

Proyecto de Ley de Reforma de Ley Orgánica del Ambiente

PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE (2006)

(Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5833 del 22 de diciembre de 2006)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es notoria la razón de que la especie humana se orienta hacia la búsqueda de la concepción del bienestar integral, lo que constituye un proceso evolutivo de los derechos humanos, que se inició con los Derechos de Primera Generación o Derechos Individuales (**L I B E R T È: Derechos Civiles y Políticos**), pasando por los Derechos de Segunda Generación o Derechos Colectivos (**I G U A L I T È: Derechos Sociales-Económicos-Culturales**) hasta llegar a los Derechos de Tercera Generación (**F R A T E R N I T È: Derechos Solidarios como el Derecho Ambiental**).

El derecho ambiental no escapa de ese proceso evolutivo, tal como el resto de los derechos humanos fundamentales, y de hecho, el derecho ambiental ha experimentado un proceso evolutivo a raíz de su nacimiento a nivel internacional, como resulta de **la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972**, aspecto que se ve reflejado particularmente en la Declaración de Principios Fundamentales cuando se establece que:

... La protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos...

... La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo...

Asimismo, el instrumento en comento enuncia una serie de principios rectores que son propios del derecho en materia ambiental. De singular importancia es el alcance que encierra el principio número 1 en cuanto a que:

El ser humano tiene el derecho fundamental a la libertad, 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, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. (Resaltado propio).

Se reconoce, por una parte, la necesidad de proteger y mejorar al ambiente, como derecho del ambiente y el derecho de la humanidad de disfrutar de una vida en un medio que le ofrezca condiciones que le permita alcanzar el bienestar social en términos de permitirle al ser humano la satisfacción de sus necesidades básicas, intelectuales, culturales y espirituales, individuales y colectivas; esto es, el poder ejercer el derecho al ambiente.

Con esta conferencia nace el principio de ecodesarrollo; por otra parte, a raíz de **la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y el Desarrollo (Brasil, 1992)**, como seguimiento a las resultados de **Estocolmo 1972**, se asume, entre otros aspectos, una nueva visión del desarrollo que pretende conciliar el mismo tomando en cuenta no solo a las especies y sus

poblaciones y se adopta una nueva concepción del desarrollo: El Desarrollo Sustentable, como un modelo que comporta tres dimensiones, lo social, lo económico y lo ambiental sujeto al cumplimiento de una serie de premisas de obligatorio cumplimiento.

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que se firmó en Nairobi en el año 1981 y entró en vigencia en 1986, es el primer acuerdo regional que reconoció los derechos de tercera generación donde se encuentra el Derecho Ambiental. La Carta fue el primer acuerdo regional de derechos humanos que reconoció los derechos de tercera generación como el derecho al ambiente satisfactorio (Artículo 24) y el derecho a los recursos naturales (Artículo 21).

El artículo 24 de la Carta Africana reza lo siguiente:

Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.

La expresión entorno general satisfactorio, sin lugar a dudas, puede soportar una gama de interpretaciones hasta acomodaticias a los intereses de determinados grupos sociales, por su condición de equívoca; por tanto, en ella pueden subsumirse visiones contrapuestas, donde el ambiente pudiera quedar relegado a un plano inferior.

El artículo 21 de la Carta, establece que:

Todos los pueblos dispondrán libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho será ejercido en el exclusivo interés del pueblo. En ningún caso será pueblo alguno privado de él.

...3. El derecho a disponer libremente de las riquezas y recursos naturales será ejercido sin perjuicio de la obligación de promover la cooperación económica internacional basada en el respeto mutuo, el intercambio equitativo y los principios del derecho internacional.

Los Estados firmantes de la presente Carta ejercerán, individual y colectivamente, el derecho a disponer de sus riquezas y recursos naturales con vistas a reforzar la unidad y la solidaridad africanas.

