

4-1-1983

El Ministerio Publico en Venezuela y el Derecho Ambiental

Pedro J. Mantellini González

Follow this and additional works at: <http://repository.law.miami.edu/umialr>



Part of the [Foreign Law Commons](#)

Recommended Citation

Pedro J. Mantellini González, *El Ministerio Publico en Venezuela y el Derecho Ambiental*, 15 U. Miami Inter-Am. L. Rev. 1 (1983)
Available at: <http://repository.law.miami.edu/umialr/vol15/iss1/2>

This Article is brought to you for free and open access by Institutional Repository. It has been accepted for inclusion in University of Miami Inter-American Law Review by an authorized administrator of Institutional Repository. For more information, please contact library@law.miami.edu.

INTER-AMERICAN BAR ASSOCIATION XXIII CONFERENCE

PAPERS PRESENTED

EL MINISTERIO PUBLICO EN VENEZUELA Y EL DERECHO AMBIENTAL*

PEDRO J. MANTELLINI GONZÁLEZ**

I. INTRODUCCIÓN

El Ministerio Público en nuestro país, tal como está concebido hoy en día, no es fruto de un acto o voluntad personal o el resultado inmediato de fuerzas dominantes de la vida política del Estado. No. El Ministerio Público, es producto de un lento y trabajoso proceso histórico, político, jurídico y social del país. Ese proceso comienza a vislumbrarse cuando el 16 de julio de 1936 fué aprobada una nueva Constitución y luego se produce la modificación constitucional de 1945, en la cual se nacionaliza la administración de justicia y también al Ministerio Público, lo que se completó con la promulgación, el 13 de septiembre de 1945, de la Ley Orgánica del Ministerio Público. El 18 de octubre de 1945, grupos militares y civiles derriban al Presidente Isaias Medina Angarita, interrumpiéndose un lento pero casi seguro proceso hacia la democratización del país. Una Junta Revolucionaria asume el gobierno del país y por medio del Decreto No. 16 de Fecha 27 de octubre de 1945, declaró inexistentes las disposiciones de la Ley de 1943 que reglamentaba las funciones del Procurador General de la Nación.

El 5 de julio de 1947, la Asamblea Nacional Constituyente,

* *Lawyer of the Americas is proud to publish Dr. Mantellini's paper in the original Spanish version. The text will be followed by a brief summary in English.*

** Fiscal General de la República de Venezuela.

producto de la denominada "Revolución de Octubre", aprueba una nueva Constitución, demostrando ser más sensible a los cambios políticos y jurídicos, ya que consagró como máxima constitucional la autonomía del Ministerio Público y por primera vez se regulan en capítulos separados al Ministerio Público, a cargo del Fiscal General, y a la Procuraduría General de la Nación. De esta manera quedó creado el cargo de Fiscal General de la Nación. Pero la disposición transitoria Décima de la Constitución señalaba que las funciones del Fiscal General serían ejercidas por el Procurador General hasta tanto se promulgaran las Leyes que organizaran sus respectivas funciones.

El 3 de noviembre de 1948 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Ministerio Público, que afinó y desarrolló los principios constitucionales. Las citadas Constitución de 1947 y la Ley de 1948 fueron víctimas de la misma violencia que utilizaron los hombres del movimiento de octubre de 1945, por cuanto el escritor Rómulo Gallegos, elegido Presidente de la República en diciembre de 1947, fué derribado por un movimiento militar y una nueva Junta Militar se instaló en el gobierno y derogó la Constitución de 1947, poniendo en vigencia la de 1945. La autonomía del Ministerio Público fué cercenada por medio del Decreto No. 14 de la Junta Militar del Gobierno, de fecha 15 de noviembre de 1948, sobre "El Ministerio Público a cargo del Procurador General de la Nación". Este Decreto establecía en sus artículos 3° y 4°, la derogatoria de la Ley del 3 de noviembre de 1948, suprimía el cargo de Fiscal General y ponía en vigencia la Ley de 1943 antes referida, es decir, la misma que utilizó la Junta Cívica Militar que derribó al General Medina Angarita para derogar la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1945.

Disuelta la Junta Militar formada en 1948, el Coronel Marcos Pérez Jimenez ejerció el gobierno como Presidente a partir del 2 de diciembre de 1952. El 9 de enero de 1953 se reunió una nueva Constituyente y el 15 de abril del mismo año se aprobó la nueva Constitución, que en cuanto al Ministerio Público significó un retroceso, ya que en su artículo 136 establecía: "El Ministerio Público estará bajo la dirección de un funcionario que se denominará Procurador de la Nación . . .". La misma Constitución señalaba que las funciones de la institución, la organización de la Procuraduría y las atribuciones de su titular las establecería la Ley respectiva.

Es así como el 19 de abril de 1955, se promulgó la "Ley de la

Procuraduría de la Nación el Ministerio Público”, que significó una evidente regresión, en cuanto a que el camino que se había emprendido con decisión en 1945 para el establecimiento de la carrera del Ministerio Público, sufrió un brusco retroceso, debido a que se contempló en el artículo 24, parágrafo primero, que cada vez que se considerara conveniente nombrar alguno de los Fiscales de las Circunscripciones Judiciales, el Ejecutivo Federal debía formar una lista de tres (3) candidatos y enviarla al Procurador para que procediera a designar al Fiscal y numerara los Suplentes.

El 23 de enero de 1958 el gobierno precidido por el General Marcos Pérez Jimenez fué derribado y el 23 de enero de 1961, entró en vigencia la actual Constitución, cuyo Título VII se refiere al Poder Judicial y al Ministerio Público. La Constitución de 1961 volvió a los principios establecidos en la Constitución de 1947, la separación estructural y funcional de dos (2) Instituciones: El Ministerio Público y la Procuraduría General de la República.

El artículo 218 de la Constitución indica: “El Ministerio Público velará por la exacta observancia de la Constitución y de las leyes y estará a cargo y bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal General de la República, con el auxilio de los funcionarios que determine la Ley Orgánica”. La Procuraduría General está regulada en el Título referente al Poder Ejecutivo Nacional existiendo además su respectiva Ley Orgánica.

El Fiscal General de la República, bajo cuyo cargo y reponsabilidad está el Ministerio Público, es elegido por las Cámaras (de Diputados y del Senado) en sesión conjunta, por lo que se puede afirmar que su elección es de Segundo Grado, en la cual indirectamente participa el pueblo.

El Ministerio Público es contralor de la Legalidad Estatal y su actuación mira al mantenimiento del orden jurídico del país. Una de las características principales de la Institución es su total independencia con relación a las ramas en que se divide el Poder Público. La independencia del Ministerio Público es un singular atributo nacido del proceso histórico político de una sociedad en su lucha por el Derecho Defensivo en un país en el cual los excesos de los Gobiernos Constutucionales o de facto han caracterizados períodos de su historia. Sin embargo, es de hacer notar que el hecho de que el Ministerio Público no esté sometido al control e intervención de otros Poderes del Estado, no significa que no colabore con las diversas ramas del Poder Público Nacional en la realización de los fines del Estado. Por ello, la función de super vigilancia sobre

todo el Ordenamiento Jurídico del Estado, incluso sobre la propia Constitución, garantiza que el Fiscal General de la República no pueda ser instruido e influenciado por cualquier poder o alto funcionario del Estado. La independencia del Ministerio Público tiene vigencia aún frente al Poder Legislativo. Por esta razón, el Fiscal General no representa ni es auxiliar u oficina del Poder Legislativo en la misión de controlar y fiscalizar la gestión político-administrativa del Poder Ejecutivo. No obstante, el artículo 3° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, establece que sin menoscabo de su autonomía e independencia, colaborará en el ejercicio de la facultad de investigación que corresponde a los Cuerpos Legislativos Nacionales o a sus Comisiones, en relación con los derechos y garantías constitucionales. El Fiscal General de la República, de conformidad con el artículo 222 de la Constitución está en la obligación de presentar un Informe Anual de sus actividades al Congreso de la República y está sometido a la crítica política que se pudiera hacer al Informe, pero ésta circunstancia no implica que queda sometido a su control funcional o disciplinario. Es más, el Ministerio Público a través del Fiscal General puede solicitar ante la Corte Suprema de Justicia, la nulidad de las leyes y demás actos legislativos que violen la Constitución.

