

ppi 201502ZU4645

Esta publicación científica en formato digital es continuidad de la revista impresa

ISSN 0798-1406 / Depósito legal pp 197402ZU34



# CUESTIONES POLÍTICAS

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche"  
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela



Vol.36

No 63

Julio  
Diciembre  
2019

# Código Orgánico del Ambiente Ecuatoriano y Ley Orgánica del Ambiente Venezolana: estudio normativo comparativo

*Jorge Isaac Calle García* \*

## Resumen

Se presenta un estudio comparativo entre las normas jurídicas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental dispuestas en la República del Ecuador y en la República Bolivariana de Venezuela, así, se analizan el Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica del Ambiente, respectivamente, en atención a los siguientes parámetros: objeto de regulación, principios rectores, responsabilidad ambiental, control ambiental, reparación integral y régimen sancionatorio. Este estudio se fundamenta en una investigación documental de tipo descriptivo comparativo, para demostrar relaciones, diferencias y/o semejanzas entre las dos normas supremas y las normas específicas de los estados de Ecuador y Venezuela en materia de derecho ambiental, a través del estudio correlacional entre ambas. La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 representa sin duda alguna una norma suprema de avanzada en cuanto al reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 reconoce como derecho y deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro.

**Palabras clave:** Código Orgánico del Ambiente; Ley Orgánica del Ambiente; naturaleza; ambiente; derechos ambientales.

---

\* Profesor de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí en Ecuador. Doctor en Ciencias de la Educación, Doctor Científico en Ciencias Pedagógicas. Licdo. En Ciencias Políticas y Sociales; Abogado; Licdo. En Ciencias de la Educación; Magister en Desarrollo Educativo. Especialista Superior en Derecho Procesal; Investigador Auxiliar 1 reconocido por la SENESCYT. Email: jcallegarcia@yahoo.es.

## Organic Code of the Ecuadorian Environment and Organic Law of the Venezuelan Environment: comparative normative study

### **Abstract**

A comparative study is presented between the legal norms regulating environmental rights and environmental management provided in the Republic of Ecuador and the Bolivarian Republic of Venezuela, thus, the Organic Code of the Environment and the Organic Law of the Environment are analyzed, respectively, in attention to the following parameters: regulation object, guiding principles, environmental responsibility, environmental control, integral reparation and sanction regime. This study is based on a comparative descriptive documentary investigation, to demonstrate relationships, differences and / or similarities between the two supreme norms and the specific norms of the states of Ecuador and Venezuela regarding environmental law, through the co-study relational between both. The Constitution of the Republic of Ecuador of the year 2008 undoubtedly represents a supreme norm of advanced regarding the recognition of Nature as the subject of those rights recognized by the Constitution. The Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela of 1999 recognizes as the right and duty of each generation to protect and maintain the environment for the benefit of itself and the future world.

**Key words:** Organic Code of the Environment; Organic Law of the Environment; nature; ambient; environmental rights

### **Introducción**

En los últimos años uno de los aspectos que más ha preocupado a los países y a las organizaciones internacionales es el tema de la conservación del medio ambiente y el respeto a los derechos de la naturaleza, múltiples han sido los tratados y convenios celebrados para garantizar estos objetivos. Los ordenamientos jurídicos internos discuten y dictan disposiciones destinadas a la defensa y protección de la naturaleza como centro del ser humano, disposiciones fundamentadas en sus correspondientes constituciones.

Por ello, la Constitución de la República del Ecuador y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, marcan un punto de partida para estas regulaciones al reconocerse en ambas, aunque con diferente profundización, la importancia del medio ambiente.

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 representa sin duda alguna una norma suprema de avanzada en cuanto al reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de aquellos derechos que le reconoce la Constitución (artículo 10), según la cual la naturaleza o Pacha Mama, "... donde se reproduce y realiza la vida...", tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos (artículo 71). Igualmente, la población tiene derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*; se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados (artículo 14). En tal virtud, el 12 de abril de 2017 en el Registro Oficial Suplemento ecuatoriano número 983 se publica el Código Orgánico del Ambiente.

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 regula dentro del Título III, De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes, el Capítulo IX referido a los Derechos Ambientales, en el cual se reconoce como derecho y deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro y la obligación fundamental del Estado que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde los recursos naturales sean especialmente protegidos. A tal efecto, el 22 de diciembre de 2006 en Gaceta Oficial Extraordinaria venezolana N° 5.833, se publica la Ley Orgánica del Ambiente.

Ambas normas de rango legal: Código Orgánico del Ambiente y Ley Orgánica del Ambiente, desarrollan las normas y principios constitucionales ambientales, con la finalidad de tutelar el sistema de elementos de naturaleza física, química, biológica o sociocultural, en constante dinámica por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia de los seres humanos y demás organismos vivos, así como el régimen de responsabilidad y sanciones en caso de inobservancia de las referidas normas.

Se presenta un estudio comparado entre las normas jurídicas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental dispuestas en la República del Ecuador y en la República Bolivariana de Venezuela, así, se analizan el Código Orgánico del Ambiente y la Ley Orgánica del Ambiente, respectivamente, en atención a los siguientes parámetros: objeto de regulación, principios rectores, responsabilidad ambiental, control ambiental, reparación integral y régimen sancionatorio.

