



UNIVERSIDAD  
METROPOLITANA

Enseñando el Camino

UNIVERSIDAD METROPOLITANA

DECANATO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO CORPORATIVO

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL ESTUDIO DE IMPACTO  
AMBIENTAL Y SOCIO CULTURAL  
ESPECIAL REFERENCIA A LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL**

**Autor:** Magali García de Parada

**Tutor:** Dr. Henrique Meier Echeverría

Caracas, Octubre 2003.

## **DEDICATORIA**

*A mi esposo Carlos por haber sido el más fiel apoyo para alcanzar esta meta.*

*A mis Hijos Carla Milagros y Carlos Raúl por ser permanente motivo de alegría y estímulo en mi crecimiento, siendo este logro, parte importante en el trayecto hacia él.*

*A mi familia, apoyo moral y espiritual en este recorrido.*

*A María Angelina, solidaria y presta en mis apuros.*

*A todos ellos ofrezco este triunfo.*

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios, dador de la energía y fortaleza para emprender este camino.

A mi añorada Universidad Metropolitana por haberme reforzado el valor de la búsqueda de la excelencia.

A mi Tutor, Dr. Henrique Meier, quien sabiamente guió este Trabajo Especial de Grado, e igualmente supo contagiarme su devoción por el Derecho Ambiental.

A todos mis Profesores por haber enriquecido mi formación académica y profesional.

A mis compañeros por su solidaridad y amistad.

## INDICE

Pág.

### INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

I.1 Antecedentes.....	7-10
I.2 Concepto .....	10-11
I.3 Características.....	11-12

### CAPÍTULO II

#### MARCO LEGAL

II.1 Normativa Internacional .....	13
II.1.1 La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano(Estocolmo1.972).....	13-14
II.1.2 La Carta Mundial de la Naturaleza (Asamblea General de las Naciones Unidas 1.982).....	14
II.1.3 La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1.992) .....	14
II.1.4 El Convenio sobre la Diversidad Biológica( Río 1.992).....	15-16
II.1.5 Declaración Ministerial de Malmo (Suecia 2.000).....	16
II.1.6 El Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un contexto Transfronterizo.....	16-17
II.2 Derecho Comparado .....	17
II.2.1 España.....	17-18
II.2.2 Argentina.....	18-19
II.2.3 Colombia.....	19-20
II.2.4 Francia.....	20

II.3 Legislación Venezolana.....	21
II.3.1 Base Constitucional.....	21
II.3.2 Leyes .....	21-22
II.3.3 Decretos .....	22
II.3.4 Instrumentos no vinculantes .....	22

**CAPÍTULO III**  
**LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

III.1 Contenido.....	23-24
III.2 Concepto.....	24-25
III.3 Métodos.....	25-26
III.4 Actividades sujetas.....	26-30
III.5 Procedimientos.....	30-35
III.6 Métodos para la evaluación de los impactos.....	35-36
III.7 Base técnica.....	37-38

**CAPÍTULO IV**  
**EL MANDATO CONSTITUCIONAL**

IV.1 El concepto de obligación.....	39
IV.2 Alcance de la obligación.....	40-44
IV.3 Dictamen de la Consultoría Jurídica del MARN .....	44-47

**CAPÍTULO V**  
**LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PARA SU CONTROL**

V.1 El Principio de la Supremacía Constitucional.....	48
V.2 La competencia de la Sala Constitucional .....	49-51

V.3 La tutela jurídica .....	52-53
Conclusiones.....	54-57
Bibliografía.....	58-59
Anexos.....	60-62

## INTRODUCCIÓN

El tema objeto de la presente investigación está referido a la obligación constitucional de la presentación de los estudios de impacto ambiental y socio cultural para las actividades que puedan causar daños a los ecosistemas, prevista en el artículo 129 de nuestra Carta Magna, el cual establece que: “Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio-cultural”, adquiriendo así la protección del ambiente desde el punto de vista técnico y jurídico rango constitucional.