La independencia y autonomía del Ministerio Público se refleja en el hecho de que el Fiscal General tiene la atribución de solicitar ante la Corte Suprema de Justicia el enjuiciamiento del Presidente de la República, de los Miembros del Congreso y de otros altos funcionarios del Estado.

La Constitución y las Leyes de la República deben ser respetadas y el Ministerio Público debe garantizar su observancia. Su actuación no se limita a las Leyes propiamente penales sino también, entre otras, a aquel conjunto de normas que regulan el uso, aprovechamiento y conservación de los Recursos Naturales, ejerce la acción penal contra los transgresores y debe velar por la aplicación de las sanciones administrativas.

II. EL HOMBRE Y LA CONCIENCIA AMBIENTAL

Desde hace mucho tiempo, el Estado ha sancionado leyes protectoras de la naturaleza, las cuales tenían un marcado y acentuado espíritu conservacionista y no estaban inspiradas en finalidades ecológicas o de preservación. En Venezuela la legislación conservacionista desde 1830 hasta 1910, cuando se promulgó la primera Ley de Bosques y Aguas, no es prolija en previsiones. Esta Ley est-

ablecía en su artículo 1° que: “ninguna persona podrá talar ni quemar bosques en las cabeceras de los ríos y vertientes sin previa autorización del Concejo Municipal de la Jurisdicción, el que no la concederá sino después de cuidadosa comprobación por peritos nombrados al efecto, de que el bosque que se trata de destruir no es el que precisamente alimenta y conserva las fuentes manantiales”.

La conciencia ambiental y el actual movimiento ecológico no se puede afirmar con propiedad que tenga su origen en este siglo o más precisamente en estos últimos años. El movimiento tiene precedente en algunas corrientes intelectuales de siglo XIX. Como un germen inicial de la preocupación de la excesiva intervención del hombre en el equilibrio de la naturaleza, se podrían mencionar las ideas románticas inspiradas por Rosseau, Novalis, Chateaubriand y Ruskin, que propugnaban la vuelta a la naturaleza y reaccionaban contra los primeros logros o adelantos de la civilización industrial¹.

El amor a la naturaleza tiene en muchas corrientes carácter vivencial y es expresión de tendencias que aspiran a una comunión entre hombre y naturaleza.

En este contexto conservacionista, es particularmente notable la creación de cotos o bosques forestales, escolares, comunitarios o bajo patrocinios Institucional². O de fechas como la denominada “Día del Arbol”. Venezuela demostró esta tendencia conservacionista, este amor por la naturaleza con el Decreto del 10 de abril de 1905, que estableció la Fiesta del Arbol. A nivel internacional esta tendencia conservacionista se manifestó en Estados Unidos de America en la última década del siglo pasado, dondó ciertos movimientos frente a la destrucción de reservas forestales, lograron el Gobierno Federal, la adopción de medidas como por ejemplo en 1865 cuando se dieron los primeros pasos para la creación del Parque de Yosemite, y en 1872 cuando fué creado por el Congreso el Parque Nacional de Yellowstone. En el campo internacional, el proteccionismo no recibió particular atención y solo fué en 1928 cuando en Bruselas se creó la “Oficce International Pour la Protection de la Nature”, de escasísima importancia práctica. También en España y en Venezuela se han creado reservas nacionales.

1. RICHTA, LA CIVILIZACIÓN EN LA ENCRUCIJADA 224 (Ayuso trans. 2d ed. 1974).

2. Por ejemplo, LA CAMPAÑA DE ARBORIZACIÓN DEL BANCO DE VENEZUELA S.A., Caracas, Venezuela.

Sin embargo, una nota fundamental distinguen esos precedentes conservacionistas tanto a nivel nacional como internacional. Eran tendencias aisladas, limitadas a los subsistemas que se querían proteger y que en muchos casos consistían y consisten en la creación formal de zonas o reservas naturales sin que en verdad la acción oficial (caso Venezuela) se proyecte en el ámbito nacional con una legislación que garantice preventiva y representativamente las áreas o zonas en cuestión. En nuestro país se trataba y se continúa tratando de mantener inalteradas determinadas reservas naturales, particularmente calificadas por su belleza o formas de vida, pero estos “museos naturales” son de poca importancia en un contexto ecológico más amplio y dentro de las metas y prioridades que tiene planteada la civilización.

Hoy en día, en todos los países, en mayor o menor grado, existe un movimiento de opinión y presión por los problemas relativos a la naturaleza y el medio ambiente. Problemas que se crearon con la tendencia natural hacia el progreso, el bienestar y mejor calidad de vida del hombre, y que se agudizan con la sociedad industrial desarrollada que liquida el humanismo y que se erige con la concentración de los factores de producción en pocas personas, representando la síntesis capitalista del mundo occidental. Marcuse al tratar de definir lo que se entiende por sociedad industrial desarrollada decía: “Hablo de una sociedad con una industria altamente concentrada, con un sector de automatización importante y en permanente expansión, hablo de una sociedad, en la cual el aparato de producción y distribución basado en la necesidad de la ganancia determina toda la vida, esto es, una sociedad en la cual los hombres no existen tanto para sí mismos como para el mercado de bienes y servicios en permanente crecimiento: una sociedad que satisface las necesidades materiales y culturales de la mayoría de la población, en cuanto dirige y administra la necesidad y los modos de la satisfacción misma. Esa sociedad llega a ser naturaleza para los hombres y su ambiente vital, mientras que la primera naturaleza es destruída por ella y sólo subsiste como parque de reservación”³. Pero esa sociedad industrial desarrollada que se convierte en naturaleza vital para el hombre el cual destruye su primaria naturaleza, ha comenzado progresivamente a materializarse en los países denominados “en vías de desarrollo, gracias a la histórica penetración del capitalismo depredador y al

3. H. MARCUSE, *EL HUMANISMO EN LA SOCIEDAD INDUSTRIAL DESARROLLADA, EN LA SOCIEDAD TECNOLÓGICA* 19 (1975).

poder político identificado con la clase detentadora del poder que se plega a los centros de decisión y a las grandes compañías multinacionales, que no se interesan en la calidad de vida del ciudadano y en su futuro, sino en el mayor beneficio a menor costo”.

En grandes sectores de la población ha comenzado a manifestarse, como símbolo de lucha por la vida, una clara conciencia de que el actual “progreso” se está construyendo sobre la ruina y catástrofe futura.

III. ORIENTACIONES FUNDAMENTALES SOBRE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN VENEZUELA

Los principios de carácter político-social de la nueva misión ambiental que ha asumido el Estado Venezolano, por intermedio de sus órganos e instrumentos de acción, se desprenden de las declaraciones y mensajes de los funcionarios comprometidos en implementar esa nueva política y los principios contenidos en las diversas leyes y normas jurídicas que conforman nuestra actual legislación ambiental. Sin embargo, no todo es muy claro, se advierte muchas veces que lo declarado como política gubernamental y lo preceptuado por la Ley, no coinciden en la realidad. A veces existe disparidad de opiniones entre los funcionarios encargados de la implementación de la política ambiental, la cual tiene detractores dentro y fuera de los organismos gubernamentales. En su mensaje ambiental de 1974, el Presidente de la República, esbozó las líneas generales de la política ambiental que orientarían su gobierno. Expresaba que la política de conservación ha de regirse por el interés público y que no había interés privado que pudiera estar por encima del interés global de sociedad. La política ambiental deberá garantizar y facilitar a todos los venezolanos su derecho a un ambiente sano, debiéndose reconciliar los conceptos de desarrollo y conservación y desarrollo económico y protección del ambiente.