## 1. Parámetros de comparación

### 1.1. Objeto de regulación

El objeto de regulación está referido al espacio de la realidad que le toca tutelar a la respectiva norma jurídica, es decir, la esencia de ordenación del Código Orgánico del Ambiente y de la Ley Orgánica del Ambiente.

En el caso de la República del Ecuador, el Código Orgánico del Ambiente plantea como objeto el garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado: “...así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o *sumak kawsay*” (artículo 1), además se regulan los derechos, deberes y garantías ambientales previstos en la Constitución a fin de asegurar: “...la sostenibilidad, conservación, protección y restauración del ambiente, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes sobre la materia que garanticen los mismos fines” (artículo 1). Los mencionados fines se encuentran regulados en el artículo 3 de la norma *in comento*:

1. Regular los derechos, garantías y principios relacionados con el ambiente sano y la naturaleza, previstos en la Constitución y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado;
2. Establecer los principios y lineamientos ambientales que orienten las políticas públicas del Estado. La política nacional ambiental deberá estar incorporada obligatoriamente en los instrumentos y procesos de planificación, decisión y ejecución, a cargo de los organismos y entidades del sector público;
3. Establecer los instrumentos fundamentales del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la corresponsabilidad de la ciudadanía en su aplicación;
4. Establecer, implementar e incentivar los mecanismos e instrumentos para la conservación, uso sostenible y restauración de los ecosistemas, biodiversidad y sus componentes, patrimonio genético, Patrimonio Forestal Nacional, servicios ambientales, zona marino costera y recursos naturales;
5. Regular las actividades que generen impacto y daño ambiental, a través de normas y parámetros que promuevan el respeto a la naturaleza, a la diversidad cultural, así como a los derechos de las generaciones presentes y futuras;
6. Regular y promover el bienestar y la protección animal, así como el manejo y gestión responsable del arbolado urbano;
7. Prevenir, minimizar, evitar y controlar los impactos ambientales, así como establecer las medidas de reparación y restauración de los espacios naturales degradados;
8. Garantizar la participación de las personas de manera equitativa en la conservación, protección, restauración y reparación integral de la naturaleza, así como en la generación de sus beneficios;

9. Establecer los mecanismos que promuevan y fomenten la generación de información ambiental, así como la articulación y coordinación de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil responsables de realizar actividades de gestión e investigación ambiental, de conformidad con los requerimientos y prioridades estatales;

10. Establecer medidas eficaces, eficientes y transversales para enfrentar los efectos del cambio climático a través de acciones de mitigación y adaptación; y,

11. Determinar las atribuciones de la Autoridad Ambiental Nacional como entidad rectora de la política ambiental nacional, las competencias ambientales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco del desarrollo sustentable como derecho y deber fundamental del Estado y de la sociedad, la Ley Orgánica del Ambiente tiene por objeto establecer las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente, para contribuir a la seguridad y al logro del máximo bienestar de la población y al sostenimiento del planeta, en interés de la humanidad. Igualmente, “...establece las normas que desarrollan las garantías y derechos constitucionales a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado” (artículo 1). A los fines de esta 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” (artículo 2).

## 2.2. Principios rectores

Los principios rectores representan las bases o fundamentos sobre las cuales se sostiene las normas reguladoras de los derechos ambientales y la gestión ambiental, en otras palabras, se refieren al soporte jurídico del Código Orgánico del Ambiente y La Ley Orgánica del Ambiente.

Según el artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente, los principios ambientales: “...constituyen los fundamentos conceptuales para todas las decisiones y actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso y manejo sostenible del ambiente”, los cuales deben ser reconocidos e incorporados en toda actuación administrativa y judicial; dichos principios ambientales son los siguientes: responsabilidad integral, mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales, desarrollo

sostenible, el que contamina paga, *in dubio pro natura*, acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, precaución, prevención, reparación integral y subsidiariedad. Estos principios se describen a continuación:

- Responsabilidad integral: Se refiere a un tipo de responsabilidad compartida y diferenciada de quien promueva algún tipo de actividad que impacte sobre el ambiente, lo cual incluye: "...todas las fases de dicha actividad, el ciclo de vida del producto y la gestión del desecho o residuo, desde la generación hasta el momento en que se lo dispone en condiciones de inocuidad para la salud humana y el ambiente" (artículo 9).
- Mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales: Se refiere a la promoción, por parte del Estado, del desarrollo y uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto, promoviendo: "...la implementación de mejores prácticas en el diseño, producción, intercambio y consumo sostenible de bienes y servicios, con el fin de evitar o reducir la contaminación y optimizar el uso del recurso natural" (artículo 9).
- Desarrollo sostenible: Se trata del proceso de carácter global y permanente, "...mediante el cual, de manera dinámica, se articulan los ámbitos económicos, sociales, culturales y ambientales para satisfacer las necesidades de las actuales generaciones, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras" (artículo 9).
- El que contamina paga: Se trata de la incorporación en los costos de producción de todas las medidas necesarias para prevenir, evitar o reducir las consecuencias de la contaminación por parte de quien realice o promueva una actividad: "...quien contamine estará obligado a la reparación integral y la indemnización a los perjudicados, adoptando medidas de compensación a las poblaciones afectadas y al pago de las sanciones que correspondan" (artículo 9).
- *In dubio pro natura*: Se tomará la decisión que más favorezca al ambiente y a la naturaleza, esto en caso de falta de información, vacío legal o contradicción de normas o cuando se presente alguna duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental o en caso de conflicto entre estas disposiciones.
- Acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental: Toda persona, comuna, comunidad, pueblo, nacionalidad y colectivo, de conformidad con la ley, tiene derecho al acceso oportuno y adecuado a la información relacionada con el ambiente. También tienen derecho a ejercer las acciones legales y acudir a

los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva del ambiente, así como solicitar las medidas provisionales o cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental.

