y los fines del Estado han evolucionado de tal manera, que la tutela judicial efectiva se ha extendido a los daños ocasionados al medio ambiente; razón por la cual, consideramos importante, el análisis del Estado, sus elementos constitutivos y fines, respecto a objeto de estudio de nuestro trabajo.

Capítulo IV

Consideraciones Generales de la Responsabilidad del Estado

Concepto de Responsabilidad

Comenzamos este capítulo, con la conceptualización de la responsabilidad, por creer necesario, indagar en la idea general de este término; pues se habla de distintos tipos de responsabilidad, así tenemos responsabilidad religiosa, moral y jurídica.

Presentamos algunas concepciones al respecto, que varían según la perspectiva desde donde se realice:

Castro (2000), define la responsabilidad como:

> En su origen el vocablo responsabilidad deriva de la expresión latina "sponsor", que significa "el que se obliga por otro". A su vez, "responder" proviene del verbo "respondére" que quiere decir "hacer frente". El binomio responsabilidad y responder se refiere a una situación constreñimiento de una persona frente a otra, en virtud de la cual debe esperarse cierto comportamiento (p.41 y ss).

Rojina (1977),afirma: *"La existencia de un daño es una condición 'sine qua non' para la responsabilidad civil, pues es evidente que para que exista obligación de reparar, es necesario que se cause daño"*(p.206).

Vemos entonces identidad conceptual, cuando los autores coinciden en que la responsabilidad comporta un comportamiento dañoso que conlleva el resarcimiento del mismo. De modo que, la responsabilidad se origina en una acción u omisión que ocasiona un daño, personal o material; por lo tanto, es necesaria la indemnización del mismo y el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

La responsabilidad es una institución de origen privado, desarrollada jurídicamente, por el derecho civil; sin embrago, según ha evolucionado la

sociedad, asimismo, lo ha hecho la responsabilidad cuando se trata de un daño ocasionado por el Estado.

La Responsabilidad del Estado

Por responsabilidad del Estado, vamos a estudiar algunos autores que se han dispuesto definirla, así tenemos que Kloss (1996), afirma que:

> La responsabilidad del Estado, que es el efecto jurídico que la Constitución da a los actos, hechos, conductos u omisiones contrarios a Derecho producidos por un órgano del Estado en el ejercicio de sus funciones, cualesquiera sean éstas, y que ocasionan daño a una víctima que no está jurídicamente obligada a soportar, presenta unas *características* muy específicas que merecen ser señaladas ya que también la jurisprudencia las ha reconocido ampliamente (p. 11).

Cassagne, en torno al desarrollo de la responsabilidad del Estado sostiene lo siguiente:

> El desarrollo alcanzado por el tema ha permitido que la institución de la Responsabilidad del Estado haya alcanzado un grado de autonomía suficiente que hoy posibilita en gran medida el abordaje desde la perspectiva del Derecho Público, específicamente desde del óptica del Derecho Constitucional y Derecho Administrativo y no por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones entre los particulares, pues tal Responsabilidad debe tener reglas especiales que atiendan a la noción de interés público que el Estado está llamado a satisfacer (1986, p. 157).

En criterio sostenido por la Sala Político-Administrativa de nuestro máximo Tribunal de Justicia, se advierte sobre la importancia de establecer un régimen de Derecho Público para regular la Responsabilidad del Estado. En este sentido, señala que:

> (…) desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia

civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo respecta a su actividad extra-contractual. Tal postura tiene su fundamento en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general.

Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgredan los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable bajo unas reglas específicas, es decir, autónomas respecto de las reglas ordinarias que rigen los particulares (Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 19/07/1984, Caso Alba Orsetti Cabello Sánchez).

Establecida la responsabilidad del Estado, compartimos el criterio que señalan los autores citados a sostener, que no debe el particular soportar de modo alguno, la falta de indemnización de los daños sufridos a causa de la Administración Pública; en otras palabras, habiendo sido reconocida la responsabilidad del Estado por la Constitución, no queda más que encuadrar su actuación a las normas y reglas de atribución de responsabilidad.

Responsabilidad Subjetiva, Objetiva y Patrimonial

Lleras (2003), afirma en su trabajo de grado: “Responsabilidad Extracontractual del Estado por Daños Ambientales”, lo siguiente:

La responsabilidad, llámese civil, penal, administrativa o cualquier otra, como principio de derecho, surge cuando una persona o agente se halla en la obligación de reparar un daño como consecuencia de su dolo, culpa o el riesgo que decide asumir al producirse una conducta activa u omisiva de su parte; vista la responsabilidad desde la óptica causa –

efecto, ella se erige como el resultado del daño atribuible a un agente, que para este caso, hemos de llamar Estado.

En el derecho de la responsabilidad del Estado, dicha responsabilidad históricamente se había apreciado considerando el elemento de la culpa, se contemplaba una responsabilidad de carácter subjetivo pero debido a la falta de cobertura que se generó para ciertos eventos que igualmente exigían que el Estado respondiese por los perjuicios ocasionados en el desarrollo de sus actividades, la llamada falla del servicio público se volvió insuficiente para abordar el sinnúmero de formas que reviste hoy la responsabilidad patrimonial, ejemplos de ello lo constituyen la llamada responsabilidad por daño especial o El Estado en las diferentes actividades que realiza puede causar daños y esos daños los puede causar a un particular o a una entidad propia. La situación en la que se encuentra la víctima y el agente del daño, hace que surja una relación jurídica en donde el Estado para este caso es deudor y la víctima acreedora, convirtiéndose el objeto de dicha relación en la reparación de perjuicios (p.17 y ss.).

Ahora bien, Rincón (2007), en su trabajo sobre “Responsabilidad patrimonial del Estado. Evolución jurisprudencia en el derecho venezolano”, desarrollo la responsabilidad objetiva y subjetiva del Estado, en este sentido sostiene:

El régimen jurídico de derecho público de la responsabilidad del Estado se refiere a las situaciones en las que sus órganos y funcionarios actúan en el campo del derecho público. Esta responsabilidad puede generarse, tanto por la actividad lícita como por la actividad ilícita o contraria a derecho y puede ser de naturaleza contractual o extracontractual.

En este sentido, se trata de un sistema que abarca todos los daños general ocasionados por el Estado, a través de todos sus órganos

en ejercicio de la función pública, ejecutada a través de actos, hechos o contratos. Así desde el punto de vista subjetivo, comprende: a) Todos los entes de la Administración territoriales (i.e. Nacionales, Estadales o Municipales) o no territoriales (i.e. entes de derecho público o privado), siempre que se hallen en ejercicio de la función administrativa. b) La actividad de los órganos legislativos, judiciales y demás órganos autónomos que se inserten dentro de la organización del Estado (p. 26).

De manera que, la responsabilidad del Estado recaerá sobre toda la actuación de sus órganos y funcionarios; es decir, en su carácter más amplio y general.

También Sánchez (2013), en su trabajo sobre: "La responsabilidad patrimonial del Estado", señala:

> La Responsabilidad Patrimonial del Estado es un principio fundamental del Estado de Derecho y reconocido expresamente por el Estado Venezolano en diversas disposiciones de la Constitución de 1999, entre las que se encuentra el artículo 6, referido a los "Principios Fundamentales", el cual prevé:*"El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables".*
>
> Asimismo, el artículo 140 ejusdem, señala: *"El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública"* (p.38).

En este sentido, Torrealba (2012), en su trabajo sobre "Clausulas Constitucionales y la Responsabilidad del Estado en Venezuela" presentado en el IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo; afirma que:

> La referencia cardinal del sistema de Responsabilidad Administrativa, se desprende de la Constitución y sobre ella se

desarrollan los subsistemas respectivos, el primero de ellos denominado régimen de Responsabilidad sin falta o por sacrificio particular, asentado en el principio de igualdad ante las cargas públicas y el segundo denominado régimen de Responsabilidad por funcionamiento anormal o hecho ilícito, fundamentado en el derecho que tienen los particulares, al funcionamiento normal de los servicios públicos (p. 337).

Continuando con el desarrollo de este punto Badell, es de la opinión que la responsabilidad del Estado:

> (…) supone la obligación de reparar un daño causado por una actuación independientemente que esta sea ocasionada por actuaciones conforme a derecho o por actuaciones que contraviene normas jurídicas siempre que dicho hecho dañoso sea atribuible a una persona y exista un nexo causal entre la actuación y el daño (2006, p.154).

En nuestra legislación, el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, forma parte esencial del estado de derecho, además, junto al principio de legalidad y el de separación de poderes, conforman la idea del sometimiento de la administración pública al imperio de la Ley.

Por su parte la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia del 9 de octubre de 2001, Caso: Hugo Eunices Betancourt Zerpa vs. La República, con algunas vacilaciones, ha establecido la importancia de acoger un régimen de derecho público para regular la responsabilidad del Estado. Al respecto, ha afirmado que:

> (…) desde hace algún tiempo se ha venido insistiendo en que no es propio acudir a las fuentes de las obligaciones que rigen en materia civil, para declarar la responsabilidad de la Administración por su actividad, especialmente por lo que respecta a su actividad extra-contractual. Tal postura tiene su fundamento en que la responsabilidad civil atiende a un sistema jurídico de relaciones intersubjetivas entre particulares, cuyas reglas no pueden ser aplicadas exactamente a los

sujetos de derecho público que, además de gozar de potestades públicas, gozan de determinados privilegios por ser los tutores del interés general. Así, se ha sostenido que el ejercicio de las potestades públicas conlleva a la realización de actos y negocios jurídicos y a la producción de hechos que transgredan los derechos de los administrados y, por lo tanto, hagan a la Administración responsable bajo unas reglas específicas, es decir, autónomas respecto de las reglas ordinarias que rigen a los particulares.