En nuestra legislación la exigencia de los estudios de impacto ambiental constituye una garantía constitucional, de que los proyectos, actividades u obras susceptibles de causar daños a los bienes ambientales, deben ser acompañados de un estudio de impacto ambiental y socio-cultural; y por tanto cualquier ciudadano, asociación o comunidad puede oponerse legítimamente a su ejecución; pues los bienes ambientales se encuentran tutelados por la misma ya que consagra en su texto el deber del Estado de proteger el ambiente, y el deber y derecho de cada generación de protegerlo en beneficio de sí misma y del mundo futuro

La motivación del estudio de esta obligación se fundamenta en que a partir de la entrada en vigencia de nuestra Constitución de 1.999, al haber adquirido rango constitucional, es preciso delimitar el alcance y contenido de la misma con respecto a los textos legales y sublegales que la contenían.

La importancia del tema radica en que es evidente que, en lo que al sistema jurídico venezolano se refiere, adscribiéndose de ese modo a las más modernas tendencias del derecho constitucional comparado, la Constitución es una verdadera norma jurídica, directamente aplicable a los sujetos de derecho, con carácter preferente, capaz de incidir inmediatamente en la esfera jurídica subjetiva de las personas; por lo que por una parte prevé una serie de derechos fundamentales que no requieren ley reglamentaria alguna para su goce efectivo, y por otra, impide la

interferencia restrictiva o lesiva de esos derechos, tanto la derivada de particulares, como por parte de los órganos de las distintas ramas del Poder Público constituido. Su importancia radica además en que todo proyecto de desarrollo que demande una cantidad importante de recursos naturales debe ser analizado y evaluado de forma tal, que su realización sea económicamente factible, financieramente desarrollable, socialmente identificable y ambientalmente sustentable.

Se propone destacar el trascendente contenido del artículo 7 Constitucional referido al principio de supremacía de la Constitución, propio de un sistema constitucional rígido racional normativo, al disponer que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, por lo que el art. 334 ejusdem señala que, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, los jueces (y los demás funcionarios públicos, como lo viene resaltando la doctrina nacional), de oficio o a petición de parte interesada, aplicarán las disposiciones constitucionales. En esta perspectiva, según el art. 335 de la propia Carta Magna, el Tribunal Supremo de Justicia garantizará la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales.

Dentro de los objetivos además se persigue un análisis del derecho comparado, haciendo especial referencia a las legislaciones de España, Argentina, Colombia y Francia; y la referencia de los Convenios y Declaraciones Internacionales que prevén esta obligación.

Se pretende además analizar el contenido de la obligación, tal como lo prevé la Norma Constitucional y determinar si su redacción es la más acertada o si debió haber sido formulada de manera diferente.

La investigación aquí plasmada es básicamente documental ya que se basó en la obtención y análisis de bibliografía especializada y textos legales y sublegales.



La secuencia del presente transcurre en cinco capítulos, contentivos el primero de ellos de los antecedentes, concepto y características de los estudios de impacto ambiental. Se examina en detalle el estudio de impacto ambiental ya que constituye el mecanismo por excelencia para la evaluación de las actividades que puedan causar daños ambientales. Permite conocer la incidencia de un proyecto sobre el entorno y adoptar medidas para evitar, mitigar o corregir los impactos que podrían ocasionar la ejecución y funcionamiento del mismo. Su aplicación, basada en el principio de que es mejor prevenir perturbaciones en su origen que combatir después sus efectos, está recomendada por diversas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, La Organización Mundial de la Salud, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la hoy Unión Europea.

El segundo capítulo está referido a la Normativa Internacional que ha servido de basamento para la promulgación de la normativa legal objeto de este estudio; normativa que incluye importantes Declaraciones y Convenios Internacionales. Seguidamente se hace un análisis comparativo con las legislaciones de algunos países tales como España, Francia, Colombia y Argentina.

Posteriormente en el capítulo tercero se examina la evaluación de impacto ambiental, su contenido, concepto, actividades sujetas, procedimientos para su cumplimiento y base técnica. Además, se tratan los conceptos de estudios de impacto ambiental, su naturaleza, características, actividades sometidas al estudio, procedimientos y metodologías; su base técnica y se refieren los procedimientos específicos para el cálculo de los impactos ambientales. Se hace especial referencia al Decreto 1.257 de fecha 13 de Marzo de 1.996 relativo a las Normas Sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente, publicado en la Gaceta Oficial N° 35.946 del 25 de Abril del mismo año.