- **Precaución:** Se trata de la adopción de medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar la afectación, aun cuando no exista certeza científica sobre el posible impacto o daño al ambiente.
- **Prevención:** Se trata del cumplimiento de disposiciones, normas, procedimientos y medidas destinadas prioritariamente a eliminar, evitar, reducir, mitigar y cesar la afectación, cuando se tenga la certidumbre o certeza sobre el impacto o daño ambiental que una actividad o producto pueda generar.
- **Reparación Integral:** “Es el conjunto de acciones, procesos y medidas, incluidas las de carácter provisional, que aplicados tienden fundamentalmente a revertir impactos y daños ambientales; evitar su recurrencia; y facilitar la restitución de los derechos de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas” (artículo 9).
- **Subsidiariedad:** Cuando el que promueve u opera una actividad no asuma su responsabilidad sobre la reparación integral de dicho daño, con el fin de precautelar los derechos de la naturaleza, así como el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano, el Estado intervendrá de manera subsidiaria y oportuna en la reparación del daño ambiental. Igualmente, “...el Estado de manera complementaria y obligatoria exigirá o repetirá en contra del responsable del daño, el pago de todos los gastos incurridos, sin perjuicio de la imposición de las sanciones correspondientes. Similar procedimiento aplica cuando la afectación se deriva de la acción u omisión del servidor público responsable de realizar el control ambiental” (artículo 9).

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente venezolana reconoce que la política ambiental debe fundamentarse en los principios establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la referida Ley, las demás leyes que la desarrollen y conforme a los compromisos internacionales contraídos válidamente por la República Bolivariana de Venezuela (artículo 7). El artículo 4, *ejusdem*, establece los principios de la gestión ambiental, como son: corresponsabilidad, prevención, precaución, participación ciudadana, tutela efectiva, educación ambiental, limitación a los derechos ambientales, responsabilidad en los daños ambientales, evaluación de impacto ambiental y daños ambientales. Estos principios se describen a continuación:

- **Corresponsabilidad:** Se refiere a la responsabilidad compartida



y solidaria entre el Estado, la sociedad y las personas en cuanto a la conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado.

- **Prevención:** El acatamiento a las normas para evitar algún tipo de afectación cuando exista la certeza de su existencia. “Medida que prevalecerá sobre cualquier otro criterio en la gestión del ambiente” (artículo 4).
- **Precaución:** Se refiere a la aplicación de medidas oportunas aun cuando no haya certeza de daño, pues la: “...falta de certeza científica no podrá alegarse como razón suficiente para no adoptar medidas preventivas y eficaces en las actividades que pudiesen impactar negativamente el ambiente” (artículo 4).
- **Participación ciudadana:** Se reconoce como un deber y un derecho de todos los ciudadanos la participación activa y protagónica en la gestión del ambiente.
- **Tutela efectiva:** Toda persona tiene derecho a acudir a las instancias administrativas y judiciales competentes para la defensa de los derechos ambientales y a obtener oportuna y adecuada respuesta.
- **Educación ambiental:** La conservación de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado debe ser un valor ciudadano, incorporado en la educación formal y no formal.
- **Limitación a los derechos individuales:** Existe una prevalencia de los derechos ambientales sobre los derechos económicos y sociales, de tal manera los últimos se encuentran limitados en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes especiales.
- **Responsabilidad en los daños ambientales:** Existe responsabilidad objetiva, es decir, en atención al daño causado y su reparación será por cuenta del responsable de la actividad o del infractor.
- **Evaluación de impacto ambiental:** Todas las actividades capaces de degradar el ambiente deben ser evaluadas previamente a través de un estudio de impacto ambiental y sociocultural.
- **Daños ambientales:** Todos los daños causados al ambiente se consideran daños al patrimonio público.

### 2.3. Responsabilidad ambiental

El régimen de responsabilidad ambiental alude a la obligación de velar por la preservación y conservación del ambiente, además de verificar la reparación y satisfacción de los daños al ambiente causados por acciones u omisiones.

Las responsabilidades ambientales del Estado ecuatoriano se especifican en el artículo 8 del Código Orgánico del Ambiente, sin perjuicio de otras que se encuentren establecidas en otras normas jurídicas. Dichas responsabilidades se engloban desde la promoción de la cooperación internacional hasta la planificación y ordenación territorial.