Para ilustrar este criterio, tenemos la obra de García y Fernández (1977), quienes han definido la responsabilidad del Estado en los siguientes términos:

> La responsabilidad de la Administración es la contrapartida a sus poderes de ejecutabilidad, por sí y ante sí, de los actos que considera necesarios al cumplimiento de sus fines.
>
> Lo contrario sería imposición arbitraria, ruptura de la legalidad"; de manera que, siendo precisamente la Administración la rama del Poder Público que en mayor número de ocasiones compromete la responsabilidad del Estado, es importante destacar las formas clásicas de comprometer la responsabilidad del Estado a través de la gestión de la función administrativa y que han sido reconocidas por la jurisprudencia nacional, En ese sentido vale decir que, la administración responde objetivamente (p.359).

Desde este enfoque, comenta González, en su trabajo: "La indemnización integral en materia de responsabilidad del Estado" lo siguiente:

> La tesis de la Responsabilidad del Estado ha sido progresivamente acogida en los diversos textos constitucionales de nuestra historia. Inicialmente, se reconoció la Responsabilidad limitada y subjetiva del Estado frente a los daños causados por autoridades legítimamente reconocidas como de la Administración, con posterioridad, se dio paso al reconocimiento absoluto y objetivo de la Responsabilidad del Estado moderno gracias a un vasto desarrollo constitucional, jurisprudencial y

doctrinario, que llevó a erigir los ya mencionados artículos 6 y 140 de la Constitución de 1999 como el pilar fundamental de ese sistema de Responsabilidad absoluta y objetiva del Estado (2010, p.47).

Tenemos a Mejía (2009), que define los tipos de responsabilidad del Estado, y sobre este aspecto señala:

> La responsabilidad subjetiva, es la fundada en el proceder culposo o doloso del responsable; y por ello opuesta a la responsabilidad objetiva. Rafael de Pina en su Diccionario Jurídico dice que: "Responsabilidad Subjetiva: es aquélla que recae sobre una persona determinada como consecuencia de un acto propio que ha causado un daño a otra."
>
> La responsabilidad objetiva se planteó a través de la teoría del riesgo creado postulada por Saleilles y Joserand a fines del siglo XIX, por primera vez se fundó la responsabilidad fuera de toda culpa, por el solo hecho de causar el daño, surgiendo así la idea de responsabilidad objetiva, por basarse en un hecho material, que es el causar el daño independientemente de todo elemento subjetivo.
>
> La responsabilidad patrimonial es aquella que se deriva como consecuencia de los actos y omisiones que de manera irregular cometan sus servidores públicos, en su función o actividad administrativa, y que ocasiona una lesión a los bienes o Derechos de las personas, misma que debe ser resarcida mediante una indemnización al afectado (p. 213 y ss).

Antecedentes de la Responsabilidad Patrimonial del Estado

Tomando como primer antecedente, lo que Badell (2005), en su trabajo: "La Responsabilidad del Estado Juez en Venezuela", señala:

> Históricamente ha existido una verdadera lucha para el reconocimiento de la responsabilidad del Estado. Bajo aquellos viejos dogmas que postulaban "the King can do not wrong", o "le progre de la souveraineté c`est de s´imposer à tous sans compensation", los gestores

> del poder antes de la Revolución Francesa, se resguardaban de ser sancionados, ya que su poder era ilimitado, no susceptible de responder frente a la colectividad a quien representaban, por lo que la irresponsabilidad del Estado era la regla. Sin embargo, la "batalla histórica de la responsabilidad administrativa", aquella que se libró para logar que el Estado fuese responsable frente a los conciudadanos logró el consenso que el Estado es susceptible de enfrentar responsabilidades por sus actuaciones (p.101).

Para la doctrina, la responsabilidad patrimonial del Estado ha sido tema de diversos estudios; así tenemos a Ortiz (1995), quien afirma:

> La situación que el Estado Derecho se sustente en una base multipolar (principio-valor-derecho) tiene tal fuerza que incluso puede alcanzar un rango supraconstitucional (al igual que muchos de los derechos humanos), de allí que resulte norma, incluso obligada, su amplia y expresa consagración constitucional, mucho más cuando se trata de una Carta Magna destinada a regular una sociedad democrática y de justicia (p. 267).

En estos términos, se puede inferir que en principio el Estado era irresponsable, por lo tanto, hablar de una reparación por los daños que causare era menos que impensable para la época. Sobre este punto, Rincón (2007), expuso:

> Del Estado irresponsable consagrada en la teoría absolutista de la Revolución Francesa, cuya vigencia data hasta 1946, cuando es sancionada la Federal Tont Claims Act, que reconoce la responsabilidad por el hecho de otro. (…) esta concepción primaria de la responsabilidad patrimonial del Estado, se desarrolla bajo una concepción civilista, que obliga al Estado en su deber de reparar solo cuando – como requisito imprescindible – estaba presente la noción de culpa o cualquier otro concepto análogo, tal como se encuentra previsto en las disposiciones

actuales del artículo 1.185 del Código Civil Venezolano vigente, no bastante entonces, el daño sufrido o que pudiera demostrarse una relación de causalidad entre éste y su productor, la Administración, para que hubiera la obligación de reparar, había que probar el requisito sine cuan nom "la culpa, el dolo o la negligencia" del ente público de que se tratase Evidentemente, en esa responsabilidad que se conducía por los cauces del Derecho Civil, para que la Administración fuese responsable era imprescindible la noción de culpa o conceptos análogos, tal como prevé el artículo 1.185 del Código Civil; no bastaba, por tanto, el daño y la relación de causalidad entre éste y un hecho de la Administración para que surgiera el deber de reparación: había que probar la culpa, el dolo o la negligencia del ente público de que se tratase(p.16).

Con esta concepción, se explica la base civilista que sustenta la responsabilidad del Estado en sus orígenes, puesto que la prueba para demostrar el nexo causal con el daño ocasionado, era una tarea, lo suficientemente difícil como para atribuirle al Estado la responsabilidad de sus actos.

En este aspecto, la jurisprudencia francesa se encargó de establecer un sistema de normas de responsabilidad, propias de la Administración Pública, las cuales son de un carácter objetivo, las cuales en palabras de Rincón, entendemos que:

> (…) Se abandona la noción de culpa propiamente dicha, y se le sustituye por la falta, que ya no es una noción subjetiva vinculada al funcionario, sino una falta de servicio mismo, a la par que se crean regímenes especiales que le dan un carácter todavía más objetivo a la figura.
>
> Como se ve, se configura un régimen puramente objetivo de responsabilidad de la Administración, que abandona las dos constantes de la evolución referida: ya no se trata de una responsabilidad subsidiaria

de la Administración por el hecho de sus agentes, sino una responsabilidad directa; por otro lado, ya no hay referencias a las ideas de ilicitud o culpa.

Se comienza así, a reconocer que esa obligación de responder debe tener un presupuesto objetivo en el actuar de la Administración como ente por Estado de los servicios públicos a los fines de cumplir con las necesidades colectivas, y que por ello, cuando se presta en forma inadecuada, causando un daño, debe indemnizarse.

Una segunda etapa de imputación de los daños a los funcionarios públicos responsables, aun cuando por los resultados prácticos derivados de esta fase(o beneficios que representaba ella para la víctima) no existía mucha distinción con la primera fase. Ya en la tercera etapa se admitió un principio general de responsabilidad de la Administración, pero limitado a los daños causados por acciones ilegales y culpables de sus autoridades y funcionarios. Y por último, en la cuarta etapa nos encontramos con una constante en una consagración amplia y general de responsabilidad, abarcando tanto los daños anónimos, como aquellos provocados por actuaciones ilícitas o culpables.

Por ello, debe entenderse que la responsabilidad patrimonial del Estado, como ya se ha dicho e históricamente demostrado, debe ocupar siempre un lugar fundamental en la configuración de todo Estado de Derecho y en toda sociedad democrática(2007, p. 17-19).

Un punto aparte, corresponde al análisis de los caracteres y elementos que conforman la responsabilidad del Estado; así tenemos a Quero (2006), quien su trabajo sobre “Responsabilidad extracontractual del Estado por abuso de poder por parte del funcionario que se desempeña en la Administración pública”, desarrolla este importante tema, considerando:

El régimen jurídico de derecho público de la responsabilidad del Estado se refiere a situaciones en las que sus órganos y funcionarios

actúan en el campo del ejercicio público. Esta responsabilidad puede darse tanto por la actividad lícita como por la actividad ilícita o contraria a derecho, pudiendo ser de naturaleza contractual o extracontractual (p.31).

Opina la misma autora que: *"este sistema general abarca todos los daños ocasionados por el Estado, a través de todos sus órganos en ejercicio de la función pública, ejecutada ya sea mediante actos, hechos o contratos".*

Ahora bien, la responsabilidad del Estado cuando es objetiva, abarca tanto la esfera lícita como ilícita de su actuación; en este sentido comprende, la clasificación desarrollada por Rincón:

1. Por actos lícitos: comprende la responsabilidad por sacrificio del particular (limitaciones al derecho de propiedad) y la revocatoria por razones de mérito de actos y contratos administrativos.
2. Por actos ilícitos: comprende la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal de la Administración Pública, de su actividad material o formal; inactividad y actividad contractual (2007, p.24).

La Responsabilidad por sacrificio del particular o sin falta, es definida por Badell (2000) como:

> En la responsabilidad extracontractual del Estado por sacrificio particular o sin falta se imputa a la administración la comisión de un daño anormal y especial que comporta un sacrificio particular que excede del sacrificio que el común de los administrados debe normalmente soportar. Este daño por lo general es ocasionado como consecuencia de la prestación normal y lícita de los servicios públicos o de cualquier actividad estatal, esto es, actos apegados a derecho (responsabilidad sin falta en puridad de conceptos) sin embargo, puede generarse también en situaciones de riesgo en las que existiendo la falta o funcionamiento anormal ésta no se toma en consideración (párr. 42)

El mismo autor, ha definido la responsabilidad por falta o funcionamiento anormal como:

> El derecho de los particulares a obtener un normal funcionamiento de los servicios públicos y cuya procedencia está determinada, precisamente, por ese funcionamiento anormal o falta en la prestación del servicio que, por lo general, está vinculado a un acto, hecho o actuación ilícita de la administración.
>
> En este supuesto, la falta de funcionamiento del servicio o su funcionamiento anormal resulta un elemento determinante de la responsabilidad administrativa desde que los daños sólo son imputables a la Administración cuando en efecto se verifique esa falta o funcionamiento anormal que, en todo caso, deberá probar el perjudicado (párr. 48)

Nuestro máximo Tribunal de Justicia ha desarrollado una verdadera de actividad legislativa, en torno a la responsabilidad del Estado, así lo demuestran las sentencias que se presentan a continuación:

Sentencia de fecha 26 de mayo de 1994. Caso: Asociación Civil Educacional Ávila. Magistrado Ponente: Luis Henrique Farías Mata, Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia; con ocasión a la demanda contra la República exigiendo la reivindicación de unas bienhechurías, propiedad de la parte demandante, ubicadas en terrenos baldíos que fueron ocupados por las Fuerzas Armadas de Cooperación por instrucciones del Ministerio de la Defensa.