La política de protección ambiental en Venezuela se sustenta en dos principios fundamentales:

1. En primer lugar el Entorno Físico (la naturaleza)
2. y en segundo lugar, el Entorno Social (medio ambiente humano).

Estos dos aspectos están regulados en nuestra Constitución, en los tres elementos estructurales de la misma, Preámbulo, Parte Dogmática y Parte Orgánica.

En el Preámbulo de la Constitución está contenido el primer fundamento del derecho ambiental. Define de manera pragmática los principios orientadores en materia ambiental, al señalar la promoción del “bienestar general y la seguridad social, lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza según los principios de la justicia social y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre”. Aquí se establece lo que se conoce con el nombre de Ecodesarrollo, es decir, desarrollo económico en armonía con el hombre, en base a lo que le conviene al hombre como especie y no a la generación actual. Desarrollo económico entendido como supervivencia del hombre mismo y de las nuevas generaciones.

La protección del Entorno Físico está consagrada en el artículo 7° de la Constitución que dice: “El Territorio Nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810 con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República. La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejerceran en la extensión y condiciones que determine la Ley”.

El territorio, en la doctrina moderna, no es ni sujeto ni objeto, es una institución de naturaleza constitucional. Los Recursos Naturales como elementos integrantes de ese territorio no son propiedad del Estado ni de nadie en particular, pertenecen a la Comunidad Nacional, a todos los que forman el conglomerado nacional. Por ello, es necesario que la explotación de los recursos se haga con carácter racional y mediante un detallado plan de trabajo. Es deber del Poder Estatal, en sus funciones de soberanía, garantizar la esencia y calidad de los recursos naturales estableciendo por la ley la forma de explotación de los mismos.

Otra norma fundamental referente al Entorno Físico es el artículo 106 que señala dos aspectos fundamentalísimos: La defensa y conservación de los Recursos Naturales y que la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos. En ejecución de esta norma programática de nuestra Carta fundamental, se sancionó la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1965; la Ley de Protección de la Fauna Silvestre de 1973 y la Ley de Reforma Agraria. Los dos primeros instrumentos jurídicos dilenean los principios generales, las instituciones pro-

tectoras de los recursos naturales, los controles administrativos sobre la actividad de los particulares en esos renglones y las sanciones administrativas a las violaciones de las disposiciones proteccionistas. La Ley Forestal de Suelos y Aguas como se desprende de su nombre tiene por objeto "la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan y los productos que en ellos se derivan" (artículo 1° de la Ley), cuales son los bosques y sus productos, los suelos y las arguas públicas y privadas (artículo 4° de la Ley). Este instrumento legal fué complementado con la Ley de Protección a la Fauna Silvestre cuyo objeto es la protección y aprovechamiento racional de la fauna silvestre y de sus productos, y el ejercicio de la caza (artículo 1° la Ley).

El otro aspecto de la política ambiental está constituido por la protección del Entorno Social, es decir, por aquel conjunto de elementos que integran las condiciones de vida y la calidad de vida de una población (salud, seguridad, enseñanza, etc). Sin embargo, es necesario señalar que en este otro elemento de la política ambiental nuestra Constitución no consagró una normativa precisa como el del punto relativo a la protección de los recursos naturales. Los artículos 76, 77 y 94 de la Constitución se ocupan de la problemática del Entorno Social. Dentro del espíritu de estas disposiciones tenemos la Ley de Sanidad Nacional, la Ley del Instituto Nacional de Obras Sanitarias y la Ley del Seguro Social, entre otras.

IV. EL DERECHO AMBIENTAL EN VENEZUELA

En Venezuela, la Ley Orgánica del Ambiente no define lo que debe entenderse por ambiente, sino que en su artículo 3° se limita a numerar lo que comprendería la conservación, defensa y mejoramiento del mismo, incluyendo de manera desordenada elementos del ambiente con aspectos legales que lo regulen, con medidas de política ambiental como la indicada en el numeral 4° del artículo 3° y con medidas de educación ambiental como las señaladas en los numerales 6 y 7 del mismo artículo.

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Ambiente enumera las actividades susceptible de degradar el ambiente y el numeral 1° del citado artículo señala, por mera relación, los ELEMENTOS NATURALES objeto de protección que conceptualizan el ambiente. Así, el referido artículo y numeral establece: "Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente: 1. las que

directa o indirectamente contaminen el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan desfavorablemente sobre la Fauna y Flora”.

En esa norma están claramente determinados los elementos que en nuestro concepto determinan e integran la noción de ambiente. Las otras actividades consideradas como degradantes para el ambiente son especificaciones de los elementos agua, aire, suelo, flora y fauna. Por ello, dentro de nuestro ordenamiento ambiental, debemos necesariamente distinguir aquellas normas contenidas en disposiciones generales, manejadas con el fin de proteger los **ELEMENTOS AMBIENTALES**, de aquellas dirigidas a la protección y tutela del ambiente. Dentro del primer grupo incluiríamos las disposiciones relacionadas con la ordenación y gestión del territorio y con la política industrial que no se agotan en la disciplina ambiental, pero ayudan a su ejercicio, ya que al regular las características de determinadas actividades ayudan a conseguir que estas sean concordes con los imperativos ambientales.

Dicho ésto, debemos señalar que no satisfacen la definición del Derecho Ambiental dada por un autor venezolano como Meier, en el sentido de que éste “es el conjunto de reglas que consagran las relaciones entre la sociedad y la naturaleza con ocasión al aprovechamiento, es decir, a la aprobación, a la transformación del medio”.

La definición es demasiado genérica y no comprende las medidas tendentes a la conservación del ambiente ni la incidencia sobre las conductas individuales y sociales contrarias al medio ambiente. Es necesario un concepto más preciso y más apegado a nuestra normativa. El Derecho Ambiental lo podemos definir como el conjunto de disposiciones legales y reglamentarias tendientes a la conservación, uso, aprovechamiento y defensa de los elementos ambientales con el objeto de prevenir y reprimir las conductas individuales y sociales que actúen o alteren su equilibrio y obtener la reparación debida.

Una definición naturalística con aspectos vivenciales la encontramos en la afirmación de que el Derecho Ambiental es el derecho del individuo y de todos los hombres y mujeres, que juntos constituyen la humanidad, a disfrutar de un ambiente sano⁴.

La Ley Orgánica del Ambiente fué calificada de Orgánica por

4. Conferencia dictada por Pedro J. Mantellini, El Ministerio Público y el Derecho Ambiental, II Congreso Venezolano de Conservación (septiembre 20-25, 1981).

sus proyectistas, fundamentalmente por dos ideas señaladas en la Exposición de Motivos: Se buscaba y deseaba que la Ley fuera una ley cuadro, por lo tanto no susceptible de ser modificada ni derogada por leyes especiales. El carácter de Ley Orgánica le otorgaba la rigidez y la permanencia necesaria. La Ley Orgánica del Ambiente, en cuanto ley-base, contiene como hemos dicho una serie de principios fundamentales en materia ambiental, los cuales deben ser desarrollados por leyes especiales que se dicten para lograr su ejecución, tal como lo preceptua el artículo 36, encabezamiento de la citada Ley Orgánica.