Más adelante, en el capítulo cuarto se analiza el mandato constitucional contenido en el artículo 129 de nuestra Carta Magna, el concepto y alcance de esta

obligación, y la posición que al respecto ha fijado la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, en su Resolución N° 136

Finalmente, en el capítulo quinto se esboza la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia para el control jurisdiccional en caso de incumplimiento de la obligación; y la tutela jurídica y acción de amparo derivada de la inobservancia de la norma.

# CAPÍTULO I

## LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

### I.1 Antecedentes

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) tiene su referente principal en Estados Unidos, ya que fue este país el primero en adoptar esta política, pues se establecieron originalmente en Estados Unidos, bajo la Ley sobre Política Nacional del Ambiente (National Environmental Policy Act de 1.969 (NEPA)), las cuales dispusieron que todas las instituciones del Gobierno Federal deberían incluir en toda recomendación o informe sobre propuestas para legislación y otras acciones Federales que afectaran significativamente la calidad del ambiente humano, una declaración detallada por parte del funcionario responsable sobre el impacto ambiental de la acción propuesta, los efectos ambientales adversos que no puedan evitarse si se implementa la propuesta, alternativas de la acción propuesta, la relación entre usos de corto plazo del medio ambiente local al hombre y el mantenimiento y mejoramiento de la productividad a largo plazo y cualquier afectación irreversible e irrecuperable de recursos involucrados a la acción propuesta si se implementase.

Francia legisló sobre la materia en 1.976, fue de los primeros países europeos en utilizar este instrumento. Posteriormente, el EIA se ha implantado en las legislaciones de la mayoría de los países, sea a través de una ley específica, sea en las leyes generales del medio ambiente, Brañes considera al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974 de Colombia como precursor del requerimiento legal del EIA en América Latina, así como nuestra Ley Orgánica del Ambiente de junio de 1.976. Estas normas jurídicas aluden respectivamente al “estudio ecológico y ambiental previo” y a “garantías, procedimientos y normas para su corrección”. También se ha afirmado que la primera norma legal de América Latina que específicamente alude a “estudios sobre impacto ambiental” es la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de mayo de 1976, del Ecuador(...)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> PÉREZ, Efraín, *“Derecho Ambiental”* McGraw-Hill Interamericana, S.A., Bogotá, 2.000, p.95-96

Por su parte, en cuanto a los antecedentes de los Estudios de Impacto Ambiental en América, la Dra. Isabel De los Ríos, señala como legislación pionera, la venezolana, cuando nos enseña que "(...) en Venezuela encontramos un importante antecedente en los planes de manejo de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, en las memorias descriptivas del artículo 72 de su reglamento, y en los planes de manejo de fauna de la Ley de Protección a la Fauna silvestre, donde bajo otras denominaciones se hallan los mismos principios (...) <sup>2</sup> Igualmente nos enseña que con las mismas características, pero sin denominarlos estudios de impacto, pero requiriendo un estudio de similar contenido para el otorgamiento de las autorizaciones, aparecía en la derogada Resolución Conjunta Ministerio de Energía y Minas / Ministerio del Ambiente, sobre "Normas y especificaciones para el otorgamiento de la autorización preventiva de riesgos ambientales en explotaciones de minerales metálicos y no metálicos de noviembre de 1.982; y que se observan claras referencias al impacto ambiental en los Reglamentos Parciales N° 3 y N° 5 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Ordenación del territorio (1977) y sobre Ruidos Molestos o Nocivos (1979) y en la Ley Orgánica para la Ordenación del territorio, pero que al contrario de las normas antes mencionadas, en estas aparece el vocablo, pero sin exigirse el estudio propiamente dicho.