Los Estados firmantes de la presente Carta se comprometerán a eliminar toda forma de explotación económica extranjera, especialmente la practicada por los monopolios internacionales, con el fin de posibilitar que sus pueblos se beneficien plenamente de las ventajas derivadas de sus recursos naturales. (Resaltado y subrayado propio).

En este orden de ideas, la Carta Africana hace una mención directa e inequívoca sobre el derecho humano a disfrutar de un ambiente general satisfactorio; consagrándole, de forma lato sensu, a toda la humanidad tal derecho sin distinción de naturaleza alguna, por lo que es la humanidad su titular. Sin embargo, ese derecho a un ambiente general satisfactorio está impregnado de ciertas particularidades, por cuanto en muchas ocasiones se encuentra en disputa o colisión con otros derechos como los económicos para citar alguno, lo que dificulta su aplicabilidad, particularmente cuando el interés económico pesa sobre el ambiental, según criterio prevaleciente y la visión que se tenga sobre el ambiente.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de

San Salvador) se firmó en San Salvador, el 17-11-1988; sin embargo, entró en vigor el

16-11-1999. Dicho instrumento reconoce el derecho humano al ambiente y dispone en su artículo 11 que:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Para poder entender el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos y su posible alcance en materia ambiental es necesario tomar en cuenta los artículos 1, 2 y 26 de la Convención Americana, que son los que establecen las obligaciones de los Estados Partes. El artículo 1 hace mención de la obligación de los Estados de respetar los derechos, y dispone que:

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

El artículo 2 del Protocolo referente a la Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno, determina que:

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Es decir, que los Estados Parte, en el marco del Protocolo no habiendo regulación expresa sobre el ambiente procederán, en la medida de sus posibilidades y en función de sus realidades locales, a adoptarlas regulaciones pertinentes en garantía de la vigencia efectiva de los derechos de protección ambiental.

Desde el punto de vista constitucional, el constituyente de 1999 instituyó una nueva orientación al ordenamiento jurídico ambiental del país al elevar a rango Constitucional a los Derechos Ambientales, cambiando la visión que emergió de la Constitución de 1961, en su artículo 106 en cuanto a que:

El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

El mandato constitucional de defensa y conservación de los recursos natural fue desarrollado por **la Ley Orgánica del Ambiente de 1976**, promulgada a través de la **Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 31.004 del 16 de Junio de 1976** la cual en su artículo 1° precisó:

La presente Ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida. (Resaltado propio).

Aun cuando la **Ley Orgánica del Ambiente**, le otorgó tutela al ambiente, en ningún momento en su articulado el legislador de 1976 estableció de manera inequívoca lo que debería considerarse como ambiente y de hecho en su lugar, estableció como principios de política ambiental del Estado a la “conservación, defensa y mejoramiento del ambiente”; es así que, en todos los documentos emanados del Ministerio del Ambiente respecto a la definición de la política pública en materia de fauna silvestre, recursos forestales, calidad ambiental y ordenación territorial refieren como objetivo primordial de dicha política a la “conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida.”

El objetivo central de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, fue considerada como una actividad permanente y claramente identificable dentro de la sociedad venezolana y consistía en la búsqueda constante de compatibilidad y complementariedad entre desarrollo económico, social y cultural del país y el aprovechamiento racional de los bienes jurídicos ambientales, con un nivel, lo más alto posible, de calidad ambiental para las generaciones actuales y futuras.

Con ese marco referencial, y para materializar el objetivo central, el órgano rector en materia de ambiente definió un conjunto de principios rectores que rigieron, fundamentaron y orientaron la política ambiental del país, en su nivel más agregado, a saber: La compatibilidad del ambiente y el desarrollo. El uso racional de los recursos ambientales. La utilidad pública de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Cada estadio del desarrollo genera sus propios problemas ambientales y requiere soluciones específicas. El daño ambiental permisible. La calidad del ambiente depende de la participación de toda la población. El problema ambiental es mundial.