Sobre el carácter orgánico de la ley se observó que esa calificación podía entorpecer o dificultar el proceso de una futura reforma legislativa en materia ambiental, por cuanto estamos frente a un vasto campo de hechos y principios desconocido para nuestros científicos y juristas, además de que en gran parte ignoramos las experiencias jurídico-ambientales de muchos países desarrollados, que pueden tener aplicación en nuestro país, dado que asistimos a un lento proceso de desarrollo poco o nada controlado. El hombre, en su dinámica existencial, se interacciona de manera creciente con los elementos ambientales, por ello, repito, me parece que la calificación de orgánica que se le dió a la Ley del Ambiente no es conveniente y que quizás hubiese sido mucho mejor consagrar una ley ordinaria de cuya aplicación puedan surgir criterios más precisos, conjuntamente con actividades de investigación en el sector ecológico, para reformular una Ley, que con naturaleza orgánica, estableciera principios, reglas e instituciones con mayor firmeza y solidez y permitiese la construcción de un subsistema jurídico, homogéneo y orgánico. Tal ha sido el inconveniente que ha creado la Ley Orgánica del Ambiente, como fruto del mito surgido alrededor de ella, que la legislación de apoyo y desarrollo de sus principios generales ha sido de escasisima importancia, limitándose a unos pocos e inoperantes reglamentos dictados para calmar el clamor de los medios de comunicación social y de sectores de la población.

1. Las penas privativas de libertad establecidas en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Ambiente y el principio de legalidad penal.

Uno de los principios fundamentales que domina el derecho penal liberal es el de la legalidad de los delitos y de las penas: NULLUM CRIMEN, NULLA POENA SINE LEGE.

Recuerdese que la Revolución Francesa trajo, como con-

secuencia de primer orden, la eliminación del ARBITRIUM PLENUM, de que gozaban los magistrados de la época absolutista, en la determinación de delitos y en la aplicación de la pena. La máxima baconiana es muy elocuente: OPTIMALEX EST QUAE MINIMUM ARBITRIUM IUDICIS RELINQUIT. Se partía efectivamente del principio que “más perfecto era un sistema penal en tanto menor era el poder del Juez en la valoración del delito y en la aplicación de la pena”, ya que “el Juez era considerado un servidor del derecho, un mero aplicador de leyes”⁵. En base al principio de legalidad penal, nadie puede ser detenido, procesado y condenado por un hecho que no haya sido previsto por la ley como delito y sancionado con una pena determinada. Esta idea conlleva que es de máxima consagración legislativa al principio de la tipicidad penal, que consiste en definir la acción u omisión constitutiva del delito, es decir, definir el suceso histórico o fenomenológico por tipos delictivos.

El artículo 36 de la Ley Orgánica del Ambiente establece: “En ejecución de esta Ley, deberán dictarse las adecuadas normas penales en garantía de los bienes jurídicos tutelados por la misma, y las penas correspondientes serán hasta de un millón de bolívares, si se tratare de multas, y hasta de diez años de prisión si consistieren en penas privativas de libertad, debiendose hacer la fijación de acuerdo a la mayor o menor gravedad del hecho punible, a las condiciones del autor mismo y a las circunstancias de su comisión”.

Meier, estudioso venezolano de la materia ambiental, examinando la norma del Proyecto de Ley (hoy artículo 36), a través del principio de legalidad establecido en la Constitución y en el Código Penal (artículo 1°) expresa que “tal y como esta formulada la norma prevista en el citado artículo 32 mediante la cual el Juez podría aplicar penas privativas de libertad entre diez días y diez años de prisión, según la gravedad de la falta”, rompe por completo con el criterio de la tipicidad, ya que el Juez no puede determinar por si mismo la falta y su gravedad, si antes el legislador no ha consagrado los tipos precisos de esas faltas, es decir, la clasificación de los hechos punibles, más los criterios generales que orienten al Juez en la apreciación de circunstancias agravantes o atenuantes que puedan aumentar o disminuir la pena, dentro de los límites extremos, establecidos en la Ley. Antes de transformar el

5. Sanchez, La discrecionalidad del Juez en la Legislación Penal italiana. *Posiciones de la Jurisprudencia y de la Doctrina*, 1 REV. DEL MINISTERIO PÚBLICO 181, II Etapa (Caracas, Venezuela) (Enero-Abril 1980).

alarmante deterioro del ambiente en Venezuela esta norma punitiva así concebida, se prestará a que los Jueces amparados en este principio de la legalidad penal terminen sin aplicar sanción penal alguna⁶.

La anterior consideración que recelaba contra la norma tal como era concebida en el proyecto y que se aprobo casi sin modificaciones sustanciales, es normal en una consideración jurídica circunscrita por la racionalidad legalista del sistema.

El artículo 36 es de gran importancia para una mayor y más efectiva protección del ambiente. Esta norma no viola el principio de legalidad y además esta acorde o en perfecta armonía con una exigencia muy sentida por los estudiosos del derecho penal, antes y después de aquel sistemático libro de Raymond Salleilles. "La individualización de la pena", que consiste en el principio de la discrecionalidad del Juez en la aplicación de la pena. La Ley Orgánica del Ambiente es ley-cuadro hasta en la indicación de la entidad de la multa y prisión aplicables al transgresor de las leyes que se dicten en ejecución de la ley. Solo se estan estableciendo los limites máximos. Las normas que deben dictarse para proteger los bienes jurídicos tutelados por la Ley Orgánica del Ambiente, deben señalar en cada caso la pena que mereciere el hecho delictuoso, permitiendo en consecuencia que la discrecionalidad del Juez espacie entre un mínimo y un máximo que no podrá en ningún caso pasar de diez (10) años de prisión y de un millón de bolívares en caso de multa.

2. Conductas dolosas o culposas contra el ambiente, previstos en las leyes especiales y en el Código Penal.

Como punto previo es de señalar que la Ley Orgánica del Ambiente no prevé delitos en materia ambiental, sino la pena de multa y prisión en los términos supra mencionados; sin embargo, el primer aparte del artículo 36 establece:

Hasta tanto se promulguen las leyes que se dicten en ejecución de esta Ley continuarán aplicandose las sanciones establecidas en los siguientes artículos: 345, 346, 357 y 365 del Código Penal; 19, 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley de Sanidad Nacional; 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 120, 122 y 123 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas; 102, 104, 105, 106, 107, 108, 109,

6. Meier, Estudios de Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales 32 (1982) (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Venezuela) (Bases para un estudio de la legislación ambiental y su reordenación).

110 y 113 de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre; 27 de la Ley de Pesca.

La Ley Forestal de Suelos y Aguas rige la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan y los productos que de ellas se derivan (art. 1°). El campo de aplicación de la Ley, que comprende los recursos naturales, hacia imprescindible que en el artículo 2° se declararán de utilidad pública la protección de las cuencas hidrográficas, las corrientes y caídas de agua que pudieran generar fuerza hidráulica, los parques nacionales, las zonas protectoras, las reservas forestales, etc. Pero el artículo 3° de la Ley complementa la anterior enunciación por cuanto declara de interés público una serie de actividades que pasan a conformar los principios de la política del Estado en la materia. Así por ejemplo, es de interés público el manejo racional de los recursos referidos en el artículo 2°, la repoblación forestal, la introducción y propagación de especies forestales nativas, etc.

La Ley Forestal de Suelos y Aguas trae un conjunto de disposiciones penales con el objeto de sancionar a quienes de una u otra forma realicen hechos considerados punibles contra los bosques y sus productos, las aguas públicas o privadas, los suelos y las actividades relacionadas con los recursos enumerados en los artículos 2° y 3° antes mencionados.

El título X, se refiere a las Disposiciones Penales. Los hechos que se preveen como punibles son:

1. Realizar dentro de Parques Nacionales actividades prohibidas por la Ley Forestal de Suelos y Aguas. La sanción será de arresto de ocho a quince días (art. 109).

2. Efectuar en zonas declaradas protectoras actividades prohibidas por el artículo 19 (labores agropecuarias, destrucción de vegetación). Sanción de arrestos de dos a doce meses (art. 110).