Así, el Estado debe promover la cooperación entre diversos países y organizaciones internacionales para el dictado de medidas concretas destinadas a la preservación y protección del ambiente y sus derechos; articular la gestión ambiental a través del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental; garantizar la tutela efectiva del derecho a vivir en un ambiente sano y los derechos de la naturaleza; garantizar la participación de las personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en los temas ambientales; promover y garantizar la responsabilidad ambiental directa de cada uno de los actores de los procesos ambientales y mantener un sistema de control ambiental permanente; instaurar estrategias territoriales nacionales que contemplen e incorporen criterios ambientales para la conservación, uso sostenible y restauración del patrimonio natural; definir las medidas administrativas y financieras establecidas en el Código Orgánico del Ambiente; garantizar que las decisiones o autorizaciones estatales que puedan afectar al ambiente sean consultadas a la comunidad.

Estas acciones de responsabilidad se encuentran ampliadas en el Título III, Libro Preliminar, del comentado Código, al prever el Régimen de Responsabilidad Ambiental, en el cual el "...Estado, las personas naturales y jurídicas, así como las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, tendrán la obligación jurídica de responder por los daños o impactos ambientales que hayan causado, de conformidad con las normas y los principios ambientales establecidos en este Código" (artículo 10), y se estipula un tipo de responsabilidad objetiva aunque no exista dolo, culpa o negligencia (artículo 11).

Del mismo modo, en la Ley Orgánica del Ambiente venezolana se reconoce que es el Presidente de la República en Consejo de Ministros quien ejerce la suprema dirección de la política nacional ambiental, a tal efecto, el: "...Ejecutivo Nacional, a través de la Autoridad Nacional Ambiental, desarrollará las normas técnicas ambientales, en coordinación con los organismos competentes, atendiendo a los objetivos previstos..." (artículo 14) en la Ley Orgánica del Ambiente y las normas que la desarrollen,

y se destaca que los: “...órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, son responsables de la aplicación y consecución de los objetivos de esta Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias” (artículo 15). Por esta razón, los estados y municipios desarrollarán las normas ambientales en las materias de su competencia exclusiva, atendiendo a los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad y a las particulares características ambientales de cada región (artículo 17).

En el marco de las responsabilidades, el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ambiente crea la Autoridad Nacional Ambiental como órgano rector en materia ambiental, responsable de formular, planificar, dirigir, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicas para la gestión del ambiente y en particular le corresponde promover:

“...los procesos de desconcentración y descentralización en materia ambiental hacia los estados, municipios y distritos, bajo los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, en función de las necesidades y aptitudes regionales y locales, de conformidad con la presente Ley, las que la desarrollen y las especiales que regulen los procesos de descentralización” (artículo 19).

Además, se prevé la responsabilidad objetiva derivada de los daños causados al ambiente, pues:

“...la simple existencia del daño determina la responsabilidad en el agente dañino de haber sido el causante de ese daño, y por tal quien deberá indemnizar los daños y perjuicios causados por su conducta. Queda exceptuada el de probar el nexo de causalidad entre la conducta ejercida y el daño causado, bastando la simple comprobación de la realización de la conducta lesiva” (Ley Orgánica del Ambiente, 2006, artículo 116).

Por tanto, el tema de la responsabilidad ambiental implica, tanto el compromiso de quien debe velar por la correcta aplicación del marco normativo, como del causante de un daño específico que deba indemnizar los daños y perjuicios causados por su conducta.

## **2.4. Control ambiental**

El control ambiental configura el mecanismo de fiscalización y vigilancia, previa o posterior, para la verificación del cumplimiento de las medidas y normas de preservación y protección ambiental.

El Título III denominado: Control y Seguimiento Ambiental, del Libro III del Código Orgánico del Ambiente, preceptúa las acciones de control ambiental y seguimiento de la calidad ambiental que tienen por objeto: "... verificar el cumplimiento de la normativa y las obligaciones ambientales correspondientes, así como la efectividad de las medidas para prevenir, evitar y reparar los impactos o daños ambientales" (artículo 199). Este control y seguimiento se aplica sobre todas las actividades ejecutadas o que se encuentren en ejecución de los operadores, sean estas personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, tengan o no la correspondiente autorización administrativa (artículo 200).

Diversos son los mecanismos de control y seguimiento, los cuales pueden constituirse en controles previos o posteriores, tales como: monitoreos, muestreos, inspecciones, informes ambientales de cumplimiento, auditorías ambientales, vigilancia ciudadana o comunitaria (artículo 202). Para ello, el artículo 203 del Código Orgánico del Ambiente, prevé la facultad de los funcionarios y servidores públicos de realizar inspecciones en cualquier momento sobre cualquier obra, actividades y proyectos: "...sin necesidad de notificación previa por parte de funcionarios de la Autoridad Ambiental Competente, quienes deberán contar con el apoyo de la Fuerza Pública cuando así lo requieran".

En el caso venezolano, es a la Autoridad Nacional Ambiental a quien le corresponde ejercer el control ambiental sobre las actividades capaces de degradar el ambiente, sin menoscabo de las competencias de los estados, municipios, pueblos y comunidades indígenas para lo cual, a través de sus organismos competentes, deben desarrollar y promover programas, planes y proyectos de medición y control de la calidad ambiental. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, el control ambiental constituye un: "...conjunto de actividades realizadas por el Estado conjuntamente con la sociedad, a través de sus órganos y entes competentes, sobre las actividades y sus efectos capaces de degradar el ambiente". La referida Ley clasifica al control en preventivo, previo y posterior.