Es pertinente traer a colación que el constituyente de 1999 en la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), cuando se refiere al Capítulo V, De los derechos sociales y de las familias manifiesta que:

Se garantiza para todos la seguridad social, la cual debe responder a los conceptos de solidaridad, universalidad, integralidad, unicidad, participación y eficiencia. La salud, asociada indisolublemente a la calidad de vida y al desarrollo humano, constituye un derecho social fundamental que el Estado garantiza a partir de un sistema sanitario de servicios gratuitos, definido como único, universal, descentralizado y participativo. Asimismo, consecuente con el principio de corresponsabilidad, la Constitución promueve la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas y planes de salud, a fin de lograr un ambiente sano y saludable.

Puede notarse que el constituyente hace una diferenciación entre ambiente sano y ambiente saludable; sin llegar a desarrollar, en el texto de la Constitución, nada al respecto; por el contrario, en la parte dogmática del Texto Constitucional incorpora la expresión ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado, tal como lo consagra el artículo 127 ejusdem:

Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual

y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

El legislador de 2006 sancionó la nueva Ley Orgánica del Ambiente, cuyo proyecto inicialmente fue titulado “**LEY ORGÁNICA PARA LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL**”, reconociendo de tal manera la declaración del Constituyente como principio de seguridad de la Nación a la “Conservación Ambiental” (Artículo 326); título que luego fue modificado quedando identificada como Ley Orgánica del Ambiente. Por otra parte, dicho proyecto recogió particularidades propias de la doctrina y del derecho ambiental internacional y que al final fueron asumidos en la Ley sancionada y promulgada mediante la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5833 del 22 de diciembre de 2006, siendo derogada la Ley Orgánica del Ambiente de 1976.

La **Ley Orgánica del Ambiente (2006)** incorporó compromisos que fueron establecidos en la Agenda 21, Capítulo 36 sobre el “**FOMENTO DE LA EDUCACIÓN, LA CAPACITACIÓN Y LA TOMA DE CONCIENCIA**”, complementaria a la Declaración y Recomendaciones de la Conferencia Intergubernamental de Tbilisi sobre la Educación Ambiental, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), celebrada en Tbilisi, Georgia, del 14-26 de octubre de 1977. Lo que dio lugar a la creación del **TÍTULO IV DE LA EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**, artículos 34 al 44, específicamente en el artículo 34; por otra parte, integrando al mismo título en materia de participación de los pueblos y comunidades indígenas se materializó en el artículo 41 el

Principio 22 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el cual precisa:

Principio 22: Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible. (Resaltado propio).

Otro aspecto incorporado en **la Ley Orgánica del Ambiente (2006)**, es el atinente al **Principio 17 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, sobre la evaluación ambiental y el cual determina que:

Principio 17. Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Además, el Constituyente de 1999 estableció en el artículo 129 de la Carta Magna (1999) que:

Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural...

Entendiéndose por estudio de impacto de impacto ambiental y sociocultural a la documentación técnica que sustenta la evaluación ambiental preventiva y que integra los elementos de juicio para tomar decisiones informadas con relación a las implicaciones ambientales y sociales de las acciones del desarrollo (Artículo 3 de la Ley) y complementado en los artículos 4, numeral 9; 8; 23, numeral 5; 84 y 85 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA)

La LOA (2006) incorporó principios de gran significación para la conservación del patrimonio natural del país, tales como el Principio Constitucional de Conservación Ambiental, el Principio Precautorio, el Principio de Corresponsabilidad Ambiental, la Responsabilidad Objetiva, Riesgo Ambiental, la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, la Imprescriptibilidad de la Aplicación de las Sanciones Administrativas y la creación de la Jurisdicción Especial Penal Ambiental.

JUSTIFICACIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA

El título originario del proyecto de Ley fue “LEY ORGÁNICA PARA LA CONSERVACIÓN AMBIENTAL”, y su objeto era del siguiente tenor:

Objeto

Artículo 1.