3. Realizar u ordenar realizar quemas, sin estar provistos de la autorización correspondiente y los que estando autorizados, sean culpables de la propagación de fuego por no haber puesto en práctica las precauciones que se ordenen en el Reglamento de la Ley. Sanción de arresto de uno a seis meses (art. 111).

4. La comisión intencional de incendios forestales o la incitación o promoción de los mismos. Sanción de arresto de uno a seis meses (art. 112, encabezamiento).

5. El causar incendios forestales por negligencia, imprudencia o inobservancia de normas legales o reglamentarias. Sanción de arresto de seis meses a tres años (art. 112, primer aparte).

6. La negativa injustificada a colaborar en la extinción de incendios forestales o impedir o entorpecer las labores que se realicen para tal finalidad. Sanción de arresto de cinco a tres meses.

También la Ley, en su artículo 114, establece multa de mil a cincuenta mil bolívares (Bs 1.000,00 a 50.000,00) para quien "aproveche o explote productos forestales o destruya la vegetación en terrenos del dominio público o privado de la Nación o en terrenos de los Estados o Municipalidades o de propiedad privada, sin haber dado cumplimiento a las disposiciones de esta Ley y su reglamento, y a las normas técnicas que dicte la autoridad correspondiente".

El artículo 125 establece las autoridades competentes para la aplicación de las penas antes referidas. Si las sanciones fueren de multas, será competente para aplicarla la autoridad administrativa, pero si la sanción fuere de arresto, esta se aplicará de conformidad con el Código de Enjuiciamiento Criminal.

La Ley de Protección a la Fauna Silvestre no establece en ninguno de sus artículos delitos sino infracciones administrativas por la realización de actividades contrarias a las disposiciones establecidas en la misma y su reglamentación. Por ello y dado el carácter netamente administrativo del procedimiento penal no se indican o consagran penas corporales, excepto la del arresto en caso de conversión de las multas. La cuantía de las multas son aquellas previstas en los artículos 109 (Bs 1.000 a 50.000) y 110 (Bs 5.000 a 50.000) ya citados.

La Ley de Sanidad Nacional no contempla delitos, sino faltas por violación de la Ley, sancionadas administrativamente. La Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo, que debería ser un instrumento de grandes proyecciones y con penas severas para defender el medio ambiente, específicamente el Lago de Maracaibo y nuestras costas, de la contaminación por el petróleo sólo prevé irrisorias multas de cien (100) a cinco mil (5.000) bolívares, las cuales eran aplicadas administrativamente.

Nuestro Código Penal, que es de 1926, reformado parcialmente en 1964, no tiene una regulación orgánica y detallado de la materia,

debido a que la normativa que regula la misma no responde ni obedeció a una concepción de protección y conservación del ambiente, es decir, no consagra los elementos del ambiente como objeto de especial y primaria protección. En esta perspectiva, el Código prevé una serie de hechos dolosos y culposos que, en unos casos indirectamente, tienen relación con los elementos ambientales, mientras que en otros la relación es directa pero carente de la proyección sobre el objeto jurídico como la tiene el Proyecto de Ley Penal del Ambiente, aunque éste no lleva a sus últimas consecuencias los postulados que los informan.

Los delitos dolosos serían:

- a) Incendio de Sabanas o dehesas (art. 346 cp).
- b) Incendio de Sabanas que toquen con los bosques que surten de agua a las poblaciones (art. 346 cp).
- c) Tala o roce ilegal de montes donde existan vertientes que provean de agua a las poblaciones (art. 364 cp).

La interrupción del servicio de agua potable a un centro poblado, supuesto contemplado en el aparte único del artículo 364 del Código Penal, no es un delito contra la naturaleza y ni siquiera indirectamente se relaciona con alguno de los elementos ambientales, a los cuales contamine, destruye o altere. En cambio la corrupción o envenenamiento de aguas potables de uso público (art. 365 cp), constituye un delito contra uno de los elementos ambientales en este caso, el agua.

En cuanto a los delitos culposos contra el ambiente, podemos decir que además de los previstos en las leyes especiales, el Código Penal presuntamente trae una tipología de los mismos. En este sentido, el artículo 357 expresa:

El que por no haber observado con imprudencia o negligencia o bien por impericia de su profesión o industria, por inobservancia de los reglamentos, ordenes o disposiciones disciplinarias, haya ocasionado algún incendio, explosión, inundación, sumersión o naufragio, algún hundimiento o cualquier otro desastre de peligro común será castigado con prisión de tres (3) a quince (15) meses.

Si el delito resulta un peligro para las personas la prisión será de tres (3) a treinta (30) meses. Sin embargo, hemos de expresar, de manera terminante, que el mencionado artículo no configura un delito culposo contra el ambiente o la naturaleza, debido a que el

objeto jurídico de protección no es éste. La norma sólo prevé un delito de peligro común que se agota en la causación del hecho descrito en el supuesto legal.

V. LOS JUZGADOS DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS, EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA MATERIA AMBIENTAL

La crisis ecológica ocurrida en los últimos tiempos como consecuencia inmediata de la industrialización y el progreso incontrolado, ha motivado no solo la preocupación del Estado en la creación y programación de organismos y medidas para el control y vigilancia y norma para la administración, explotación y aprovechamiento de los recursos renovables, sino que también el Estado se hace presente en el control policial y en la determinación de medidas judiciales, a fin de dictaminar sobre la sanción aplicable a quienes cometen actos directos contra el ambiente, ya sea de manera intencional con ánimo lucrativo o culposamente e incluso cuando estando autorizados realizan conductas sin la debida aplicación de técnicas o simulando las técnicas adecuadas o reglamentarias.

El Estado Venezolano no podría ni puede adoptar una actitud inerte frente a esta grave y actual situación que ha creado una crisis ecológica, cuya lamentables consecuencias se reflejan en todo el territorio: Contaminación de los lagos y ríos más importantes y merma de los ríos por la tala indiscriminada, y muchas veces permisada oficialmente, de sus cabeceras; la deforestación de grandes extensiones de bosques, la aniquilación de la fauna en sus especies más representativas; movimientos de tierras en zonas de vital importancia para los centros poblados (Ej. en los Teques, Estado Miranda) o de equilibrio ecológico, como por ejemplo la destrucción de parte de la Sierra Coriana para construir Centros Turísticos.

Frente a este grave problema debemos todos asumir nuestras responsabilidades y crear conciencia de que el medio ambiente es fuente de las futuras generaciones ya de que no podemos construir nuestro actual bienestar sobre las miserias del futuro. En este sentido la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano tuvo que expresar con firmeza que:

“El hombre tiene una responsabilidad especial de salvaguardar y manejar prudentemente la herencia de la vida silvestre y su habitat, que actualmente se ponen en peligro gravemente por una

combinación de factores adversos. La conservación de la naturaleza, incluyendo la vida silvestre, debe por tanto recibir importancia en la planeación para el desarrollo económico”.