En este caso, la Sala decidió que:

> (…) dichas bienhechurías pertenecen, en efecto a la parte actora, en virtud del documento registrado de donación que cursa en autos. Ello se desprende igualmente de las afirmaciones realizadas por el representante de la Procuraduría General de la República, en sus informes, y que ya fueron transcritos en este fallo. (...) A raíz de ello [se refiere la sentencia al acta que acordó la ocupación de los terrenos] las

> Fuerzas Armadas de Cooperación ocuparon y clausuraron el Colegio José Feliz Ribas, y causaron daños considerables en las instalaciones, en todo lo cual han sido contestes cada uno de los testigos promovidos por la parte actora, no repreguntados por la parte demandada. (…).

Sentencia de fecha 16 de junio de 1977. Caso: Ordenanza sobre rezonificación del sector "El Paraíso". Magistrado Ponente: Dr. Martín Pérez Guevara, Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia; en este caso, los recurrente solicitaron la nulidad de unos actos dictado por el Concejo Municipal del Distrito Federal con base a los cuales se cambia la zonificación para convertir en áreas verdes unos terrenos en los que se ubicaban varias edificaciones propiedad de los mandantes. Tales actos en criterio de los recurrentes comportan una expropiación sin indemnización previa.

Decide la Sala:

> (…) la decisión que atribuye el uso correspondiente a las "áreas verdes" a un terreno, real y efectivamente, dedicado a otro uso por su dueño, constituye un acto concreto, el cual, en el caso de que se aplicaran los citados artículos de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal, comporta un sacrificio o disminución de los derechos del propietario y, por tanto, excedería los límites de una restricción no indemnizable".

Capítulo V

La Responsabilidad Ambiental del Estado por el Ejercicio de Funciones Administrativas.

Contextualización

En este escenario, puede visualizarse la amplia variedad de factores, elementos y temas que han de generar la responsabilidad del Estado en materia ambiental, cuando, en definitiva, *"se produzca un grave daño al ambiente y a la calidad de vida como bien jurídico a preservar por el Estado, para las generaciones presentes y futuras";* como bien lo expresara Guidi (2008) en su trabajo: "Responsabilidad ambiental del Estado, en la obra colectiva, Responsabilidad del Estado".

La responsabilidad ambiental se concibe como un concepto cultural, como un hecho propio de la naturaleza humana, que le permite al hombre manejar su interacción con sus pares y con el medio ambiente; en otras palabras, toda acción genera consecuencias y en esa dirección, la responsabilidad tomada como concepto ético jurídico, comprende la toma de conciencia para toda acción.

Reconociendo el carácter público de los bienes tutelados por el derecho ambiental, es comprensible que su tutela recaiga en manos del Estado, convirtiéndolo en el principal garante del ejercicio, goce y disfrute de los derechos ambientales en las mejores condiciones posibles.

Aproximación conceptual

Reiteramos la complejidad del derecho ambiental, y sobre esta base, trataremos de establecer una aproximación conceptual sobre la responsabilidad ambiental, con el objeto de ubicarnos en el contexto propio de su estudio.

Comenzamos con Villegas (2012), que define la responsabilidad ambiental como: *"la obligación de resarcir, en lo posible, el daño causado o los*

perjuicios inferidos a consecuencias de actos u omisiones que ocasionan afectación ambiental".

En torno a la responsabilidad ambiental del Estado, consideramos que, sobre la base de la obligación que tiene el Estado, de proteger el medio ambiente, éste ha desarrollado todo un sistema tutelar, conformado por una serie de instrumentos, políticas, funciones jurídico administrativas, orientadas a servir de garante de su tutela judicial efectiva.

Ahora bien, el Estado como entidad pública, al igual que los particulares y las personas morales, responde por las consecuencias derivadas por sus actos, acciones u omisiones, en otras palabras, el Estado es responsable patrimonialmente, por todo acto, acción u omisión, sea ésta intencional o no, que vulnere derechos ambientales o ecológicos.

Villegas, sostiene que:

> La responsabilidad civil ambiental *"es aquella que se deriva del daño o perjuicio causado por una conducta que lesiona o pone en riesgo el ambiente";* en tanto que, la responsabilidad administrativa ambiental *"es aquella que se deriva de la infracción de normas ambientales administrativas, sus normas complementarias y su reglamentación"* además ésta se concreta con la aplicación de sanciones administrativas por la acción u omisión infractora, naciendo la obligación de reparar el daño ocasionado y asumiendo la responsabilidad de resarcimiento.
>
> En tanto que la responsabilidad penal ambiental, es aquella que se deriva de una conducta tipificada como delito, y se concreta en la aplicación de una pena por la acción u omisión dolosa o culposa del autor (2012, p. 269-270).

Aunado a esto, existe una serie de características que revisten la responsabilidad ambiental del Estado, y en este sentido, tenemos que ésta es:

1. Ilimitada: en el sentido de que, la obligación reparatoria o preventiva del responsable ambiental, no se reduce a la devolución

de los recursos a su estado original, sino que conlleva el costo total de las acciones preventivas o restitutorias.

2. Objetiva: en virtud, de que es impuesta al responsable ambiental, al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia, con ocasión de su comportamiento.
3. Tiene su fundamento, en el reconocimiento del medio ambiente como bien jurídico, hiciera nuestra norma constitucional, sea esta ocasionada por particulares o por parte del propio Estado.

La responsabilidad ambiental, como todo hecho social y jurídico, está compuesta por una serie de supuestos de hecho y de derecho, que se encuentran en la regulación ambiental, que vienen a desarrollar los elementos facticos que la determinan.

En este sentido, es bueno precisar que para que exista responsabilidad ambiental, debe haber un daño al medio ambiente, el cual debe que ser: antijurídico, cierto y cuantificable; además del nexo causal entre éste y la actuación de la Administración Pública, advirtiendo al respecto, que es necesario la concurrencia de estos requisitos de manera conjunta.

Escenarios de responsabilidad ambiental del Estado

La responsabilidad ambiental del Estado, se presenta en diferentes escenarios, entre los cuales, hemos destacado la producida con ocasión al ejercicio de funciones administrativas; y es que el Estado, a través de la Administración Pública, realiza toda una variedad de actos, acciones y funciones para materializar los fines propuestos en nuestra carta magna.

En el punto anterior, tocamos la responsabilidad civil como presupuesto jurídico que explica el origen de la responsabilidad ambiental del Estado; es por ello, que consideramos conveniente, mantener el contexto en el cual se desarrolla la tutela judicial del derecho ambiental, como derecho humano.

Tenemos entonces a Henao, citado por Villegas (2012), quien en su estudio sobre “Responsabilidad del Estado colombiano por daño ambiental”, describe los posibles escenarios de responsabilidad ambiental:

1. Responsabilidad del Estado por contaminar directamente.
2. Responsabilidad del Estado por permitir la contaminación.
3. Responsabilidad del Estado por daños transfronterizos.
4. Responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales.
5. Responsabilidad del Estado por limitación de dominio (p.272).

De esta diversidad de responsabilidades del Estado en materia ambiental, nos detendremos a revisar, aquellas responsabilidades originadas con ocasión del ejercicio de funciones administrativas del Estado, convirtiéndolo así, en el agente activo o agresor, causante directo o indirecto del daño ambiental.

La Responsabilidad del Estado por contaminar directamente, nos da cuenta de un daño causado al ambiente, en el ejercicio propio de la actividad administrativa del Estado; si bien es cierto, la doctrina no diferencia la responsabilidad del Estado con aquella de los particulares, no es menos cierto, el énfasis que le da, a la pureza o consecutividad del daño causado al medio ambiente.

Este tipo de responsabilidad, se sustenta en el principio “el que contamina paga”, en este sentido, si el Estado en el ejercicio de funciones administrativas contamina el ambiente o produce cualesquier otro tipo de daño al medio ambiente, debe responder e indemnizar el daño causado. En este caso, basta que se pruebe el daño y su imputación para que surja la responsabilidad del Estado.

En el supuesto de daño ambiental objetivo o puro, el Estado está obligado a responder e indemnizar el daño ambiental, *según “las reglas generales sobre la reparación de este tipo de daños”*; Ahora bien, en el supuesto de daño ambiental consecutivo, es posible que el Estado responda e indemnice, en la

medida en que vincule, consecutivamente, su actividad con daños ocasionados al ambiente.

En sentencia de la Sala Constitucional de nuestro máximo tribunal de justicia, de fecha 16 de junio de 2000, se analizó el tema dela responsabilidad del Estado, con ocasión del desarrollo del Proyecto: Sistema de Transmisión de energía eléctrica al sureste de Venezuela, en el contexto del Convenio de cooperación entre Brasil y Venezuela; ejecutado, por el Estado venezolano. Al parecer, este proyecto impacto, desfavorablemente, contra la selva de Imataca, generando un desequilibrio ecológico en la zona, que provoco daños irreversibles al ecosistema y menoscabo a los derechos ambientales de los pueblos indígenas que allí hacen vida.