De más reciente data conseguimos como antecedente el Decreto No. 2.213 de fecha 24 de abril de 1.992 (Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Venezuela N°. 441, de fecha N° 1992) el cual fue derogado por el Decreto 1.257 de fecha 13 de Marzo de 1.996 (G.O. N°. 35.946, del 25 de abril de 1.996), el cual será analizado en capítulo separado.

Como referencia, el procedimiento EIA en Estados Unidos se inicia presentando a la EPA un informe descriptivo de los impactos ambientales previsibles por parte del organismo promotor; con este informe, se realiza un borrador ("Draft Environmental Statement"). Este se hace circular entre las distintas agencias y el público para recibir comentarios, durante un período de 90 días. Una vez recibidos los comentarios, el Consejo de Calidad Ambiental (Council of Environmenta, M

---

<sup>2</sup> DE LOS RÍOS, Isabel "*Derecho del Ambiente*" Editora Isabel De los Ríos, Caracas, 1.994, p.124

Quality), prepara el Informe Final de EIA el cual debe circular un mínimo de 30 días, para nuevos comentarios, antes de tomar una decisión.

En este país hay que destacar dos características importantes de los EIA:

1) Deben contener una descripción y análisis de las alternativas posibles, incluyendo aquí también, una evaluación anticipada de los impactos de naturaleza ambiental, social y económica

2) Debe contener además de las consecuencias directas e indirectas a corto y largo plazo, los impactos ambientales acumulativos o interrelacionados de la acción propuesta con otros proyectos federales.

En la Unión Europea la política Comunitaria sobre medio ambiente se ha venido articulando en los "Programas de Acción" que se han desarrollado a partir de 1972. Estos programas se aprueban cada cuatro años y definen las acciones que los países deberán llevar a cabo durante estos períodos en las cuestiones que atañen al medio ambiente. Para su aplicación, se elaboran decisiones, reglamentos y directivas que vinculan a todos los países miembros, así como declaraciones, resoluciones y recomendaciones que no resultan vinculantes. Todos los programas elaborados hasta el momento han defendido el principio de que la mejor política ambiental consiste en evitar en su origen las contaminaciones y perturbaciones más que combatir después sus efectos. La Directiva sobre evaluación de impacto ambiental, aprobada por el Consejo de las Comunidades Europeas el 27 de junio de 1985 (85/337/CEE), está diseñada para hacer realidad este principio. Esta directiva establece la integración de un procedimiento especial de evaluación, dentro de los procedimientos existentes de autorización o de concesión, para las actividades públicas y privadas que puedan tener una incidencia notable sobre el medio ambiente; define los aspectos ambientales que hay que tener en cuenta en relación a los efectos directos e indirectos de la actividad proyectada y destaca la importancia de la información pública o participación popular y de la consulta a instituciones interesadas o afectadas.

Si bien, por tratarse de una Directiva, tiene un carácter vinculante, deja un cierto margen de actuación a los Estados miembros y hace necesaria su adaptación al derecho interno de cada país en un plazo de tres años.

## I.2 Concepto

Una clara definición nos la enseña la Dra. Isabel De los Ríos así: “Los estudios de impacto ambiental son un instrumento para la conservación del ambiente y los recursos naturales, que introduce la variable ambiental en la toma de decisión para la ejecución de los proyectos que puedan tener repercusiones ambientales apreciables. Al proporcionar la descripción del estado inicial del espacio afectado y los recursos del sector (incluyendo los aspectos sociales y culturales), el estudio de las modificaciones que va a introducir en el ambiente la ejecución del proyecto, las posibles alternativas al proyecto y las medidas previstas para suprimir o reducir sus efectos nocivos, el estudio de impacto ambiental permite identificar el grado de riesgo ecológico, ponderar los aspectos negativos y positivos de las obras y elegir con suficiente margen de confiabilidad la alternativa que presente un resultado más satisfactorio en cuanto a la relación resultado / impacto”<sup>3</sup>

El Decreto N° 1.257 “Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de degradar el Ambiente, de fecha 13-03-96 (G.O. N° 35.946 del 25-04-96), define el Estudio de Impacto Ambiental como sigue:

*“Estudio orientado a predecir y evaluar los efectos del desarrollo de una actividad sobre los componentes del ambiente natural y social y proponer las correspondientes medidas preventivas, mitigantes y correctivas, a los fines de verificar el cumplimiento de las disposiciones ambientales contenidas en la normativa legal vigente en el país y determinar los parámetros ambientales que conforme a la misma deban establecerse para cada programa o proyecto”.*

## I.3 Características:

Entre las características más resaltantes de los estudios de impacto ambiental encontramos:

- Es un proceso de advertencia temprana que verifica el cumplimiento de políticas ambientales

---

<sup>3</sup> DE LOS RÍOS, Isabel Op.cit.p.125

- Es una herramienta preventiva mediante la cual se evalúan los impactos positivos o negativos que las políticas, planes, programas y proyectos generan sobre el ambiente y se proponen las medidas para ajustarlos a niveles de aceptabilidad.

- En su implementación participan distintos actores ya sean los interesados directos o indirectos, así como una gama interdisciplinaria de profesionales expertos, los cuales utilizando los métodos adecuados obtendrán respuestas sobre la factibilidad del proyecto en relación con la protección del ambiente.

- Los estudios de impacto ambiental son instrumentos eficaces ya que incluyen un análisis ambiental integral porque incluye todos los aspectos básicos involucrados; así como también puede considerarse como un análisis formal, en cuanto cumple con los requisitos exigidos para tal fin.

- Los estudios de impacto ambiental cumplen con un marco general para la aplicación preventiva de la protección ambiental.

- Los estudios de impacto ambiental buscan asegurar que los recursos y elementos ambientales susceptibles de ser afectados se describan y estudien considerando todas las medidas destinadas a su protección, de acuerdo a los requisitos y exigencias determinados para tal fin.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO LEGAL**

#### II.1 Normativa Internacional

El tema ambiental ha venido evolucionando, a tal punto de ser de gran importancia tanto, para los gobiernos, como para los entes económicos particulares. La necesidad de proteger al ambiente, todos sus componentes y utilizarlos de una manera racional es una preocupación mundial. Así, el requerimiento de los estudios de impacto ambiental como una de las herramientas utilizadas para ello, se encuentra tanto en las legislaciones internas de los países, como en distintos tratados y declaraciones internacionales, dentro de los cuales es preciso señalar:

II.1.1 La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1.972):

En su Principio 7 encontramos un importante enunciado que obliga a los gobiernos asumir responsabilidades en este sentido, cuando establece que para llegar a esta meta es necesario que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común, y que hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole deben plasmar con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Y especialmente establece que: “ ...Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio. También se requiere la cooperación internacional con el objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas por las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a



los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y su posteridad”.<sup>4</sup>

II.1.2 La Carta Mundial de la Naturaleza (Asamblea General de las Naciones Unidas 1.982):

En el texto de esta Declaración proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 37/7 el 28 de Octubre de 1.982, encontramos la disposición número 11, según la cual *se deben controlar las actividades que pueden tener consecuencias sobre la naturaleza y se deben utilizar las mejores técnicas disponibles que reduzcan al mínimo los peligros graves para la naturaleza. Y en el literal c) de esta disposición se establece que : “... Las actividades que puedan perturbar la naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudio de los efectos que puedan tener los proyectos de desarrollo sobre la naturaleza. en caso de llevarse a cabo, tales actividades se planificarán y realizarán con vistas a reducir al mínimo sus posibles efectos perjudiciales”*<sup>5</sup>

II.1.3 La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1.992):

En esta Declaración se consagraron dos principios referentes a la obligación bajo estudio, a saber, el Principio 15, en concordancia con el 37, los cuales en su orden establecen:

*“PRINCIPIO 15: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”(...)*

---

<sup>4</sup> <http://www.pnuma.org/> “Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” 1.972

<sup>5</sup> Idem “Carta Mundial de la Naturaleza” 1.982

*PRINCIPIO 17: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”(...)*<sup>6</sup>

#### II.1.4 El Convenio sobre la Diversidad Biológica:

Suscrito en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1.992, consagra en su artículo 14 la obligatoriedad de la evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso, y que Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda debe establecer procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitir la participación del público en esos procedimientos.