El control preventivo, regulado en el artículo 78, *ejusdem*, significa que el Estado implementará planes, mecanismos e instrumentos de inspección para evitar ilícitos ambientales. El control previo se lleva a cabo a través de los siguientes instrumentos: autorizaciones, aprobaciones, permisos, licencias, concesiones, asignaciones, contratos, planes de manejo, registros, entre otros (artículo 82). El control posterior tiene como finalidad: "...asegurar el cumplimiento de las normas y condiciones establecidas en los basamentos e instrumentos de control previo ambiental, así como para prevenir ilícitos ambientales" (artículo 92), y se lleva a cabo a través de los siguientes mecanismos: guardería ambiental, auditoría ambiental, supervisión ambiental, policía ambiental.

En ejercicio de la labor del control ambiental, los funcionarios públicos responderán civil, penal y administrativamente por los hechos u omisiones realizadas en ejercicio de sus funciones (artículo 125).

## 2.5. Reparación integral

La reparación integral configura la indemnización por todos los daños causados como consecuencia de la ejecución de actividades que afectan al medio ambiente. Alude al resarcimiento completo de los daños ambientales, independientemente del sujeto causante de los mismos.

Esta reparación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se encuentra exhaustivamente regulada en el Libro Séptimo del Código Orgánico del Ambiente, en específico en el Título I, De la Reparación Integral de Daños Ambientales, reparación que puede originarse por daños ambientales generados por personas naturales o jurídicas, ya sean públicas o privadas, nacionales o extranjeras, o los causados por eventos naturales. En estos supuestos lo procedente, en primer término, es la determinación del daño ambiental, para lo cual el mismo ordenamiento establece criterios básicos que deben ser considerados, tales como: el estado de conservación de los ecosistemas y su integridad física, la riqueza, sensibilidad y amenaza de las especies, la provisión de servicios ambientales, los riesgos para la salud humana asociados al recurso afectado y los demás que establezca la Autoridad Ambiental Nacional (artículo 289).

El segundo paso es la determinación del sujeto causante del daño, en otras palabras, el responsable por la generación de daños ambientales que implica la identificación del operador de la actividad económica o de cualquier actividad en general que ocasionó los daños, a tal efecto, el artículo 290 del Código Orgánico del Ambiente preceptúa las reglas para la atribución de responsabilidad:

1. Si una persona jurídica forma parte de un grupo de sociedades, la responsabilidad ambiental podrá extenderse a la sociedad que tiene la capacidad de tomar decisiones sobre las otras empresas del grupo; o cuando se cometan a nombre de las sociedades fraudes y abusos a la ley.
2. Será responsable toda persona natural o jurídica que en virtud de cualquier título, se encargue o sea responsable del control de la actividad. Los administradores o representantes legales de las compañías serán responsables solidarios de obligaciones pendientes establecidas por daños ambientales generados durante su gestión.
3. Si existe una pluralidad de causantes de un mismo daño ambiental, la responsabilidad será solidaria entre quienes lo ocasionen;
4. En los casos de muerte de la persona natural responsable de ocasionar

los daños ambientales, sus obligaciones económicas o pecuniarias pendientes se transmitirán de conformidad con la ley; y,

5. Cuando se produzca la extinción de la persona jurídica responsable de ocasionar los daños ambientales, sus obligaciones económicas o pecuniarias pendientes serán asumidas por los socios o accionistas, de conformidad con la ley.

Parte de esa reparación implica la aplicación de medidas de prevención por parte del operador del proyecto, obra o actividad, ante la amenaza inminente de daños ambientales. Cuando los daños hayan ocurrido, el operador responsable deberá adoptar sin demora y sin necesidad de advertencia, requerimiento o de acto administrativo previo, las siguientes medidas en este orden: “1. Contingencia, mitigación y corrección; 2. Remediación y restauración; 3. Compensación e indemnización; y, 4. Seguimiento y evaluación” (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 292), para garantizar la eliminación de riesgos para la salud humana y la protección de los derechos de la naturaleza y se procurará llegar al estado anterior a la afectación del proyecto, obra o actividad, en caso que esto último sea imposible por la magnitud del daño y aún después de la aplicación de las medidas reparadoras, entonces se procederá con las medidas compensatorias e indemnizatorias.

Igualmente, se deben tomar medidas para evitar nuevos daños ambientales, mediante la implementación inmediata y oportuna de técnicas que eviten o detengan la expansión del daño producido, así como la ocurrencia de nuevos daños (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 293). A lo anterior se le adiciona la actuación subsidiaria del Estado, la cual se verifica en los siguientes casos:

1. Cuando existan daños ambientales no reparados;
2. Cuando no se haya podido identificar al operador responsable;
3. Cuando el operador responsable incumpla con el plan integral de reparación;
4. Cuando por la magnitud y gravedad del daño ambiental no sea posible esperar la intervención del operador responsable; y,
5. Cuando exista el peligro de que se produzcan nuevos daños ambientales a los ya producidos y el operador responsable no pueda o no los asuma (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 294).