En este caso, podría imputársele al Estado la responsabilidad ambiental por el ejercicio de funciones administrativas, vista la magnitud de los daños ocasionados a la comunidad de Imataca, con ocasión de la ejecución de este proyecto; sin embargo, la SC consideró que no procedía la acción de amparo intentada contra dicho proyecto, por haberse acogido a la tesis del desarrollo sustentable, la cual “armoniza el derecho de las comunidades indígenas con el derecho al progreso de los habitantes de la zona”

Ahora bien, la responsabilidad del Estado por permitir la contaminación, en palabras de Villegas (2012), pareciera estar diametralmente opuesta a la responsabilidad, anteriormente, expuesta; sin embargo, debe estudiarse de manera detallada, visto que, si bien en principio, la responsabilidad es imputable a un tercero, que no es el Estado, del análisis que se haga de ella, podría desprenderse de manera indirecta, la actuación del Estado, como ocasionaste del daño. En esta dirección apunta el autor:

> (…) se puede condenar al Estado a pesar de que la causa inmediata de daño se atribuya a un tercero, (…) se trata pues, de encontrar hechos dañinos imputables al Estado, que hagan operar alguna de las teorías que justifican el deber reparatorio (p.275).

En Venezuela, no existen precedentes expresos que condenen al Estado por este tipo de responsabilidad; no obstante, podría vincularse este tipo de responsabilidad, en el supuesto de contaminación del Lago de Valencia. En este caso, si bien el daño no lo ocasiona directamente una acción objetiva del Estado, su omisión, al momento de que el Ministerio del Ambiente no cumpliera con el Programa de Saneamiento Ambiental del lago ni con el Proyecto Sistema de tratamiento de aguas residuales en la cuenca del Lago de Valencia, conjuntamente con otros aspectos vinculados con la obligación de protección ambiental, lo coloca en un supuesto de responsabilidad ambiental.

Así lo dio por sentado, la sentencia número 1639, de fecha 11 de agosto de 2006, del Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, donde declaro con lugar, el amparo incoado contra el Ministerio del Ambiente, por parte de un grupo de ciudadanos, con fundamento en los intereses difusos y colectivos en materia ambiental; sin embargo, en esta sentencia, *"nada se dice de la responsabilidad de los funcionarios públicos que incurrieron en este tipo de omisión".*

Otro escenario, en el cual la responsabilidad ambiental del Estado puede configurarse, es la responsabilidad por daños transfronterizos, en este supuesto de responsabilidad, se ve comprometido el Estado.

En este caso, particularmente, se exhiben elementos de carácter internacional y de relaciones diplomáticas, las cuales pudieran verse comprometidas, según la actuación del Estado con el medio ambiente, pero de cara a la comunidad internacional. Una característica propia, de este tipo de responsabilidad, es la vinculación que debe existir entre el daño causado y el agente agresor.

Advierte la doctrina venezolana, que no existe en Venezuela, al menos hasta el momento del presente estudio, registro alguno sobre este tipo de responsabilidad.

Pasemos ahora a la responsabilidad del Estado por ejercer ilegalmente las funciones ambientales. Este supuesto, es muy claro para el derecho administrativo ambiental, porque la naturaleza jurídica propia de la actuación de la administración está perfectamente delineada con la demanda de nulidad de los actos administrativos.

En este sentido, los actos emanados de la Administración Pública, son y el restablecimiento de la situación infringida.

Al respecto, Villegas advierte las situaciones que pueden originarse en este supuesto de responsabilidad ambiental del Estado:

> En primer lugar, pueden presentarse, daños a los operadores ambientales por sanciones ilegales impuestas por las autoridades. (…) sería el caso del cierre de una fábrica sin justificación alguna o sin haberse cumplido el debido proceso. En segundo lugar, pueden sucederse daños a personas por la negación infundada en otorgar una licencia ambiental o por el retardo injustificado en la promulgación de la misma. En tercer lugar, puede que ocurrir que terceras personas ataquen los actos administrativos que otorgan licencias y permisos, (…) configurándose la responsabilidad por falla del servicio. En cuarto lugar, pueden presentase daños a las personas por revocatorias ilegales de licencias o permisos ambientales (…).
>
> En todos estos eventos, lo que se presenta es una falla del servicio por la ilegalidad en la expedición del acto administrativo o la ruptura del principio de igualdad ante las cargas públicas por la expedición de un acto administrativo ilegal (2012, p. 279).

En sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 25 de junio de 2003, caso: Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui, actuando por vía de revisión constitucional, resolvió el otorgamiento de unos permisos ilegales a la Empresa Mercantil: Tasca Restaurant “El Rancho del Tío”, C.A., en esta situación, el Alcalde del municipio antes mencionado, acordó la

demolición de la edificación que ocupaba la empresa, por lo cual el afectado, acudió por ante el Contencioso Administrativo Regional para demandar la nulidad de dicho acto administrativo, el cual fue acordado y posteriormente confirmado, por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sin embrago, la Sala Constitucional de nuestro máximo Tribunal de Justicia, se pronunció a favor del Municipio Sotillo, anulando las sentencias anteriores, con fundamento de "haberse obviado la ponderación entre la protección del medio ambiente frente a la expectativa de derecho del tercero por los permisos otorgados para desarrollar su actividad comercial".

Otra sentencia sobre este tipo de responsabilidad ambiental del Estado, fue el caso Fun Race; que en fecha 04 de abril de 2011, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia acuerda, con fundamento en la protección del derecho a un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado; Primero: la suspensión cautelar de todas las actividades de rustiqueo en todo el país; Segundo: la suspensión de toda la permisología administrativa otorgada por cualquier organismo público para la realización de tales actividades.

Pasemos ahora a la responsabilidad del Estado por limitación de dominio; este supuesto consigue su fundamento en la facultad administrativa del Estado de proteger el medio ambiente, para lo cual dispone de las limitaciones a la propiedad privada, en pro del desarrollo ambiental.

En este sentido, la responsabilidad se origina al momento de limitar la propiedad privada, sin que medie la debida justificación ambiental de este hecho. "*En efecto, este tipo de limitación se equipara con una ocupación permanente, que no es física, pero si jurídica. El bien pierde valor en razón de la declaratoria de utilidad pública"* (Villegas, 2012, p.281)*.*

Un caso de este tipo de responsabilidad, lo configura la sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, de fecha 27 de enero de 1994, en el caso: Promociones Terra Cardón, C.A., Parque Nacional Médanos de Coro; donde se acordó con fundamento en la facultad

limitativa del Estado a la propiedad privada por causa de utilidad pública; en este caso, se admite la necesidad de indemnizar al particular afectado por la declaratoria de Parque Nacional de su propiedad.

Este caso, consigue su asidero legal, en las disposiciones del artículo 115 constitucional, que prevé los casos de limitación a la propiedad privada, y en el principio de responsabilidad del Estado, contemplados en el artículo 140 eiusdem.

Régimen Legal

Iniciamos este punto, analizando algunos aspectos relevantes sobre el régimen legal del medio ambiente; en tal sentido, tomaremos la estructura presentada por Villegas (2011), en su trabajo: “Aproximación a la configuración del derecho administrativo Ambiental en Venezuela”

> A los poderes públicos encomienda el artículo 127 de la Constitución de 1999 la función de "proteger el ambiente". El cumplimiento de este mandato constitucional se lleva a cabo fundamentalmente mediante normas de Derecho público y el papel central lo desempeña la Administración, lo que es consecuencia del carácter de interés o bien jurídico colectivo que tiene el medio ambiente y de la necesidad de que su protección se realice, como dice la Constitución, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable (art.128 constitucional), esto es, interviniendo en la utilización y disfrute de los recursos para evitar su pérdida o deterioro (art. 77 LOA). Se trata pues de los daños prevenir ambientales, para lo cual la Administración utiliza toda la gama de técnicas de prestación, de limitación y de fomento que arbitra el ordenamiento jurídico. La Administración actúa, según lo hasta aquí expuesto, como principal defensora del interés colectivo medio ambiente, pero en ocasiones puede aparecer también como potencial agresora del mismo (p.3).

En este sentido y según lo expuesto, el Estado garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales; no obstante, puede configurarse como agente agresor y por ende, responder de los daños ocasionados al medio ambiente. Aunque paradójico, sobre este punto Mateo (2003), afirma:

> (…) de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en proyectos e iniciativas de gran envergadura, de trascendencia para el medio y de la dispersión de responsabilidades en múltiples organismos y entes que propenden a defender celosamente sus funciones y a anteponer quizá los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales quese concitan en la defensa del ambiente.

Así, queda enmarcada la obligación de protección del ambiente por parte del Estado; esta doble condición de la Administración**,** como defensora y agresora del bien jurídico situado bajo su tutela, constituye una característica propia del derecho ambiental, justificando la importancia, que en este ámbito tiene, la participación pública en la defensa del medio ambiente.

Esto, en palabras de Villegas (2009), ha conducido:

> (…) al desarrollo de técnicas de auto- control de la Administración, como es el caso de la evaluación de impacto ambiental cuando se aplica a proyectos de iniciativa pública, procedimiento mediante el cual se introduce la variable ambiental en la toma de decisión a través de la elaboración por la autoridad ambiental de un informe (la Declaración de Impacto Ambiental) que tiene carácter vinculante para el órgano administrativo que ha de ejecutar el proyecto (p. 5).

En otro orden de ideas, pasamos a considerar el orden público ambiental, cuestión ésta, que consideramos de importancia, en virtud, de la naturaleza jurídica de esta rama del derecho.

Siendo el derecho ambiental, una disciplina eminentemente de carácter público, se explica por sí solo, el establecimiento del orden público como

principio rector de esta rama del derecho público; en este caso, continuando con la postura de Villegas (2009), observamos lo siguiente:

> Desde la Constitución de 1999, existe un orden público ambiental determinado (artículos 127-129), reconocido, específicamente en la vigente Ley Orgánica del Ambiente (art.6). Tal orden público ambiental es una categoría jurídica que legitima la potestad (poder-deber) ordenadora del Estado, en materia de conservación, defensa y mejora ambiental. En particular, funciona como base o fundamento para el ejercicio de facultades normativas (poder de policía), que se traducen en prohibición, restricción y control de actividades capaces de degradar o alterar el bien jurídico ambiental. Este orden público ecológico es la base ideológica que legitima –y exige- todas las medidas de control, regulación, vigilancia y prohibición de esas actividades, es decir, la llamada policía administrativa en lo ambiental o policía ambiental (p. 6).