La presente Ley tiene por objeto establecer las disposiciones y desarrollar los principios rectores para la conservación del ambiente en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la Sociedad, para logro del bienestar social, contribuyendo al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad.

De igual forma, establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Posterior a la consulta pública realizada luego de la primera discusión, se procedió a la elaboración del informe para la segunda discusión. Cuando se sometió el informe a la plenaria de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Ordenación Territorial”, el proyecto sufrió modificaciones de fondo que generó cambios que se tradujeron en errores. Al respecto es preciso manifestar que el objeto de la Ley quedó redactado de la siguiente forma:

Objeto

Artículo 1.

Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente, en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad, para contribuir a la seguridad y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad.

De igual forma, establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado.

Es significativo señalar que por primera vez, con rango constitucional, se reconoció a la Conservación Ambiental como principio y, como tal, sería el gran

motivante para otorgarle la tutela jurídica correspondiente al desarrollo de los Derechos Ambientales en la Ley Orgánica que tutelaría al ambiente; de hecho, el proyecto originario se estructuró teniendo como imagen objetivo a la Conservación Ambiental como principio mandante. Con esta premisa, se propuso que en el artículo 2 el alcance de la “Conservación Ambiental”, fuese:

Conservación del ambiente

Artículo 2.

A los efectos de la presente Ley, se entiende por conservación ambiental al proceso constituido por un conjunto de acciones o medidas orientadas a diagnosticar, inventariar, restablecer, restaurar, mejorar, sustituir, preservar, proteger, usar o aprovechar los recursos naturales, la diversidad biológica y demás elementos del ambiente, en garantía del desarrollo sustentable.

De igual manera, el artículo 2 originario sufrió una modificación de fondo al sustituir “conservación ambiental” por “gestión del ambiente”, en la **nueva LOA (2006)** quedando la redacción del mismo, del siguiente tenor:

Gestión del ambiente

Artículo 2.

A los efectos de la presente Ley, se entiende por gestión del ambiente el proceso constituido por un conjunto de acciones o medidas orientadas a diagnosticar,

inventariar, restablecer, restaurar, mejorar, preservar, proteger, controlar, vigilar y aprovechar los ecosistemas, la diversidad biológica y demás recursos naturales y elementos del ambiente, en garantía del desarrollo sustentable.

A pesar de haber sido una simple sustitución de conservación ambiental, por gestión del ambiente, se le cambió el alcance que tenía el artículo a pesar de que el resto del mismo se mantuvo interpretándose erróneamente la acepción de gestión del ambiente quedando disminuida. Luego el error se consolida y genera contradicción cuando en el artículo 3 se pasa a dar otra definición de gestión del ambiente, en los términos siguientes:

Definiciones

A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...Gestión del ambiente: Todas las actividades de la función administrativa, que determinen y desarrollen las políticas, objetivos y responsabilidades ambientales y su implementación, a través de la planificación, el control, la conservación y el mejoramiento del ambiente.

Esta acepción tiene mejor precisión que la contenida en el artículo 2 de la LOA (2006); sin embargo, a continuación se propone una nueva redacción para ser incorporada como artículo 2 y la eliminación de la acepción que se encuentra en el artículo 3, a los fines consiguientes se proponen las siguientes opciones de redacción siguientes:

Gestión del ambiente

Artículo 2.

Conjunto de actuaciones propias de la función administrativa del Estado, en términos de Política Pública, destinado a la conservación ambiental, con énfasis en la preservación, tomando en cuenta el estado evolutivo de los ecosistemas, demás recursos naturales y elementos del ambiente, dentro del proceso de sucesión natural, en resguardo de la salud pública y en el marco del desarrollo sustentable.

Se reitera, una vez más, que no puede considerarse que gestión del ambiente y conservación sean sinónimos, y por tanto, no pueden emplearse indistintamente ambas acepciones para interpretar la función del Estado a los fines de lograr la conservación de los bienes jurídicos ambientales y el equilibrio ecológico. Se hace gestión para lograr la conservación ambiental, el manejo y la utilización sustentable de la diversidad biológica y demás elementos del ambiente, teniendo presentes las premisas del desarrollo sustentable.