El operador responsable debe aplicar las medias de reparación de los daños materiales y las que garanticen la no ocurrencia de nuevos daños. En caso de incumplimiento, la Autoridad Ambiental Competente requerirá al operador su cumplimiento inmediato y obligatorio, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan, en todo caso el incumplimiento del

pago por parte del responsable será susceptible de ejecución forzosa, cuyos gastos serán asumidos por el operador responsable (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 295).

Las medidas de reparación integral deben ser presentadas por el responsable del daño ambiental y su respectiva implementación, las cuales deben ser aprobadas por la Autoridad Ambiental Competente, en caso que dichas medidas no hayan reparado integralmente los daños ambientales, se considerarán nulas de pleno derecho. Se deja abierta la posibilidad de ejercer las acciones por vía judicial por parte de las personas naturales y jurídicas, o las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades cuando se incumpla la reparación integral aprobada.

La Ley Orgánica del Ambiente reconoce la figura de la reparación al estipular que la misma refiere al: "...restablecimiento, compensación o el pago indemnizatorio, según cada caso, de un daño ambiental, riesgo ambiental, probabilidad de ocurrencia de daños en el ambiente por efecto de un hecho, una acción u omisión de cualquier naturaleza" (artículo 3). De tal manera, cuando se produzca un daño ambiental o alguna alteración que ocasione pérdida, disminución, degradación, deterioro, detrimento, menoscabo o perjuicio al ambiente o a alguno de sus elementos (artículo 3) debe procederse a su restablecimiento, lo cual implica un conjunto de medidas y acciones a fin de restaurar las características de los elementos del ambiente que han sido alteradas o degradadas, por un daño ambiental de origen antrópico o natural; o, la compensación, lo cual implica la realización de trabajos por el responsable de una afectación de carácter permanente o temporal, con el propósito de indemnizar los daños o alteraciones ocasionadas a los recursos naturales.

## **2.6. Régimen sancionatorio**

El régimen sancionatorio refiere a la potestad pública que tiene el Estado para reprimir las faltas cometidas en contra de los derechos de la naturaleza.

La potestad sancionatoria administrativa, en el Estado ecuatoriano, le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, con la finalidad de fortalecer la gestión ambiental prevista en el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental y la correcta aplicación de la política

pública ambiental<sup>2</sup>, en tal sentido, la imposición de sanciones guardará la debida proporcionalidad entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, para ello se tomará en cuenta el impacto o magnitud de la infracción, la capacidad económica del infractor y las atenuantes o agravantes existentes (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 300).

Se plantea la procedencia de la responsabilidad civil y penal por daño ambiental, la primera para obtener la reparación por el daño causado, la segunda se verifica ante la presunción de la comisión de un delito ambiental cuyo trámite le corresponde a la fiscalía. Las acciones para determinar la responsabilidad por los daños ambientales tienen carácter imprescriptible, tanto para perseguirlos como para sancionarlos (Código Orgánico del Ambiente, 2017: artículo 305). En todo caso, el artículo 304 del Código Orgánico del Ambiente, deja abierta la legitimidad para la defensa de los derechos de la naturaleza, en los siguientes términos:

Toda persona natural o jurídica, comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad, de manera individual o colectiva, podrá solicitar a la Autoridad Ambiental Competente, el cumplimiento y tutela de los derechos de la naturaleza. Asimismo, podrán denunciar las violaciones a las disposiciones establecidas en la Constitución, este Código y la normativa ambiental.

Cualquier persona natural o jurídica podrá adoptar las acciones legales ante las instancias judiciales y administrativas correspondientes y solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental.

Adicionalmente, el juez condenará al responsable al pago de 10 a 50 salarios básicos unificados, de conformidad con la gravedad del daño que se logró reparar, a favor del accionante.

---

2 Artículo 307.- Fuerza Mayor o Caso fortuito. Cuando el daño ambiental fuere causado por un evento de fuerza mayor o caso fortuito, el operador de la actividad, obra o proyecto estará exonerado únicamente de las sanciones administrativas, solo si demuestra que dichos daños no pudieron haber sido prevenidos razonablemente o que, aun cuando puedan ser previstos, son inevitables.

Sin embargo, el operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias.

Artículo 308.- Intervención de terceros o culpa de la víctima. En casos de daños ambientales generados por la intervención de un tercero ajeno al ámbito de la organización del operador, la persona natural o jurídica estará exonerada únicamente de las sanciones administrativas si se cumplen las siguientes condiciones:

1. El operador y el tercero no tienen ninguna relación contractual;
2. El operador demuestra que no provocó o participó en la ocurrencia de tales daños; y
3. El operador demuestra que adoptó todas las precauciones necesarias para evitar la intervención de un tercero.

Sin embargo, el operador no quedará exonerado si se demuestra que tenía conocimiento de los daños ambientales y no actuó o adoptó las medidas oportunas y necesarias.

El operador tendrá la obligación de adoptar medidas o acciones inmediatas, a fin de contener el daño y evitar que se propague. Las medidas a implementar serán de contingencia, mitigación, corrección, remediación, restauración, seguimiento, evaluación u otras que administrativamente fueren necesarias.