En este sentido, presentamos un esquema general, sobre el régimen legal venezolano en materia ambiental, conformada por:

1.- Constitución Nacional: Artículos 127, 128, 128.

2.- Tratados Internacionales: Cumbre de Estocolmo (1972), Convenio de Basilea (1989), Cumbre de Rio (1992), Protocolo de Kyoto (2005).

3.-Leyes Orgánicas: Ley Orgánica del Ambiente, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, Ley Orgánica de la Administración Pública.

4.- Decretos Leyes: Ley de Aguas, Ley Forestal de Suelos y Aguas, Ley de Protección a la Fauna Silvestre, Ley de Bosques y Protección Forestal, Ley de Residuos y Desechos Sólidos, Ley de Zonas Costeras, Ley sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos, Ley de Diversidad Biológica, Ley Penal del Ambiente, Ley de Tierras y Desarrollo Agrario.

6.- Actos Administrativos: todo acto emanado de la Administración Pública, de carácter general o particular, con implicaciones en materia ambiental.

Control Legal y Jurisdiccional

Según Bauza (2012), con ocasión al estudio de los actos administrativos en materia ambiental, abordó el tema de la función administrativa del Estado en materia ambiental y al respecto sostuvo que:

> (…) La Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 36, declaró el ambiente como bien jurídicamente protegido así como la obligación de establecer el régimen penal respectivo, pero no se puede pasar por alto la consagración constitucional del ambiente como bien jurídico, en la Constitución Bolivariana de 1999, En efecto, el preámbulo de la CRBV así lo reconoce. El reconocimiento es sustancial, al tomar el ambiente como digno de tutela penal.
>
> Es claro, que tanto el legislador como el constituyente quisieron asegurarse de proporcionarle al ambiente todas la posibilidades para su salvaguarda, incluyendo las que otorga el Derecho Penal, no siendo óbice para ello su carácter de última ratio. Al otorgarle el carácter de bien jurídico al ambiente, se le está individualizando, de manera de deslindarlo de cualquier otro bien jurídico. Y esto es así, al punto de constituir la mayoría de los delitos ambientales delitos complejos o pluriofensivos, donde se ven vulnerados más de un bien jurídico: el ambiente en todo caso, y otros, generalmente, la salud (como en el caso de contaminación de aguas), la vida (como en el caso de desechos peligrosos) o la propiedad (como en el caso de incendio de vegetación cultivada).
>
> El ambiente adquiere así un valor, per se, independientemente del valor económico del objeto jurídico amenazado o vulnerado. La Función Administrativa del Estado venezolano, con relación al ambiente, se enmarca en una obligación del mismo, por tratarse de un derecho

consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 2000) con miras a un desarrollo sustentable (párr.32-34).

El incumplimiento de normas ambientales, demanda el estudio del aparato tutelar judicial del medio ambiente; para ello, nos apoyaremos en el criterio sostenido por Villegas (2012), cuando al referirse a este aspecto señala:

> El incumplimiento de los mandatos, prohibiciones y condicionamientos que establece nuestro ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente, determina la aplicación al sujeto infractor de medidas de carácter represivo, tanto penales como administrativas, así como la obligación de restituir, reparar o, en su caso, indemnizar por los perjuicios derivados del ilícito (p.249).

En esta dirección apunta Paniagua (2011), cuando señala que: *"La potestad sancionadora del Estado radica, en que toda comunidad política para su correcto funcionamiento, exige que sus integrantes cumplan con sus obligaciones".* Para este autor, la sanción administrativa *"conlleva un carácter retributivo inmediato".*

De manera que el Estado, mediante su función sancionatoria desarrolla su principal instrumento para garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico ambiental.

Ahora bien, junto al carácter coercitivo que distingue al derecho ambiental, tenemos las medidas preventivas, destinadas al desarrollo de políticas ambientales destinadas a la protección del medio ambiente, entre las cuales, tenemos las campañas de educación ambiental y los instrumentos de control previo de las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente.

Villegas opina, que "*la función de prevención resulta importante en ámbitos como el de la protección ambiental, donde la aplicación de normas o medidas de interés general encuentran, con frecuencia, una gran resistencia por parte del particular*"; adicionalmente, el autor sostiene que "el desarrollo de la

potestad sancionadora de la Administración, no es en absoluto, exclusivo del derecho ambiental, ya que en nuestro derecho, las sanciones se extienden a todos los campos de intervención pública".

El maestro Araujo (2010), en su obra: Derecho Administrativo General: Procedimiento y Recurso Administrativo, advierte que *"desde el punto de vista técnico jurídico, la potestad administrativa sancionatoria en nuestro ordenamiento jurídico se caracteriza por la ausencia de una adecuada sistematización general de la normativa".*

Pasemos ahora, a las medidas y sanciones ambientales; sobre el particular traemos a colación un punto ya desarrollado en el tema de la responsabilidad ambiental del Estado, cuando tocamos los supuestos facticos de responsabilidad ambiental.

Las sanciones, no son más que una consecuencia natural, producida por la responsabilidad ambiental del Estado, de manera que, éstas pueden ser de índole personal, como de índole real.

Para Villegas (2012), las sanciones administrativas en materia ambiental se caracterizan por:

> Las sanciones administrativas de índole personal, consisten en la suspensión o restricción de un derecho o del ejercicio del mismo; las de índole real, consisten en la imposición del pago de una suma de dinero, o en la sustracción de una cosa. Configurándose así, las multas por concepto de una sanción administrativa (p.255).

En opinión de Meier (2007)

> Antes del proceso de constitucionalización de la cuestión ambiental iniciado en la década de los años noventa del pasado siglo, no pocos estados de la comunidad internacional asumieron como cometido o fin, y por ende, función pública, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección del ambiente en sus respectivos territorios (p. 5).

En ese sentido, compartimos la idea del autor cuando afirma que, *“la disciplina jurídica que mayor influencia ha recibido de la cuestión ambiental es el Derecho Administrativo”.*

Proseguimos, con la postura de Meier:

> La “adaptación” de los medios tradicionales de control ha modificado el principio general de la irrevocabilidad de los actos administrativos positivos o creadores de derechos e intereses subjetivos legítimos en la esfera jurídica de los particulares (autorizaciones, licencias, permisos), y por ende, el postulado de los “derechos adquiridos” no es aplicable en el campo ambiental con el mismo rigor que en otros ámbitos de la función administrativa.
>
> En efecto, dicho principio, expresado en el límite legal del ejercicio de la potestad revocatoria de los actos dictados por la Administración Pública, o la prohibición de ejercer dicha potestad en los casos en que se hubieren creado derechos o intereses personales, directos y legítimos a favor de los particulares (Art. 82 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), es objeto de excepción en el campo ambiental por la conjugación de dos razones, a saber:
>
> La primera deriva de las características ecológicas, económicas y sociales de los bienes ambientales, en especial de la vulnerabilidad o fragilidad de esos bienes y la posibilidad que sufran daños irreversibles, y el carácter insustituible de los mismos para la satisfacción de necesidades vitales de la persona humana. La segunda deriva del derecho de toda persona individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación (Art. 127 CN), lo que implica severos límites al ejercicio de los derechos económicos de propiedad y de libertad de industria y comercio, pues tales derechos, aunque se hallen también garantizados constitucionalmente (Arts. 112 y 115 CN), no son títulos que puedan

legitimar el uso y aprovechamiento antiecológico de los bienes ambientales (2007, p.7-8).

De lo anterior se deduce, “la inadmisibilidad de la existencia de un supuesto derecho a degradar el ambiente”, puesto que el sistema de derecho administrativo ambiental, respecto al tema de las autorizaciones y demás instrumentos de control previo o preventivo sobre la materia:

> (…) se limita a “tolerar” las actividades susceptibles de degradar el ambiente, siempre que se satisfagan los requisitos de ley (Art. 83 LOA: el uso sea conforme a los planes de ordenación del territorio, sus efectos sean tolerables, generen beneficios socioeconómicos y se cumplan las garantías, procedimientos y normas). Meier (2007, p.11).

Por esta y otras razones, es que consideramos como relevante, la tesis de Meier, sobre este aspecto en particular; para ello, distinguimos las siguientes consideraciones que compartimos con el autor:

1. a lo sumo podría hablarse de derechos “precarios” y “condicionados”, sujetos a evaluación y revisión permanente. La ley establece la prevalencia de los derechos ambientales sobre los derechos económicos y sociales (Art. 4. 7 LOA). Sin embargo, esa prevalencia no puede legitimar “sacrificios intolerables”. La potestad atribuida a la autoridad ambiental en el Artículo 47 de la LOA, antes aludida, ha de interpretarse en forma rigurosa, pues únicamente en el caso de que existan graves indicios de amenaza o peligro de daño no tolerable sobre los bienes ambientales, debería proceder la prohibición de la actividad sin la obligación de indemnizar al particular previamente habilitado para realizar la actividad de que se trate.
2. Hay situaciones clásicas en las que al hacerse nugatorio el ejercicio de un derecho económico si procede la indemnización, al menos, en el contexto institucional del Estado de Derecho

garantizado en la Constitución Nacional, y la doctrina jurisprudencial de la extinta Corte Suprema de Justicia.