Igualmente este Convenio prevé que deben establecerse arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de los programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica;

Asimismo, pauta la promoción, con carácter recíproco, la notificación, el intercambio de información y las consultas acerca de las actividades bajo su jurisdicción o control *“...que previsiblemente puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica de otros Estados o de zonas no sujetas a jurisdicción nacional, alentando la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales, según proceda”*<sup>7</sup>

#### II.1.5 Declaración Ministerial de Malmo:

Adoptada en Malmo, Suecia el 31 de Mayo de 2.000 con motivo de la celebración del “Primer Foro Global Ministerial del Medio Ambiente” con el patrocinio

---

<sup>7</sup> <http://www.pnuma.org> “Convenio sobre la Diversidad Biológica” 1.992

del PNUMA, en esta Declaración conseguimos una reafirmación de los postulados de la Declaración de Río, así:

*“3. El comprometido papel del derecho ambiental internacional y el desarrollo del derecho nacional ofrecen una base sólida para enfrentar las amenazas ambientales del presente. Asimismo debemos de reconocer la central importancia del cumplimiento y ejecución de obligaciones ambientales, promoviendo la observancia de una vía preventiva establecida por los Principios de Río, así como de otras herramientas políticas y del fortalecimiento de la capacidad constructiva.”<sup>8</sup>*

II.1.6 El Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un contexto Transfronterizo:

Suscrito en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991. Las Partes de este Convenio miembros de la hoy Unión Europea, conscientes de la incidencia recíproca de las actividades económicas y de sus consecuencias en el medio ambiente; afirmando la necesidad de asegurar un desarrollo ecológicamente racional y sostenible, resueltos a intensificar la cooperación internacional en el campo de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente, especialmente en un contexto transfronterizo, y conscientes de la necesidad y de la importancia de elaborar políticas previsoras y de prevenir, atenuar y vigilar cualquier impacto importante perjudicial para el medio ambiente en general y, y de manera particular, en un contexto transfronterizo, se obligaron a tener en cuenta, de forma expresa factores medioambientales al comienzo del proceso de toma de decisiones, mediante el recurso de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente, en todos los niveles administrativo, como instrumento necesario para mejorar la calidad de la información suministrada a los responsables, de manera que éstos puedan tomar decisiones ecológicamente racionales atendiendo diligentemente a reducir al mínimo posible los impactos ambientales.

Este Convenio igualmente tiene presente los esfuerzos realizados por las organizaciones internacionales para promover la práctica de la evaluación del impacto ambiental sobre el medio ambiente, tanto a niveles nacionales, como

---

<sup>8</sup> <http://www.pnuma.org> “Declaración de Malmo” 2.000

internacionales, y toma en cuenta los trabajos efectuados al respecto bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, y refiere los objetivos y principios de la evaluación de impacto sobre el medio ambiente aprobados por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y la Declaración Ministerial sobre Desarrollo Sostenible (Mayo 1.990, Bergen, Noruega).

## II.2 Derecho Comparado

Es alentador conseguir que gran parte de los países han incluido en sus Constituciones la obligación de la presentación de los estudios de impacto ambiental, llamando poderosamente la atención la no inclusión de la misma en las Constituciones de países como Canadá y Estados Unidos. En todo caso, de seguidas se hacen las siguientes referencias:

### II.2.1 Normativa Española

El procedimiento de evaluación de impacto ambiental fue aprobado por el Congreso nacional de este país el 28 de junio de 1986 (RDL 1302/86) y el Reglamento que regula su aplicación quedó sancionado el 30 de septiembre de 1988 (RDL 1131/88).

El Reglamento define las actividades para las que resulta obligatoria dicha evaluación y establece el procedimiento administrativo a seguir en estos casos. Este trámite incluye la realización de un estudio de impacto ambiental, cuyos objetivos y contenido quedan especificados en el texto legal.

En él quedan definidas también las competencias de los organismos de medio ambiente en la evaluación de los proyectos y la necesidad de que estos organismos realicen una declaración que condiciona su autorización.