El operador podrá interponer en contra del tercero responsable las acciones legales que considere, con el fin de recuperar los costos implementados.



Este régimen sancionatorio conlleva la regulación de infracciones de diversas índoles, entre ellas infracciones administrativas, entendidas como: “...toda acción u omisión que implique violación a las normas ambientales contenidas...” (artículo 314) en el Código Orgánico del Ambiente, las cuales pueden ser leves (artículo 316), graves (artículo 317) y muy graves (artículo 318). En cuanto a las sanciones administrativas aplicables, las mismas también son diversas:

1. Multa económica;
2. Decomiso de las especies de vida silvestre, nativas, exóticas o invasoras, herramientas, equipos, medios de transporte y demás instrumentos utilizados para cometer la infracción;
3. Destrucción de los productos, medios de transporte, herramientas o bienes utilizados para cometer la infracción;
4. Suspensión temporal de la actividad o del aval oficial de actuación;
5. Revocatoria de la autorización, terminación del contrato y del aval oficial de actuación;
6. Devolución, suspensión, o pérdida de incentivos; y,
7. El desalojo de personas del área donde se está cometiendo la infracción, con garantía plena de sus derechos, así como el desmontaje y la demolición de infraestructura o instrumentos utilizados para cometer la infracción.

La obligación de la reparación integral se impondrá en todas las infracciones en la cuales exista la responsabilidad y ocurrencia de daños ambientales, de conformidad con las disposiciones establecidas en este Código.

Se impondrá la clausura definitiva de establecimientos, edificaciones o servicios cuando los daños ambientales no han cesado por el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas (artículo 320).

La multa se ponderará en atención a la capacidad económica<sup>3</sup> de las personas naturales o jurídicas, la gravedad de la infracción, afectación al

3 Artículo 323.- Capacidad económica. La capacidad económica se determinará en base de los ingresos brutos obtenidos por las personas naturales o jurídicas, registradas en la declaración del Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal anterior al del cometimiento de la infracción y se ubicarán en alguno de los siguientes cuatro grupos:

1. Grupo A: cuyos ingresos brutos se encuentren entre cero a una fracción básica gravada con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
2. Grupo B: cuyos ingresos brutos se encuentren entre una a cinco fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
3. Grupo C: cuyos ingresos brutos se encuentre entre cinco a diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales.
4. Grupo D: cuyos ingresos brutos se encuentren en diez fracciones básicas gravadas con tarifa cero para el impuesto a la renta de personas naturales, en adelante.

Las personas naturales que no tengan la obligación legal de presentar la declaración del impuesto a la renta, serán parte del Grupo A.

ambiente y considerando las circunstancias atenuantes<sup>4</sup> y agravantes<sup>5</sup> (artículo 322). Así, la multa se categoriza dependiendo el tipo de infracción: multa para infracciones leves (artículo 324), multa para infracciones graves (artículo 325) y multa para infracciones muy graves (artículo 326).

El Título IX, Medidas y Sanciones Ambientales, de la Ley Orgánica del Ambiente, preceptúa el régimen sancionatorio venezolano en caso de infracciones administrativas en contra del ambiente, cuyas sanciones serán impuestas a los particulares, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, ni de las sanciones consagradas en otras leyes (artículo 110), para la efectividad de las sanciones ante las infracciones de la ley ambiental, se podrán adoptar desde el momento del conocimiento del hecho, al inicio o en el transcurso del procedimiento, las medidas preventivas que fueren necesarias para evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga, los cuales pueden ser:

1. Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante.
2. La retención de los recursos naturales, sus productos, los agentes contaminados o contaminantes.
3. La retención de maquinarias, equipos, instrumentos y medios de transporte utilizados.
4. Clausura temporal del establecimiento que con su actividad degrade el ambiente.
5. Prohibición temporal de las actividades degradantes del ambiente.
6. Cualquier otra medida necesaria para proteger y prevenir los daños al ambiente (artículo 111).

Además de las medidas preventivas también se reconocen medidas

- 
- 4 Artículo 329.- Circunstancias atenuantes en materia ambiental. Serán circunstancias atenuantes en materia ambiental las siguientes:
    1. Ejecutar, según la jerarquía, las medidas de contingencia, mitigación, corrección, remediación y restauración de forma inmediata y oportuna, antes de que se inicie el procedimiento sancionatorio;
    2. Informar oportunamente a la Autoridad Ambiental Competente sobre los daños ambientales que genere la actividad;
    3. Cooperar y colaborar con la Autoridad Ambiental Competente en el seguimiento a las denuncias sobre impactos y daños ambientales;
    4. No haber sido sancionado anteriormente por una infracción ambiental de la misma naturaleza; y,
    5. Entregar voluntariamente los especímenes vivos.
  - 5 Artículo 330.- Circunstancias agravantes en materia ambiental. Serán circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes:
    1. Reincidencia del infractor, en el cometimiento de la misma infracción ambiental;
    2. Perpetrar la infracción para ocultar otra;
    3. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a terceros;
    4. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta; y,
    5. Obtener provecho económico para sí o un tercero.