3. Respecto a la creación de “nuevas” categorías aplicables únicamente a la gestión ambiental resaltan principios tales como el “daño permisible” o “principio de realidad”, previsto en el Artículo 83 de la LOA, y el principio de precaución formalizado en el Artículo3.3 de dicha Ley, y la técnica del Estudio de Impacto Ambiental (EIA, Art. 85 LOA).
4. Si la preservación de la vida y salud humana depende de los procesos de intervención, utilización y transformación de los bienes ambientales, depende también de que en esos procesos se respeten la capacidad y límites ecológicos de esos bienes, es decir, que el aprovechamiento de los mismos sea ecológicamente sostenible y sustentable, lo que plantea el imperativo de establecer límites a las actividades susceptibles de degradar el ambiente mediante los medios jurídico-administrativos asociados a los principios de prevención y del daño tolerable. Y uno de esos los medios en referencia, es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), categoría jurídico-técnica desconocida en los otros campos de actividad de la Administración Pública, y por tanto, instrumento especialmente creado para la toma de decisiones en los procedimientos autorizatorios de actividades susceptibles de degradar el ambiente.
5. La falta de certeza respecto del posible impacto ambiental negativo se traduce en el adagio “Indubio Pro Natura o Pro Ambiente”, en caso de duda debe favorecerse la protección del ambiente, adaptación del axioma del Derecho Penal Garantista “In Dubio Pro Reo” o el principio de la “duda razonable”: cuando no exista

> certeza, plena prueba, acerca de la culpabilidad de un procesado debe declarase su inocencia o no culpabilidad (p. 49-50).

En reciente sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, No. 653, de fecha 07 de mayo de 2014, Caso: Constructora Alvo, C.A., Inmobiliaria Antímano y Centro Financiero Anauco, C.A., en la cual solicitan se declare desafectados lotes de terrenos para la expropiación dispuesta en los Decretos Nros. 930, 1.564 y 2.344 de fechas 11.12.1985, 13.05.1987 y 05.06.1992, respectivamente, dictados por la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela; observamos el criterio mantenido por nuestro máximo tribunal, en materia de derechos ambientales y la prevalencia de los derechos generales sobre los intereses particulares.

Consideramos importante, la transcripción de los aspectos más resaltantes de esta sentencia, visto que señala, de una manera muy pedagógica, el manejo que viene dándole la SPA y la SC, ala regulación del medio ambiente; en este sentido, expresa la SPA:

> (…) en nuestra Carta Magna en cuanto a los derechos ambientales, los cuales adquirieron mayor relevancia a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en el año 1999 -donde además se les dedicó un capítulo específico-, por cuanto en su artículo 127 instituye la obligación del Estado de proteger el ambiente, aspecto que constituye uno de los derechos dirigidos a favorecer más allá de un grupo determinado de individuos, a un colectivo constituido por generaciones presentes y futuras.(...) Asimismo, el artículo 128 constitucional consagra que “El Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento”.

En refuerzo de estos y otros postulados constitucionales, en fecha 3 de diciembre de 2013 la Asamblea Nacional acordó aprobar las “Líneas Generales del Plan de la Patria. Proyecto Nacional Simón Bolívar. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019”, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118 extraordinaria del 4 de diciembre de 2013. En el mencionado Plan de la Patria, en el aparte relativo al “GRAN OBJETIVO HISTÓRICO N° 5”, referido a la “preservación de la vida en el planeta y la salvación de la especie humana” (…).

De lo anterior se colige claramente que la protección del ambiente no solo constituye un aspecto de interés general sino una política de Estado, que conforme a lo establecido en los artículos 115eiusdem y 2 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, justifican la limitación del derecho de propiedad, creando la obligación del Estado de garantizar mejores condiciones de vida para las generaciones presentes y futuras.

Con relación al punto en tratamiento la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal, en sentencia N° 992 de fecha 27 de junio de 2008, se pronunció en los siguientes términos:

> “…*la Constitución Nacional dispone en el artículo 2, que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia y ello, armonizado con el referido valor normativo de la Constitución, evidencia la formulación constitucional del Estado de derecho venezolano, de acuerdo a la cual, se reconoce una orientación filosófico-política que incluye una finalidad humanista, y ello supone, que el Estado debe propender al goce y salvaguarda de los derechos fundamentales, pues tal como afirmó Hauriou (1971. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Barcelona. Editorial Ariel. Pág. 54), en el Estado constitucional una declaración de derechos, no basta, sino que es necesario el cumplimiento exigible y de vinculatoriedad directa e inmediata de los mismos.*

(…Omissis…)

En el citado contexto de las libertades fundamentales, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone en su artículo 127, un derecho colectivo, categorizado como de tercera generación, según el cual, se garantiza actualmente y a futuro, la protección y mantenimiento del ambiente, y por tanto, todas las personas tienen individual y colectivamente, el derecho a disfrutar de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

La referida norma, encuentra su antecedente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre El Medio Humano celebrado en Estocolmo en 1972, donde se estableció un consenso mundial sobre una serie de principios conocidos como la Declaración de Estocolmo, en dicha declaración el principio reconoce expresamente que 'El hombre tiene Derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar...'.

De acuerdo con los postulados expuestos, los Estados modernos han incorporado como principios fundamentales, la preocupación ecológica surgida a fin de armonizar la utilización racional de los recursos con la protección de la naturaleza para garantizar el mejor desarrollo de la persona humana y para asegurarle una mejor calidad de vida.

Ahora bien, como correlativo del derecho al medio ambiente, se encuentra el deber que tiene el Estado de protegerlo y de salvaguardar la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica, con lo que, resulta una obligación fundamental del Estado, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono y las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley…". (Resaltado añadido).

(…)Aunado a lo anterior, con respecto a la importancia que a través de la Constitución de 1999 se le dio al tema de los derechos ambientales, esta Sala en sentencia N° 00575 del 7 de mayo de 2009, sostuvo lo siguiente:

> ***"…El Texto Constitucional incluye por primera vez en nuestra historia un capítulo referido a los derechos ambientales, ello -como uno de los nuevos valores fundamentales de la sociedad- con la finalidad de garantizar 'un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado'. Así, los artículos 127 y 299, establecen:***
>
> **(…)**
>
> ***De igual forma, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 2, prevé:***
>
> **(…)**
>
> ***Asimismo, el artículo 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, dispone:***
>
> **(…)**
>
> ***La normativa anteriormente transcrita, establece el deber y derecho de cada generación de proteger y mantener el ambiente, así como la obligación del Estado, conjuntamente con la sociedad, de preservar los recursos naturales no sólo como parte de los bienes económicos, sino impulsados por una necesidad mundial.***
>
> ***Por ello, el Estado tiene el deber fundamental de preservar las áreas de especial importancia ecológica, con el fin de garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente sano y libre de contaminación…".*** **(Resaltado de este fallo).**

(…)Lo anterior resulta de mayor importancia cuando se le incorpora el aspecto relativo a la prevalencia del interés general sobre el interés particular, por cuanto la cuestión del interés general es un asunto medular para afrontar la modificación y evolución de algunos de los conceptos

jurídicos básicos sobre los que se han asentado ciertos aspectos del Derecho Público. El descubrimiento y surgimiento de nuevos valores, como los valores ecológicos, paisajísticos, deportivos y culturales propios de la actualidad, la aparición de intereses legítimos colectivos y la articulación de mecanismos jurídicos para su defensa han nutrido la noción de interés general como uno de los elementos nucleares de importantes decisiones administrativas.

La cuestión ambiental del dominio público sería de este modo una nueva interpretación de la tradicional afectación de bienes, donde prevalece el interés general sobre el particular. Suponiendo la vinculación de estos bienes a la generación directa de un patrimonio colectivo donde el ambiente, la ecología, la recreación, tienen valor superior.

A tal efecto, cabe entenderse de la lectura del artículo 127 constitucional que la tutela ambiental se configura actualmente como una auténtica función pública, por lo que a este asunto respecta, el interés general no debe consistir en un mero desideratum que provenga de la simple voluntad del correspondiente ente público; al contrario, debe ser la conclusión a la que se llega tras un análisis pormenorizado no solo de todos los intereses en juego sino también, y en especial, de los valores que deben emanar de la decisión que haya de tomarse en un caso específico.

(…)

Como bien estableció la Sala Constitucional en sentencia N° 1515 del 8 de agosto de 2006, *"Dado el creciente deterioro que ha experimentado la tierra durante las últimas décadas, en gran parte como consecuencia de la actividad humana, la protección al ambiente ha pasado a ser materia de vital importancia, de allí que en el mundo se han desarrollado instrumentos internacionales que tienen por objeto procurar el interés general, representado por el derecho de toda la población y de*

la humanidad al goce de un ambiente seguro y sano, surgiendo así una serie de Acuerdos Internacionales encaminados a poner en marcha un plan de preservación mundial, que mantenga y eleve la calidad de vida mediante un alto grado de protección de nuestros recursos naturales, la determinación y aplicación de gestiones eficaces para contrarrestar los riesgos contra la seguridad ambiental y garantizar que las políticas en el ámbito ambiental se basen en un planeamiento multisectorial y multinacional".

(…)

En torno al derecho al ambiente, la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal en sentencia N° 1736 del 25 de junio de 2003, dictaminó lo siguiente:

> ***"Ya esta Sala en sentencia Nº 00-1395 del 21 de noviembre de 2000, Caso: William Dávila, estableció la obligación del juez de protección del derecho al ambiente, cuando con claridad señaló: 'La protección del medio ambiente, es un bien que puede ser ignorado por unos, o discutido por los que se aprovechan de él, pero el Juez que conozca de las acciones protectivas, no necesitará para juzgar los daños al ambiente, determinar si existe o no oposición por parte de los miembros del conglomerado social, para proceder a sentenciar en contra de los transgresores, bastándole constatar el daño que se causa a la colectividad, así ésta no lo acepte'.***

Compartimos el criterio de nuestro máximo tribunal de justicia, cuando afirma:

"que en el marco de un estado democrático y social de derecho y de justicia, que limita el derecho de propiedad por causas de utilidad pública y el interés general o social, debe tener preeminencia la protección de los derechos ambientales frente al interés particular, pues el mandato contenido en el artículo 127 de la República

Bolivariana de Venezuela exige a todos los órganos y entes del Estado la defensa de todas aquellas medidas dirigidas a proteger el ambiente, lo que comprende espacios citadinos, además de los aspectos arquitectónicos, urbanísticos y culturales, todos los elementos naturales dentro de los cuales se encuentran los espacios verdes"

Finalmente, ratificamos este criterio con la más reciente decisión del Tribunal Supremo de Justicia, emanada de la Sala Constitucional, No. 685, de fecha 12 de junio de 2014, mediante la cual declara parcialmente con lugar, la demanda de amparo constitucional ejercida por el ciudadano Pedro Ángel Vásquez contra la Dirección General Sectorial de Parques Nacionales del Instituto Nacional de Parques (INPARQUES) y el Escuadrón Montado de la Guardia Nacional Bolivariana en el Parque Nacional Waraira Repano (El Ávila).