Se propone la inserción de dos nuevos artículos, que se integrarán al **TÍTULO II ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Capítulo I Disposiciones Generales**, que se identificarán con los números 17 y 18, con la siguiente redacción:

Artículo 17.

El Poder Público Municipal, en el marco de su competencia constitucional en especial en materia de ordenación territorial y de protección del ambiente, bajo los principios de corresponsabilidad y conservación ambiental, podrá establecer, a los fines de su conservación, áreas de protección de

ecosistemas naturales, componentes de la diversidad biológica y de regulación del clima, en tierras bajo su jurisdicción.

La declaratoria del área deberá hacerse conforme a las directrices contenidas en el plan de ordenamiento territorial estatal y estará sujeta a la realización del estudio técnico correspondiente para determinar la ubicación, superficie, patrimonio natural característico en cuanto a especies de fauna y flora silvestres, presencia de paisajes naturales de singular belleza o ecosistemas prístinos; de valor científico, ecológico o porque dichas áreas estén expuestas a procesos de pérdida o fraccionamiento de los hábitats, entre otros particulares que requieran de medidas de protección o de mitigación del clima local, en cumplimiento del objeto de la presente ley.

Corredores ecológicos

Artículo 18.

La declaratoria del área, a la cual se refiere el artículo anterior, deberá procurar constituirse en corredor ecológico de las especies presentes en dicha área con las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, áreas naturales protegidas y demás áreas especiales, establecidas por el ejecutivo nacional o cualesquiera otras áreas que así lo determine el ordenamiento jurídico, con la finalidad de facilitar el flujo genético de las especies y consecuentemente el proceso de sucesión natural.

Un aspecto de interés a considerar es el reconocimiento que debe hacerse en la ley, respecto a la competencia de la instancia correspondiente en relación a la

gestión y manejo de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, como figuras jurídicas tuteladas por la ley Aprobatoria del Convenio Ley Aprobatoria de la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (Convención de Washington). (1941), publicado en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 20.643. Noviembre, 13 de 1941. En consecuencia se propone insertar, en el **Título II, ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL, Capítulo II**, de las Autoridades Ambientales, un nuevo artículo que se identificaría con el número 19, con la redacción del siguiente tenor:

Dicho artículo se identificaría como número 19 y cuyo epígrafe sería «Instancia de gestión», con la redacción del siguiente tenor:

Instancia de gestión

Artículo 19.

La Autoridad Nacional Ambiental a los fines del cumplimiento de la política pública en materia de Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Parques de Recreación, establecerá dentro de su estructura organizativa una instancia con competencia exclusiva en gestión, manejo y conservación de los mismos bajo la figura de instituto autónomo.

Dicha instancia deberá contar con talento humano profesional, técnico, administrativo y obrero altamente capacitado sobre la gestión de áreas protegidas, que permita la prestación de un servicio de calidad para el logro efectivo de la conservación del patrimonio natural del país.

Incorporación de un nuevo artículo que se identifica con el N° 61, dentro del Título V “De los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica”, Capítulo III “De los demás Elementos del Ambiente”, pasando el artículo 61 de la Ley vigente a adoptar otra numeración

Políticas públicas para adaptación y mitigación

Artículo 61.

La Autoridad Nacional Ambiental, a los fines de la conservación de la calidad de la atmósfera formulará y aplicará, en coordinación con el Poder Público Estatal y Municipal, políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Inserción de un nuevo artículo que se identifica con el N° 62, dentro del Título V “De los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica”, Capítulo III “De los demás Elementos del Ambiente”, pasando el artículo 62 de la Ley vigente a adoptar otra numeración.

Particularidades de la política de adaptación y mitigación

Artículo 62.