El problema planteado en éstos términos con sus graves incidencias económicas, ecológicas y judiciales, particularmente penales, ha causado y continua causando viva preocupación en el Ministerio Público, aún cuando estamos plenamente conscientes de nuestras limitaciones tanto legales como político-administrativas. Por esta razón, hemos venido buscando la mejor forma de colaboración y de coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, con los Jueces Agrarios y especialmente con los funcionarios de la Guardería Ambiental y de los Recursos Naturales Renovables, la cual está integrada por distintos servicios, tales como Guardería Forestal, Suelos y Aguas, Guardería de Fauna Silvestre, Guardería de Pesca y Guardería Ambiental. Coordinación que tiene como fin primordial hacer énfasis en la estricta ejecución de las leyes sobre la materia y por ende al inicio de los respectivos procedimientos con la aplicación de las sanciones administrativas, la pena judicial y la reparación de los daños causados. Si desde un punto de vista general el Ministerio Público tiene la atribución de velar por la observancia de la Constitución, también tiene la tarea de velar por el estricto cumplimiento de las leyes y porque se ejerza la acción penal hasta sus últimas instancias y consecuencias cuando se trate de hechos punibles de acción pública por parte de los transgresores del ordenamiento jurídico. Los delitos o hechos punibles que se cometen contra la naturaleza y el medio ambiente son de acción pública en nuestro país. Es nuestra opinión, reforzada con la experiencia, que la realización de una vigorosa y controlada acción mancomunada de todos los funcionarios del campo judicial, ejecutada con la valiosa colaboración de los organismos administrativos a quienes compete instruir o procesar los respectivos expedientes, constituye la manera más eficaz para frenar las actividades ecocidas de quienes transgredan las normas legales y funciona a la vez como mecanismo de prevención general, es decir, la instrucción de los expedientes y una rápida decisión de los mismos, aleja de la comisión de delitos ambientales a algunos ciudadanos.

Por ello, una vez más expreso que el Ministerio Público tiene tres (3) grandes deberes en relación al derecho ambiental: “Primero, el deber de promover toda una serie de medidas pedagógicas,

educacionales y preventivas para la protección del ambiente. Segundo, el derecho a tener conocimiento de los hechos presumiblemente delictivos que ocurren en tal materias y al respecto ejercer la acción penal contra los responsables. El tercer deber lo constituye ejercer las acciones tendentes a la reparación económica de de los daños y resarcimiento de los mismos”⁷.

Ahora bien, a quién corresponde la titularidad de la acción penal y la competencia judicial en la materia ambiental? Sobre este punto existió antes de la reforma de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, cuyo texto fué publicado en la Gaceta Oficial de la República N° 3015 Extraordinaria de fecha 13 de septiembre de 1982, una interpretación errónea del texto legal en referencia, ya que como han sido designados los Procuradores del Ambiente (La Procuraduría del Ambiente fué creada en la Ley Orgánica del Ambiente, artículo 30), ni hay Fiscales del Ministerio Público que se dediquen específicamente al control administrativo de la materia ni tampoco había Tribunales con competencia especializada, se creyó que los Fiscales del Ministerio Público y los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas no tenían facultades ni jurisdicción en la materia ambiental. Sin embargo, siempre sostuve y hoy con mayor razón que los Jueces Agrarios si eran competentes para conocer sobre los daños ocasionados al medio ambiente y decidir sobre esta responsabilidad a instancia del Ministerio Público y aún en forma oficiosa, teniendo como fundamento para tal competencia y autoridad el artículo 11, letra “S” (hoy 12 letra U) de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios que expresaba que los Tribunales Agrarios eran competentes para conocer de las:

“Acciones y controversias surgidas del uso y aprovechamiento de tierras y aguas para la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que determina la Ley Forestal de Suelos y Aguas y demás leyes agrarias”.

Esta norma daba, en mi criterio, el cual compartió el Juez Superior Nacional Agrario en un foro sobre Derecho Ambiental promovido por la Fiscalía General de la República competencia a los Jueces Agrarios sobre el ejercicio y desarrollo de las acciones originadas en las leyes agrarias, quedando comprendido en la misma sistemática la Ley Orgánica del Ambiente y demás disposiciones legales sobre la materia. Sin embargo, dado que la Ley Or-

7. *Supra* nota 4.

gánica de Procedimientos y Tribunales Agrarios fué reformada en septiembre de 1982, en varias disposiciones e incluso se incluyeron nuevos artículos que ampliaron la competencia de los Tribunales Agrarios, creemos que hoy en día no existe la menor duda sobre el conocimiento de éstos Juzgados en materia ambiental. Así por ejemplo, el artículo 8° de la actual Ley dice lo siguiente:

“Los Jueces Agrarios, de oficio, podrán dictar en juicio las medidas que consideren necesarias para asegurar y proteger la producción agraria y los recursos naturales renovables, cuando estén amenazados de desmejoramiento, ruina y destrucción”.

Esta disposición no existía en la anterior ley y fué incluida con la firme intención de dejar muy en claro que los Jueces Agrarios si tienen intervención en la materia de los recursos naturales renovables, además de que el artículo 12 de la nueva ley, que se refiere a la competencia de los Juzgados de Primera Instancia Agraria, expresa en su letra “U” que éstos conocerán de las pretensiones que se promuevan con ocasión de:

“acciones y controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos renovables, que determinen la Ley Orgánica del Ambiente, Ley Forestal de Suelos y Aguas y demás leyes aplicables”.

En consecuencia, hoy en día en Venezuela, los Jueces Agrarios tienen competencia para conocer de todos los problemas relativos al ambiente y en particular de aquellos atinentes a los recursos naturales renovables.

¿ Los Juzgados de Tierras, Aguas y Bosques tienen competencia en materia penal, es decir, pueden conocer de los delitos y faltas cometidas contra el ambiente y en general contra la naturaleza?

Indicamos en su oportunidad que la Ley Forestal de Suelos y Aguas establece en su artículo 125 que si las sanciones a aplicar fueren multas serán impuestas por la autoridad administrativa y la de arresto se impartiría de conformidad con lo preceptuado en el Código de Enjuiciamiento Criminal. Principio que se repetía en la Ley de Protección a la Fauna Silvestre.

Por ello, antes de la reforma de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, los Juzgados creados por esta Ley no tenían competencia para conocer de las acciones penales que se deriven de la comisión de delitos contra el ambiente y la naturaleza; competencia que tenían los jueces penales. En pocas palabras, los jueces agrarios no podrían conocer de las acciones

penales que se promovieran contra los ciudadanos que cometían hechos delictuosos contra el medio ambiente. En esta perspectiva, el artículo 1º de la vieja Ley decía:

La jurisdicción especial agraria está constituida por los Juzgados Superiores Agrarios y los Juzgados de Tierras, Bosques y Agua, los cuales son competentes para conocer y decidir sobre los asuntos que se originen de la aplicación de la legislación agraria y del aprovechamiento de los recursos agrícolas, en los términos y condiciones establecidas en esta Ley.

El artículo 11 de la anterior Ley, establecía veintitres ordinales en el cual se mencionaban las materias que eran competencia de los Tribunales Agrarios y en ninguna de ellas se les atribuía competencia para conocer de los delitos o faltas cuyo conocimiento correspondía como hemos indicado a la jurisdicción penal.

La Corte Suprema de Justicia estableció en sentencia del 5 de agosto de 1977 y refiriéndose a los Tribunales Agrarios que:

En ninguno de los veintitres literales del artículo 11 ejusdem, atinente a la competencia de los Juzgados de Tierras, Bosques y Aguas se les atribuye el conocimiento de las causas por la comisión de los delitos o faltas . . . no siendo competentes . . . para conocer de los asuntos de la jurisdicción penal⁸.

Sin embargo, nuestro legislador consciente del creciente deterioro del ambiente y en particular de la voracidad económica de individuos o grupos que se enriquecían a costa de la calidad de vida del hombre y de los recursos naturales renovables que pertenecen a la comunidad nacional y con el objeto de dar mayor organicidad a la materia y unificar el conocimiento de la misma reformó en septiembre de 1982, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, consagrando en el artículo 12 (antes 11) letra V, que los Tribunales Agrarios conocerán “de los delitos y faltas en materia de recursos naturales renovables”.

Esta disposición es de gran importancia, en cuanto permite una acción más directa contra las conductas ecodidas y aún a los esfuerzos del Poder Judicial y del Ministerio Público en la desesperada lucha por la propia existencia del hombre y de las futuras generaciones.