Esta decisión, expone de manera clara, lo siguiente:

La pretensión de tutela constitucional juzgada por esta Sala Constitucional se apoya en el deber del Estado, a través de los órganos del Poder Público, de conservar y proteger el ambiente, la diversidad biológica, los parques nacionales, los monumentos naturales, reservas de biosfera y demás áreas de especial importancia ecológica, (…)

En este estado la Sala reitera, enfáticamente, ***la necesidad de preservar el medio ambiente y evitar el desarrollo de actividades susceptibles de causar daños ambientales potencialmente irreversibles al entorno natural*** del Parque Nacional Waraira Repano derivados de la intervención humana a través del impacto negativo del suelo con el cultivo de especies florales exóticas, uso no controlado de fertilizantes agroquímicos para mantener la producción de tales especies -que se reduce en definitiva a la existencia de actividades agrícolas restringidas o prohibidas dentro del Parque Nacional- con fines comerciales y de autosustento y del desvío irregular o represamiento del

cauce de las aguas (ríos y quebradas), especialmente del río Sirimita, en detrimento del bosque primario autóctono del Parque Nacional.

Como consecuencia de ello, ***el Estado será sometido a las sanciones a que hubiere lugar y la Ley prevea; en todo caso, corresponderá a las autoridades, determinar, previo estudio del nexo causal entre el daño ambiental causado y la acción de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones.***(Subrayado nuestro).

En este sentido, decide la SC, entre otras cosas:

> (…) **2. Se prohíbe absolutamente**, el otorgamiento de cualquier permiso para construir nuevas instalaciones o viviendas, en el territorio o sede de la otrora Hacienda “Las Planadas” (…).La anterior prohibición comprende ***“el otorgamiento de cualquier permiso por parte de las autoridades nacionales, estatales o municipales para la remodelación o reacondicionamiento de las instalaciones habitacionales ya existentes, la incorporación de nuevas estructuras dirigidas a efectuar siembras con fines comerciales o de autosustento, la desviación artificial o represamiento parcial o total del cauce de las quebradas aledañas para fines prohibidos o restringidos por el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso del Parque Nacional El Ávila (Waraira Repano), la ampliación de las vías de tránsito rurales a través de la deforestación de los árboles y arbustos que forman parte del paisaje de la zona, la construcción de pozos sépticos, sumideros y otras instalaciones que promuevan la permanencia o ampliación humana de los citados asentamientos comunitarios, así como de la Hacienda ‘Las Planadas’, dentro de los linderos del Parque Nacional El Ávila***

(Waraira Repano) en detrimento de los suelos, los bosques, y las aguas que forman parte del entorno natural protegido" (Cfr. Sentencia de esta Sala n°. 1.738/2009). (Subrayado nuestro).

Como puede observarse, de las decisiones antes descritas, se desprende las consideraciones generales sobre la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales, reportando una diversidad compleja, relacionada con los factores internos y externos que integran el tema del medio ambiente y el impacto que genera en la sociedad; así como, la prevalencia de los derechos generales, colectivos y difusos, sobre cualquier otro derecho de índole particular.

El Estado, asume irrestrictamente, la obligación de proteger el medio ambiente, de los embates propios del actuar del hombre, en su intervención por el desarrollo económico y social del Estado; de su interacción natural con el medio ambiente, hasta responder ambientalmente, por la actuación u omisión de parte de la Administración Pública, en los casos que menoscabe los derechos ambientales del particular.

.

Conclusiones y Recomendaciones

Tomando en consideración los objetivos de la presente investigación y sobre la base del análisis de las fuentes jurídicas documentales, presentamos las siguientes conclusiones:

- El derecho ambiental es una de las ramas del derecho con mayor relevancia e impacto de las ciencias jurídicas, vista la complejidad de elementos que lo componen, las características que lo distinguen y el sistema normativo que lo regula.
- El reconocimiento constitucional del medio ambiente como bien jurídico tutelable, configura lo que la doctrina ha denominado el nuevo Estado Ambiental de Derecho, con lo cual se califica a los derechos ambientales, como derechos humanos fundamentales para el desarrollo del ser humano.
- Considerando el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano, saludable y condiciones óptimas, como elementos condicionantes para el desarrollo humano y la calidad de vida, constituyen la justificación del reconocimiento del derecho ambiental, como derecho humano fundamental.
- Es de gran valor para el desarrollo de esta disciplina jurídica, el reconocimiento constitucional, hecho en nuestra carta magna, para que a partir de allí se promueva e impulse, la sistematización y regulación, por parte del Estado, de las políticas públicas ambientales necesarias para su desarrollo.
- Es notable la complejidad del derecho ambiental, como compleja son las características que como disciplina de las ciencias sociales, políticas y jurídicas lo acompañan; en este sentido, debe destacarse la integralidad, generalidad y dinamismo, entre otras.
- El derecho ambiental se distingue de otras ramas del derecho, gracias a la interdisciplinariedad y transdiciplinariedad; pues esto le permite relacionarse con otras disciplinas jurídicas, como es el caso del derecho

administrativo, civil y penal; además de confluir con otras disciplinas académicas, económicas, políticas, económicas y sociales, en pro del fortalecimiento y desarrollo de esta importante área del conocimiento.

- Sobre su naturaleza jurídica, podemos destacar el doble carácter de público y privado; en virtud de las normas que lo regulan, las relaciones, actos, hechos y omisiones en las cuales recae la protección de los derechos ambientales; además de los sujetos que intervienen en él.
- El Estado presenta una doble relación con el derecho ambiental, vista la obligación de protección del medio ambiente y la interacción del hombre con el medio que lo rodea; en primer lugar, debe garantizar la tutela judicial efectiva de los daños ocasionados al ambiente, por particulares; y en segundo lugar, debe responder por los daños que causare en el ejercicio de sus funciones administrativas, ya sea de manera directa o indirectamente.
- Los daños ambientales, son un tema de mucho cuidado para la adecuada aplicación del derecho ambiental, por ello, dispone de los principios civiles que rigen esta materia; aunque cuente con sus propios principios normativos, administrativos y judiciales para su debida prevención, protección e indemnización.
- El Estado cuenta con un marco constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial, lo suficientemente amplio, como para establecer las responsabilidades ambientales, con ocasión al ejercicio de las funciones administrativas del poder público.
- Cada vez son más frecuentes las acciones dañosas sobre bienes ambientales, en este sentido, se irá desarrollando todo lo relativo a la tutela judicial efectiva de los derechos ambientales.
- Nuestro máximo Tribunal de Justicia ha sido reiterativo al considerar la prevalencia de los derechos ambientales, visto el interés general, colectivo y difuso de su naturaleza.

- Es notoria la existencia de un conjunto de leyes y regulaciones, actualmente implementadas por las distintas autoridades competentes en materia ambiental; sin embargo, creemos que sobre esta materia, falta aún mucho por aprender, en el contexto práctico de su aplicación; esta apreciación se desprenden por la falta de conocimiento técnico-ambiental, de quienes tienen las función de manejar situaciones concretas en materia de ambiente.

En atención a las conclusiones a las cuales se llegó, sobre la base de los objetivos específicos desarrollados durante la elaboración del estudio, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Consideramos el enorme esfuerzo que los Estados en general han venido desarrollando en materia de ambiente; demostrando la voluntad, decisión y responsabilidad por la protección del medio ambiente y todo cuanto lo rodea, mediante el diseño y la planificación políticas, técnicas y normas que van desde el derecho ambiental internacional, pasando por los sistemas de integración hasta llegar a las normas propias de índole general que nos lleven al desarrollo integral de la vida humana y la calidad de vida.
- Desde la perspectiva del desarrollo sustentable y sostenible del Estado, nos vemos obligados a reinterpretar el ambiente y su impacto en el desarrollo económico de nuestro Estado.
- Nos parece importante desarrollar políticas encaminadas a promocionar la educación ambiental, como medio idóneo para el crecimiento y evolución del derecho ambiental, sembrando en la conciencia colectiva, principios fundamentales que mejoren nuestra relación con el medio ambiente.
- Creemos imperante, el reacomodo de las normas ambientales, a fin de evitar, que se dispersen y dificulten su correcta aplicación, a los casos concretos.

- Vista la transversalidad del derecho ambiental como ciencia jurídica y social, sea creada una Ley de Responsabilidad Ambiental; como existe en otros países, para congregar en una sola norma, las pautas a seguir en el tratamiento jurídico administrativo que se le dé, al tema de los daños ambientales.

Finalmente, esperamos que en un futuro no muy lejanos, estemos a tono con lo que significa un cambio de paradigma en lo que se refiere al medio ambiente; ya que ello implica el establecimiento de nuevas formas de tratar el medio ambiente, diseñar políticas públicas que impacten positivamente en su desarrollo y en la capacidad del Estado de controlar toda la actividad ambiental que se desarrolle en el país, para poder disfrutar de un medio ambiente sano, en las mejores condiciones posibles; así como, la posibilidad de disfrutar de la tutela judicial efectiva de los mismos, sin que ello quede en una pretensión ilusoria, al momento de ver vulnerados nuestros derechos ambientales.

Referencias Bibliográficas

Acevez, C. (2007). ***Sobre la naturaleza jurídica del derecho ambiental.*** Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Memorias Tercero-2004, Cuarto 2005, Quinto, 2006. Septiembre, 2007.