La política nacional de adaptación y mitigación del cambio climático deberá comportar, entre otros aspectos, la reducción de la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno.

Propuesta de un nuevo artículo que se identifica con el N° 63, dentro del **Título V “De los Recursos Naturales y la Diversidad Biológica”, Capítulo III “De los demás Elementos del Ambiente”**, pasando el artículo 63 de la Ley vigente a adoptar otra numeración.

Estabilización de concentraciones

Artículo 63.

La Autoridad Nacional Ambiental regulará las emisiones de gases de efecto invernadero, con el propósito de estabilizar sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Tal nivel deberá alcanzarse antes que los ecosistemas pierdan su capacidad de resiliencia ecológica y, por consiguiente, logren adaptarse naturalmente al cambio climático.

Inserción de un artículo como el número 87, por lo que el artículo original identificado con dicho número en la ley vigente, pasaría a ser el N° 88.

Base para la determinación de la garantía

Artículo 87.

En todo caso la garantía, a la cual se refiere el artículo anterior, no podrá ser inferior al uno por ciento (1%) del monto de la inversión. Cuando la actividad no conlleve la construcción de infraestructura, el porcentaje se fijará sobre el valor del terreno involucrado en el proyecto y tomando en consideración el tipo de proyecto y las características físico naturales del área.

Para el cálculo de la garantía, además del porcentaje se considerará el costo de las medidas ambientales que se identifiquen en el Estudio de Impacto Ambiental y Sociocultural. La garantía se mantendrá vigente durante la ejecución o la operación de la obra, la actividad o el proyecto y se revisará anualmente para ajustarla a los requerimientos de la protección ambiental.

Otra particularidad de interés que constituye una preocupación por parte de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático por las contradicciones existentes entre dos normas jurídicas contenidas en el articulado de la vigente **Ley Orgánica del Ambiente**, como son los **Artículos 126 y 128**, relacionadas con la prescripción del procedimiento administrativo y la aplicación de las sanciones derivadas de ilícitos ambientales. Tal preocupación se vincula fundamentalmente con los temas de la seguridad jurídica, inherente a todo ordenamiento legal.

En efecto, se entiende por seguridad jurídica la cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro. La seguridad jurídica establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en

pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de Derecho.

El concepto de la prescripción de los procedimientos y de las sanciones impuestas, guarda una estrecha relación con el concepto de seguridad jurídica, en tanto que, cuando el legislador establece un lapso para la prescripción de las acciones derivadas de un ilícito ambiental, está consagrando el respeto al derecho que tienen todos los ciudadanos a saber, que la potestad sancionatoria del Estado para el inicio de un procedimiento, tiene un término dentro del cual debe ejercerse y que si no se ejerce dentro del mismo, cesan los efectos de la persecución administrativa por tales hechos.

Tal elemento de seguridad y certeza jurídica que se hace evidente en el ordenamiento jurídico general, de modo que si dentro del lapso legal correspondiente contado a partir del conocimiento del hecho ilícito por parte de la administración, ésta no iniciase el procedimiento administrativo sancionatorio correspondiente, la potestad sancionatoria del Estado frente a ese hecho se extingue; a menos que la norma establezca la no prescripción tanto para el inicio del procedimiento sancionatorio, la imposición de las sanciones y la aplicación de las medidas y para el ejercicio de la responsabilidad civil

El artículo 126 (Capítulo II. De las Infracciones Administrativas), establece:

Prescripción del procedimiento e imposición de sanciones

Artículo 126.

El ejercicio de la potestad pública para el inicio de los procedimientos administrativos sancionatorios y para la imposición de las sanciones en sí, prescribe a los diez años contados a partir del conocimiento del hecho por parte de la autoridad competente.