8. Tapia, 8-9 JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA 169 (Agosto-Septiembre 1977).

En cuanto a la actuación del Ministerio Público en estos procesos, siempre hemos sostenido que el Fiscal del Ministerio Público debe intervenir fundamentando su acción en un interés público tutelado por nuestra Constitución y por disposiciones expresas de su propia Ley Orgánica, el cual consiste en que las Leyes efectivamente se cumplan y se vele por el respeto de los derechos constitucionales entre los cuales se encuentran los derechos sociales y económicos. Interés público que tiene asidero en lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución que establece: "El Estado antenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y la explotación de los mismos estará dirigido primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos".

En concordancia con tal disposición la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano expresa:

Los recursos naturales de la tierra, incluyendo el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y nuestra especialmente representativa de sistemas ecológicos natural, deben ser salvaguardados para el beneficio de las generaciones actuales y futuras, a través de la planeación en la administración cuidadosa, según sea apropiado.

Sobre ese interés público, debemos obligatoriamente señalar que la primera atribución constitucional del Ministerio Público, prevista en el artículo 220 de la Constitución, no hace distinciones entre garantías y derechos individuales, sociales y económicos, siendo indudable, por lo tanto, que el Ministerio Público debe velar por todos ellos y no solamente por lo que se refieren a los derechos y garantías individuales. Le corresponde al Ministerio Público estudiar y analizar la vigencia de una serie de leyes en las cuales se proveen derechos atinentes a la colectividad, como son los referentes a los bienes del Dominio Público.

La Ley Orgánica del Ambiente, al crear la Procuraduría del Ambiente (art. 30), señala que la misma será el órgano por excelencia para ejercer la representación del interés público en los procesos civiles tendentes a lograr la reparación de los daños causados y las acciones administrativas que de estos se deriven y en general intervendrán en la materia de conservación mejoramiento y preservación de los recursos naturales renovables (art. 31).

La creación de la Procuraduría del Ambiente constituye un acto de trascendental importancia dentro del ordenamiento

jurídico venezolano y concretamente en la esfera del Derecho Ambiental; su creación va indudablemente a garantizar la efectiva y total observancia y cumplimiento de las disposiciones existentes sobre la materia y las que se dicten en el futuro.

La organización, funcionamiento y atribuciones de la Procuraduría del Ambiente serán establecidos por la Ley respectiva. Por ello y basándome en la importancia institucional de ese órgano y en los objetivos y funciones que cumplirá, es que considero que debe adscribirse, orgánica y funcionalmente al Ministerio Público con el fin de que no sea interferida ni obstaculizada, por el Gobierno o por poderosos grupos económicos, en el desempeño de su altísima misión. Los Procuradores del Ambiente, en consecuencia, actuarán en representación y consecución de ese interés público.

En apoyo de la afirmación que antecede es preciso observar que el constituyente de 1961 concibió al Ministerio Público, en el plano funcional, como un órgano autónomo e independiente en su actuación de las otras ramas del Poder Público, encomendándole la misión de velar por el principio de la legalidad, en su más extenso sentido: La recta administración de justicia y salvaguarda de los derechos y garantías constitucionales.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público, en su artículo 6°, impone a los agentes del Ministerio Público velar por la observancia de la Constitución y de las leyes en todo el Territorio Nacional; promover la acción de la justicia en todo cuanto concierne al interés público; ejercer la acción penal pública de conformidad con el Código de Enjuiciamiento Criminal, requerir de los funcionarios de Policía Judicial o de los Jueces Instructores, la iniciación de las averiguaciones penales cuando tengan conocimiento de algún hecho punible de acción pública e intervenir activamente en la formación del sumario; intervenir en los recursos de amparo, etc.

Tomando en cuenta que en cada Circunscripción Judicial del país existen varios representantes del Ministerio Público con competencia para el ejercicio de algunas de las atribuciones que correspondería al Procurador del Ambiente, me inclino a pensar que no es beneficioso ni recomendable dentro de una sana política de austeridad, nombrar por ahora nuevos funcionarios para cumplir las atribuciones específicas de ese organismo, puesto que con ello se castigaría notablemente el presupuesto de gastos del Estado. Lo práctico es confiar al Fiscal del Ministerio Público, específicamente

y dentro del amplio espectro de su magisterio, las especiales funciones señaladas a la Procuraduría del Ambiente en la Ley que prevé su creación, hasta tanto las circunstancias o la legislación en estudio, como lo es el Proyecto de Ley Penal de Protección al Ambiente, pauten expresamente la creación de tales funcionarios.

En el aspecto procedimental, el Fiscal del Ministerio Público está llamado a denunciar todos aquellos hechos ilícitos que atenten contra el patrimonio nacional en abierta violación de las disposiciones de la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Forestal de Suelos y Aguas y los decretos y reglamentos sobre el ambiente, denuncia que formulará según los casos ante los organismos administrativos o ante los Tribunales penales. El Fiscal del Ministerio Público deberá estar vigilante del procesamiento de su denuncia y tiene la obligación de realizar el acopio necesario de los elementos probatorios destinados a la comprobación objetiva del hecho y de la culpabilidad del infractor. Cuando lo considere conveniente, podrá solicitar de las oficinas especializadas el asesoramiento relativo al alcance de los permisos otorgados y al procedimiento a seguirse hasta la decisión final, exigiendo las comunicaciones e informaciones que el mejor ejercicio de sus funciones requiera. Al respecto podrá constatar por medio del organismo correspondiente la cualidad de los permisos otorgados a los fines de constatar la posible violación legal en su tramitación y otorgamiento así como obtener la interpretación técnica de dichos permisos. La obligación de todos los funcionarios del Estado, de colaborar en suministrar información al Ministerio Público está expresamente consagrada en disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público, señala en forma expresa que cualquier organismo público, funcionario o empleado público o empresa sometida a control económico o directivo del Estado estarán obligados a prestarle sin demora, toda la colaboración y suministrarle los documentos e informaciones que les sean requeridos, dejando a salvo, naturalmente, los documentos que constituyan secreto de Estado. El Fiscal del Ministerio Público deberá ser notificado por las Fuerzas Armadas de Cooperación (Guardia Nacional) cuanto ésta actúa en sus funciones de Guardería Ambiental y por el Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, sobre los hechos delictuosos que conozcan a fin de que los Fiscales del Ministerio Público intervengan en el acto de la declaración del presunto culpable y estará atento sobre las decisiones tomadas no sólo en lo que respecta a las acciones contra el infractor, según se trate de la vía administrativa o judicial, sino también para exigir el efectivo y estricto cumplimiento de las obli-

gaciones de los funcionarios encargados de la investigación. De igual manera el Fiscal debe estar presente durante la llamada declaración informativa, que es la declaración, explicación y narración que de los hechos y de su interpretación de los mismos hace el infractor ante el funcionario instructor. La presencia del Fiscal dá mayores garantías al declarante y así se logra una mayor sinceridad de su parte y además se reviste el acto de toda legalidad para conformarlo a los requisitos que exige la Ley para el levantamiento de esa acta, y de otra parte se evita que se formulen entre ellos (infractor y funcionario instructor) planteamientos ajenos a los puntos investigados.

Consideramos también como un deber para el Fiscal del Ministerio Público, cuando haya sido requerido por los funcionarios de Guardería Ambiental y de la Guardia Nacional, asistir a las inspecciones oculares que realizan los Jueces y a otras actuaciones propias de la investigación sobre la materia, las cuales tienen como fin primordial, recoger y acumular pruebas para la sustanciación del asunto, tanto en la elaboración del expediente administrativo como en la elaboración del expediente judicial, cuando sea el caso.

Es también nuestro deber, en la lucha contra la corrupción administrativa, que el Fiscal del Ministerio Público esté pendiente de las actuaciones de los funcionarios responsables de la instrucción de los procesos, por lo cual deberá hacerse notificar en todas las averiguaciones y de esta manera cumplir con su función genérica en el proceso pudiendo, como parte de buena fé, vigilar las actuaciones y si el procedimiento es judicial penal con razón debe continuar instando la acción penal correspondiente. Deseamos impulsar esa participación del Ministerio Público, por cuanto según las estadísticas obtenidas la mayoría de esos procesos penales quedan paralizados o archivados.