Araujo, J. (2010). ***Derecho administrativo general: procedimiento y recurso administrativo.*** Ediciones Paredes. Caracas-Venezuela.

Acuña, P. (2011). ***Teoría del estado****.* La Razón Histórica. Revista Latinoamericana de las ideas, No. 16, 2011, ISSN 1989-2659, Instituto de Estudios Históricos y Sociales.

Báez, C. (2006). ***Derecho ambiental.***(Guía práctica III). Documento electrónico disponible en: http://misredes.com.ve/pdf_doc/guias/guias_pdf/guia_3_derecho_ambiental.pdf. (Consultada: 2014, marzo 20).

Bauza, E.(2012).***Actos administrativos en materia ambiental.*** Documento electrónico disponible en: http://ambienteprotegido.wordpress.com/2012/03/19/actos-administrativos-en-materia-ambiental/. (Consultado: Junio, 21 de 2014).

Badell, R. (2000). ***La responsabilidad del estado en la nueva constitución.*** Conferencia dictada en el foro "El Contencioso Administrativo a la luz de la Constitución de 1999" el día 14 de julio de 2000. Documento electrónico disponible en: http://www.badellgrau.com/?pag=68&ct=1492. (Consultada: Junio, 20 de 2014).

Badell, R. (2005). ***La Responsabilidad del Estado Juez en Venezuela.***Revista de Derecho, número 15. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela.

Badell, R. (2006). ***La Responsabilidad Patrimonial del Estado en la Constitución de 1999 y su Recepción en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Justicia***. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela.

Bastida, A. (2007). ***La responsabilidad del estado frente al daño ambiental.***Trabajo de Grado de Maestría en Derecho Judicial, Toluca, México.

Bastidas, F. (2005). ***La concepción del Estado venezolano a la luz de la Constitución Nacional de 1999.***Documento electrónico disponible en:

http://ecotropicos.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/provincia/pnum14/articulo1.pdf. (Consultada: 2014, junio 6).

Bustamante, J. (1995). ***Derecho ambiental.*** Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

Borja, R. (1992). ***Derecho político y constitucional.*** Fondo de Cultura Económica, México.

Borja, R. (2012). ***Enciclopedia de la política.***Tomo I (A-G),4ta. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

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

Briceño, M. (2004).***El daño ecológico.*** Presupuestos para su definición, artículo presentado en el V Congreso de Derecho Ambiental Español, marzo de 2004, celebrado en Pamplona.

Brewer, A. (2000).***Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.***Edit. Arte-Caracas: Editorial Jurídica.

Cafferatt, N. (2007). ***Derecho, medio ambiente y desarrollo.*** Foro Consultivo Científico y Tecnológico, Memorias Tercero-2004, Cuarto 2005, Quinto, 2006. Septiembre, 2007.

Castilla, T. (2006). ***La responsabilidad patrimonial del Estado por violación de los derechos humanos.*** Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela.

Cassagne, J.(1986). ***Derecho Administrativo***. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, Argentina.

Castro, A. (2000). Responsabilidad patrimonial del estado". 2ª edición. Ed. Porrúa. México.

Conferencia de Naciones Unidas. (2012). ***Declaración de Rio.*** Brasil.

Chacón, M. P. (2009). ***Daño ambiental y prescripción.*** Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, (19), 6. Documento electrónico

disponible en: http://huespedes.cica.es/gimadus/19/06_mario_penia_chacon.html#7ª.Consultada: 2013, diciembre 10).

Duguit, L. (2007).***Manual de Derecho Constitucional: Teoría General del Estado, el Derecho y el Estado y las libertades públicas***. Granada, Ed. Comares.

García, E. y Fernández, T. (1977). ***Curso de derecho administrativo.*** (Tomo II),9na. Ed. Thomson, Civitas. Madrid.

García, M. (1996). ***Las transformaciones del estado contemporáneo*****.** España: Alianza Editorial, S.A.

García, V. (2010). ***Teoría del estado y derecho constitucional*****.** 3era. Edición, Editorial Adrus, Perú.

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

Guidi, G. (2008). ***Responsabilidad ambiental del estado, en la obra colectiva: "Responsabilidad del Estado".*** Rubinzal - Culzoni Editores. Santa Fé.

Henao, J. (2003). ***Responsabilidad del estado colombiano por daño ambiental.*** Documento electrónico disponible en: http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/es/doc/henao_responsabilidad_ambiental_es.htm. (Consultada: Junio, 20 de 2014).

Larousse. ***Diccionario general de la lengua española.*** ISBN: 978-84-15411-78-9.

Ley Forestal de Suelos y Aguas (1966). Gaceta Oficial N° 1.004 Extraordinario, 26 de enero de 1966.

Ley Orgánica de Administración Pública (2005). Gaceta Oficial N° 37.0305, 17 de octubre de 2001.

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

Lleras, B. (2003). ***Responsabilidad extracontractual del estado por daños ambientales.*** Trabajo de Grado para optar al título de Abogado. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Loperena, D. (2003). ***Desarrollo sostenible y globalización.*** Thomson-Aranzadi, Navarra.

Machicado, J (2013). ***El estado, Apuntes Jurídicos*****.** Documento electrónico disponible en: http://jorgemachicado.blogspot.com/2013/06/ceg.html.(Consultada: Junio 18 de 2014).

Machicado, J. (2009). ***Derecho ecológico*****.** Sucre, Bolivia: USFX.

Martín, R. (1991).***Tratado de derecho ambiental***.(Vol.1), p. 86.Trivium.

Martín, R. (2003). **Manual de derecho ambiental**. Thomson-Aranzadi, Navarra.

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

Mejía, H. (2009). ***Una introducción al derecho ambiental salvadoreño*****.** Revista de Derecho Público. Universidad del Salvador.

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

Menéndez, A. (2000). ***La Constitución Nacional y el Medio Ambiente*****.** Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza.

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

Mosset, J. (1999). ***El daño ambiental en el derecho privado, en obra: colectiva Daño ambiental.*** (Tomo Nº1), p. 20. Introducción, Rubinzal Culzoni.

Ortiz, L. (1995). ***La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública***. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Peña, M. (2005). ***Daño responsabilidad y reparación ambiental.*** Veracruz, México.

Pigretti, E. (1986).***Un nuevo ámbito de responsabilidad: Criterios, Principios e Instituciones de Derecho Ambiental.***(p. 21 y ss), en obra colectiva: La responsabilidad por daño ambiental. Centro de Publicaciones Jurídicas y Sociales.

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

Porrúa, F. (1999). ***Teoría del estado***. Editorial Porrúa, 32ª ed. México.

Rincón, E. (2007). ***Responsabilidad Patrimonial del Estado. Evolución Jurisprudencial en Venezuela*****.** Trabajo Especial de Grado de Especialización en Derecho Administrativo. UCAB. Caracas, Venezuela.

Rodríguez, M. (2008). ***Notas históricas sobre la elección del criterio interpretativo, en María ELÓSEGUI y Fernando GALINDO(eds.), El pensamiento jurídico. Pasado, presente y perspectiva*****.** Libro Homenaje al Profesor Juan José Gil Cremades, Zaragoza, El Justicia de Aragón.

Rojina, R. (1977).***Compendio de Derecho Civil. Teoría general de las obligaciones.*** Editorial Porrúa. México.

Sánchez, T. (2013). ***Aproximación Normativa a los Supuestos de Procedencia de la Responsabilidad del Estado-Legislador a la Luz de la Constitución de 1999.*** Trabajo Especial de Grado, presentado para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. Documento electrónico disponible en: file:///C:/Users/Mi%20Pc/Documents/Trabajo%20de%20Grado%20UCAB/T026800006603-0-tomassanchez_finalpublicacion.pdf-000.pdf. (Consultado: Junio, 18 de 2014).

Santos, J. (1963). ***Derecho de los daños.*** Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1963.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Caso Alba Orsetti Cabello Sánchez, de fecha 19 de julio de 1984.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. 16 de junio del 2000.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. Caso: Hugo Eunices Betancourt Zerpa vs. La República, de fecha 9 de octubre de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Caso: Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui, de fecha 25 de junio de 2003.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Número 1639, de fecha 11 de agosto de 2006.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Caso: Fun Race, de fecha 04 de abril de 2011.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Político Administrativa. No. 653, Caso: Constructora Alvo, C.A., Inmobiliaria Antímano y Centro Financiero Anauco, C.A., de fecha 07 de mayo de 2014.

Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Número 685, Caso: Waraira Repano (El Ávila), de fecha 12 de junio de 2014.

Soto, E. (1996).***Derecho administrativo bases fundamentales.*** (Tomo II: principio de juridicidad). Ed. Jurídica. Santiago.

Smayevsky, M. y Flah, L. (1993). ***La regulación procesal en el derecho ambiental americano. Acción popular y acción de clase.***

Terceras Jornadas de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable. (2007). ***Tendencias Nacionales e Internacionales de la Legislación Ambiental.*** Caracas, 2007.

Torrealba, J. (2012). **Cláusulas Constitucionales y la Responsabilidad del Estado en Venezuela**, en obra Colectiva, “El Control y La Responsabilidad en la Administración Pública”, IV Congreso Internacional de Derecho Administrativo,

Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

Troconis, N. (2005). ***Tutela ambiental*.** Ediciones Paredes. Caracas, 2005.

VII Congreso Venezolano de Derecho Ambiental. (2011). ***Nuevas tendencias en legislación ambiental.*** Cámara de Comercio. Caracas, 2001.

Villegas. J. (2011). ***Aproximación a la configuración del derecho administrativo Ambiental en venezuela.*** Documento electrónico disponible en: http://www.xiiiderechoambiental.eventos.usb.ve/sites/default/files/Aproximaci%C3%B3n%20al%20Derecho%20Administrativo%20Ambiental.pdf. (Consultada, Junio, 21 de 2014).

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

Villegas, J. (2012). ***La responsabilidad ambiental del estado. Aproximación a su configuración en el contexto normativo venezolano, en el control y la responsabilidad en la Administración Pública*.** Ejv-Cajo. Caracas, 2012.