accesorias (artículo 112) y medidas de seguridad (artículo 114). Las primeras destinadas a complementar y garantizar la sanción ante la infracción, tales como: revocatoria del acto administrativo autorizatorio; inhabilitación hasta por un periodo de dos años, para solicitar y obtener nuevos actos administrativos autorizatorios para la afectación del ambiente, la diversidad biológica y demás recursos naturales; ejecución de fianza de fiel cumplimiento, si fuere el caso; comiso de equipos, instrumentos, armas, materiales, aparatos, instalaciones o equipos con que se cometió la infracción o delito y los productos que de ellos provengan, a no ser que pertenezcan a un tercero ajeno al hecho; entre otros. Las segundas destinadas a otorgar certeza de cumplimiento y para impedir la aparición, continuación o para lograr la reparación del daño, o prevenir el peligro y a contrarrestar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado, tales como: ocupación temporal de las fuentes contaminantes, hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante o se otorguen las garantías necesarias para evitar la repetición de los hechos; clausura temporal o definitiva de las instalaciones o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente; prohibición temporal o definitiva de la actividad degradante del ambiente; modificación o demolición de construcciones violatorias de las disposiciones de gestión y planificación del ambiente; entre otras.

Se destaca que todo gasto o costo derivado del procedimiento administrativo serán imputados al infractor, además se preceptúa la necesidad de valoración en atención a los aspectos técnicos, económicos, jurídicos, socioculturales y ecológicos del daño provocado.

La principal sanción que se aplica en los casos de infracciones administrativas, previo procedimiento legal respectivo, es la multa, no obstante, la multa no impide que se adopten e impongan las medidas necesarias para prevenir, suspender, corregir, reparar, entre otras, las actividades ilícitas, sus efectos y los daños (artículo 122). En estos supuestos rige la graduación de medidas reparatorias, en el sentido que las:

“...sanciones que se apliquen incluirán la imposición de las medidas que garanticen el restablecimiento del ambiente a su estado natural si éste resultare alterado. De no ser posible el restablecimiento previsto en este artículo, deberán adoptarse otras medidas para que garanticen la recuperación del daño al ambiente, en especie y en el mismo lugar de la afectación o en su defecto mediante compensación o pago de una cantidad sustitutiva por el valor del daño causado” (artículo 123).

En el caso venezolano, 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 (artículo 126).

En tanto, 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 (artículo 128).

### Conclusiones

El precedente estudio normativo comparativo permite llegar a las siguientes conclusiones:

- En cuanto al objeto de regulación, tanto el Código Orgánico del Ambiente como en la Ley Orgánica del Ambiente tienen como objeto de regulación común el establecimiento de las disposiciones y los principios rectores para la gestión del ambiente a fin de garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- En cuanto a los principios rectores, el Código Orgánico el Ambiente señala como principios rectores de la gestión ambiental los siguientes: responsabilidad integral, mejor tecnología disponible y mejores prácticas ambientales, desarrollo sostenible, el que contamina paga, *in dubio pro natura*, acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental, precaución, prevención, reparación integral y subsidiariedad. Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente establece como principios rectores de la misma, los siguientes: corresponsabilidad, prevención, precaución, participación ciudadana, tutela efectiva, educación ambiental, limitación a los derechos ambientales, responsabilidad en los daños ambientales, evaluación de impacto ambiental y daños ambientales. En ambos casos se observa que existe coincidencia en sus bases o fundamentos.
- En cuanto a la responsabilidad ambiental, el tipo de responsabilidad reconocida en ambos instrumentos jurídico es una responsabilidad objetiva, en el sentido que la misma se verifica tomando en cuenta el aspecto económico del daño causado.
- En cuanto al control ambiental, tanto el Código Orgánico del Ambiente como la Ley Orgánica del Ambiente se caracterizan porque ambos reconocen diversos tipos de controles, previos y posteriores. Los primeros para el otorgamiento de permisos y los segundos para la verificación del cumplimiento de las condiciones previas estipuladas.
- En cuanto a la reparación integral, referida al restablecimiento, compensación o el pago indemnizatorio por todos los daños

(materiales, morales, entre otros) que se hayan causado al ambiente, es asumida por ambas disposiciones legales.

- En cuanto al régimen sancionatorio, El Código Orgánico del Ambiente regula un conjunto de sanciones más amplio que el regulado en la Ley Orgánica del Ambiente.

### **Referencias bibliográficas**

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresión por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DEL ECUADOR. 2008. Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial. Suplemento No. 449. 20 de octubre de 2008. Quito, Ecuador.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2006. Ley Orgánica del Ambiente. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.833. 22 de diciembre de 2006. Caracas, Venezuela.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. 2017. Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983. 12 de abril de 2017. Quito, Ecuador.



UNIVERSIDAD  
DEL ZULIA

---

# CUESTIONES POLÍTICAS

Vol.36 N°63

*Esta revista fue editada en formato digital y publicada en diciembre de 2019, por el **Fondo Editorial Serbiluz**, Universidad del Zulia. Maracaibo-Venezuela*

[www.luz.edu.ve](http://www.luz.edu.ve)  
[www.serbi.luz.edu.ve](http://www.serbi.luz.edu.ve)  
[produccioncientifica.luz.edu.ve](http://produccioncientifica.luz.edu.ve)