Se equipara el tiempo de prescripción para iniciar el procedimiento con el tiempo que deberá transcurrir desde el mismo momento en que el órgano rector, en materia ambiental, dicta la providencia administrativa con ocasión de la comisión de una infracción. Por las características de los hechos violatorios de las normas administrativas y el proceso de investigación especial que debe hacerse, el cual puede conllevar un estudio minucioso del hecho como tal, por las particularidades de las relaciones intra e interespecíficas propias de las tramas tróficas no es conveniente que el tiempo de prescripción sea igualitario.

En tal caso, la prescripción que debe establecerse correspondería solo a la actuación que debe emprender la Autoridad Nacional Ambiental, una vez cometida la infracción por el agente causante de la misma, para el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio, más no para la ejecución de las sanciones y de las medidas impuestas.

En consecuencia se propone reformar el artículo 126 de la Ley Orgánica del Ambiente y modificar el epígrafe del mismo, en los siguientes términos:

Prescripción

Artículo 126.

El ejercicio de la potestad pública para el inicio de los procedimientos administrativos sancionatorios prescribe a los diez (10) años contados a partir del conocimiento del hecho por parte de la autoridad competente.

La responsabilidad civil derivada del hecho cometido prescribe en el mismo lapso.

La situación se complica cuando observamos el alcance del artículo 128:

Prescripción de las sanciones y medidas

Artículo 128.

La ejecución de las sanciones y de las medidas impuestas en los actos administrativos sancionatorios son imprescriptibles, en consecuencia, la responsabilidad civil prescribe en este mismo lapso.

Es de resaltar que el artículo 126 refiere que la aplicación de la sanción prescribe a los diez años y el artículo 128 determina que no prescribe y agrega el 128 que:

... la responsabilidad civil prescribe en este mismo lapso.

Esta situación de contradicción e incongruencia entre las dos disposiciones de los artículos 126 y 128 colocan a la ciudadanía en estado de debilidad jurídica e incertidumbre que afectan el derecho a la defensa, por lo que se propone la

sustitución de la norma contenida en el artículo 128, quedando redactada del siguiente tenor:

Imprescriptibilidad

Artículo 128.

La ejecución de las sanciones y de las medidas impuestas en los actos administrativos sancionatorios es imprescriptible.

Esta ley no ha sido reformada desde el 2006, la misma está conformada por ciento treinta y siete (137) artículos, dispuestos en diez (10) Títulos, el Título XI está destinado a las Disposiciones Transitorias, constituido por cuatro (4) disposiciones, segregadas en una (1) derogatoria para la Ley Orgánica del Ambiente de 1976 y única final.

Se sugiere modificar la redacción del artículo 131 de la ley vigente, relacionado con la responsabilidad penal objetiva. En la ley vigente se incorporó el concepto de responsabilidad penal objetiva. Tradicionalmente en el derecho penal ordinario, se exige para la configuración de un delito, que el agente causal de la conducta antijurídica haya obrado con dolo, es decir con la intención de causar un daño, que es el elemento subjetivo que determina la responsabilidad de su conducta. En materia penal ambiental a diferencia del derecho penal ordinario, no se exige la presencia de una relación de causalidad entre la acción y el daño, ni se examinan los elementos del dolo y culpa que son esenciales en el derecho penal ordinario para la determinación de la responsabilidad penal. Basta que haya una acción constitutiva de una violación de una norma

administrativa para que se configure la responsabilidad penal objetiva en materia ambiental. En el derecho del ambiente la casi totalidad de los delitos están configurados por acciones u omisiones que constituyen desacato a normas administrativas, en consecuencia son actos contrarios a derecho en los cuales carecen de relevancia la intención del autor del hecho. La propuesta persigue mejorar la redacción del artículo 131, incorporando la contravención a una norma administrativa como elemento configurativo del delito.

El artículo propuesto quedaría redactado de la siguiente forma:

Responsabilidad penal por delitos ambientales

Artículo 131.

La determinación de la responsabilidad penal en los delitos ambientales, es objetiva, para lo cual sólo basta la comprobación de la violación de una norma administrativa, no siendo necesario demostrar la culpabilidad