Un determinado hecho ilícito puede traer consigo daños patrimoniales y como consecuencia una acción civil a los fines de reparar o resarcir el daño ocasionado. Como el derecho ambiental busca la conservación de los animales y las cosas que integran al medio ambiente y su protección a los fines de que se mantenga el equilibrio ecológico, conforme a su competencia funcional y al interés público de protección del derecho de la colectividad a la salvaguarda de los derechos y garantías constitucionales de sus integrantes, según quedó asentado en la Exposición de Motivos de la Ley, es deber del Ministerio Público preparar e instar la acción

civil contra el infractor por el hecho ilícito cometido. El fin que se persigue es que el Juez Penal o el Juez Agrario hagan su pronunciamiento, sobre ella no solamente con un objetivo de reparación patrimonial sino también la de que se puedan aplicar una serie de medidas tendientes a restablecer el daño ambiental. Entre esas medidas está la reforestación, por ser ésta la más apropiada en interés de la colectividad. Esta acción de reparación del daño ambiental causado y de restauración al ambiente, constituye una de las principales atribuciones del Procurador del Ambiente. Afirmo una vez más, que ella puede ser ejercida hoy en día por los Fiscales del Ministerio Público actuando en representación del Estado y movidos por un interés público en bien de la colectividad.

Será un problema de "lege ferenda" la determinación de la competencia y las atribuciones que van a corresponder a las Procuradurías del Ambiente, a las cuales se refiere la Ley Orgánica del Ambiente. Hasta tanto ésto no suceda, repito, es el representante del Ministerio Público, con fundamento en la Constitución y en las leyes especiales vigentes, quien está calificado para actuar en resguardo del patrimonio público nacional, a fin de que esas leyes especiales existentes se cumplan y se vele por el respeto de los deberes y derechos en ella consagrados.

Convencido de que la sociedad industrial desarrollada que aspiramos construir en los países en vías de desarrollo y la que se formó y fomenta en los países desarrollados, no puede evolucionar y subsistir si la tierra se convierte en un gran basurero, si sus recursos naturales se explotan irracionalmente, hoy más que nunca debemos unir esfuerzos para ayudar a la naturaleza a recobrar su equilibrio ecológico y a crear conciencia en los gobernantes y en la colectividad en general de que no podemos convertir nuestra actividad vital en causa de contaminación de los mares, lagos y ríos, la destrucción de bosques, la tala indiscriminada de cabeceras de ríos, el aniquilamiento de especies de nuestra fauna, los cambios climáticos incontrolados, etc. En la medida que ayudemos a configurar ese cuadro de desolación el hombre y la sociedad están condenadas a perecer.

Particularmente en Venezuela la Institución a mi cargo ejercerá con rigor sus atribuciones en materia ambiental y en coordinación con los organismos administrativos y policiales implementará una eficaz política de prevención y además ejercerá una mayor vigilancia sobre los permisos, licencias y concesiones que otorga la administración a los particulares para que se dediquen

dentro de los términos de los mismos a actividades relacionadas o que inciden sobre el medio ambiente y la naturaleza.

La posibilidad de que una interpretación extensiva de las facultades del Ministerio Público, tal como la hemos descrito para el Ministerio Público en Venezuela, sea acogida en los otros países americanos, es lo que nos ha movido a presentar esta ponencia ante ustedes. Ojala todos los abogados que asistimos a esta Conferencia utilicemos esta posición que hoy he presentado ante ustedes como una bandera para llevarla a nuestros respectivos países con el propósito de construir, a través del Ministerio Público, una barrera que impida la destrucción del medio ambiente americano.

Ese fué el origen y el propósito de esta ponencia. Espero que para beneficio de todos nosotros y de las futuras generaciones americanas ella tenga acogida en todos los países de este Continente.

The following is a brief summary of Dr. Mantellini's paper in English.

Pedro J. Mantellini González, the Attorney General of Venezuela, delivered a report entitled "Environmental Law and the Public Ministry¹ in Venezuela" at the XXIII Conference of the Inter American Bar Association. The report traces the development of both Venezuela's environmental law and the Public Ministry's authority to enforce it.

Between 1936 and 1961, Venezuela experienced a turbulent era in which the government was overthrown several times and various constitutions were enacted. In 1961, Venezuela's present Constitution was enacted establishing a totally autonomous Public Ministry. Article 218 provides: "The Public Ministry will oversee the exact enforcement of the Constitution and the laws, and will be under the direction and responsibility of the Attorney General of the Republic who will be aided by public officials as established in the Organic Law." Thus, the Constitution authorizes the Public Ministry to uphold and enforce the country's laws including the rules which govern the use, exploitation, and conservation of natural resources.

Conservationist legislation has existed in Venezuela since 1830. Natural reserves were created by communities and institutions, and holidays, such as Tree Day and the Festival of the Tree were established. The first Forest and Water Law was enacted in 1910. This law prohibited the felling or burning of forests located on the headwaters or slopes which nourished springs without the authorization of the Municipal Council of the District.

Presently, Venezuela's environmental policy is to guarantee and provide all Venezuelans the right to a healthy environment by joining the concepts of economic development and environmental protection. Article 7 of the Constitution states that the control and exploitation of the nation's wealth and resources must be determined by law. Article 106 provides that the protection, conservation, and exploitation of the natural resources be primarily dedicated to the collective welfare of all Venezuelans. The Forestry Law of Land and Water of 1965, the Law for the Protection of Wildlife of 1973, and the Agrarian Reform Law were enacted to

1. Public Ministry is defined as the office of a government's attorney. *DICCIONARIO DE TERMINOS LEGALES* 82 (12th ed. 1982).

execute article 106. Since the natural resources belong to the national community, the exploitation of these resources must be accomplished rationally and through detailed planning.

The Environmental Organic Law² enumerates activities which are likely to degrade the environment such as those which "directly or indirectly contaminate the air, the water, the seabeds, the soil or subsoil, or unfavorably affect the flora and fauna."³ The Law's proponents designated it as organic because they did not want it to be susceptible to modifications or revocation by special laws. Article 36 of the Law sets the maximum penalties for the violation of laws enacted to enforce the Environmental Organic Law: one million bolivares if the penalty is a fine, and ten years imprisonment if the penalty is a prison sentence. Except for a few regulations, laws have not yet been established to enforce the Environmental Organic Law. Until such laws are established, article 36 states that certain articles of the Penal Code, the National Health Law, the Forestry Law of Land and Water, the Law for the Protection of Wildlife, and the Fishing Law will continue to be enforced.

Venezuela has a system of Agrarian Courts which have jurisdiction over actions "resulting from the use, exploitation, promotion and conservation of the renewable natural resources established by the Environmental Organic Law, the Forestry Law of Land and Water, and other enforceable laws."⁴ The courts can impose fines and prison sentences for violations of the environmental laws. Like the Public Ministry, these courts seek the preservation and conservation of the environment.

An environmental crisis exists in Venezuela. The nation's most important lakes and rivers have been contaminated, deforestation has occurred in large areas, and species of animals are being exterminated. Therefore, the State has had to adopt a policy of strict enforcement of the environmental laws, and it is the Public Ministry's duty to carry out this policy to ensure that future generations can also enjoy nature and its resources.

2. Organic law is the "fundamental law, or constitution, of a state or nation, written or unwritten." BLACK'S LAW DICTIONARY 991 (5th ed. 1979).

3. Environmental Organic Law art. 20, no. 1.

4. Agrarian Courts and Procedures Organic Law art. 12 (U).