Esto significa que un proyecto sólo podrá ser autorizado por la administración correspondiente en el caso de que el organismo de medio ambiente haya efectuado una declaración favorable, tras haber examinado el estudio de impacto ambiental.

### II.2.2 Argentina

La sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 1996, constituyó para esta ciudad un verdadero hito en materia ambiental. En aquella oportunidad, los convencionales constituyentes advirtieron la necesidad de recoger en el articulado de la constitución postulados que promovieran el desarrollo sustentable. En este marco, se consagraron con rango constitucional, entre otros, principios como el ambiente sano , herramientas de gestión como la evaluación de impacto ambiental, mecanismos de participación y control como la audiencia pública y el acceso a la información

Es entonces, el artículo 30 de esa Constitución el que, en forma expresa, aborda la necesidad de institucionalizar la evaluación de impacto ambiental. En respuesta a este imperativo constitucional, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, tomando en consideración diferentes iniciativas, elaboradas no sólo por representantes del ámbito legislativo y ejecutivo, sino también por algunos particulares, a fines del año 1998 aprobó la Ley Nº 123/98 de Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental para la Ciudad de Buenos Aires.

Y es así, como en los artículos 26 y 30 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, concatenadamente se establece esta obligación constitucional. El artículo 26 consagra que el ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano así como también el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer. La ciudad es territorio no nuclear. Se prohíbe la producción de energía nucleoelectrica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancias y residuos radioactivos. Se regula por reglamentación especial y con el control de autoridad competente, la gestión de las que sean requeridas para usos medicinales, industriales o de investigación. Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o puedan causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas; y el artículo 30: establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

### II.2.3 Colombia

En este país los derechos ambientales se encuentran consagrados básicamente en los artículos 79 y 80 de su Carta Magna. El artículo 79 establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano; que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Y el artículo 80 pauta la participación del Estado en la planificación manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo prevé la cooperación con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Como se desprende de la lectura de este articulado el Constituyente Colombiano no le dio rango constitucional a la obligación de presentación del estudio de impacto ambiental.

### II.2.4 Francia

En este país conseguimos que la primera ley francesa sobre la materia es la relativa a la Protección de la Naturaleza, del 19 de julio de 1.976, cuyo artículo 2 exige que los estudios previos a la realización de un ordenamiento u obra que por la importancia de sus dimensiones o sus incidencias sobre el medio natural puedan atentar contra éste último, deben comprender un estudio de impacto que permita apreciar sus consecuencias. Este artículo es desarrollado luego por el decreto de la Ley Relativa a la Protección de la Naturaleza del 12 de octubre de 1.977.

Sin embargo, el texto de la Constitución Francesa, no hace referencia a los estudios de impacto ambiental. Aunque gran número de decretos, y en especial cinco de ellos, se refieren al establecimiento de esta obligación, como sigue:

- “Ley de Orientación y de la Programación de la Justicia” (Nº 2002-1138 del 09 de Septiembre de 2.002)
- “Ley Relativa a la Arqueología Preventiva” (Nº 2001-44 del 17 de Enero de 2.001)
- “Ley Para la Utilización Racional de la Energía” (Nº 96-1236 del 30 de Diciembre de 1.996)
- “Ley de Orientación para el Ordenamiento Territorial” (Nº 95-115 del 04 de Febrero de 1.995)
- “Ley de Energía Hidráulica” (del 16 de Octubre de 1.919)

### II.3 Legislación Venezolana

Las disposiciones legales que rigen en nuestro País la obligatoriedad de la presentación de los estudios de impacto ambiental y sociocultural, la elaboración de las evaluaciones ambientales, tramitaciones y autorizaciones administrativas ambientales las encontramos fundamentalmente en los siguientes instrumentos:

#### II.3.1 Base Constitucional

La consagración de esta obligación constitucional está plasmada en el artículo 129 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999 (Gaceta Oficial Nº 5.453 del 24/03/00), el cual reza:

**“TODAS LAS ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE GENERAR DAÑOS A LOS ECOSISTEMAS, DEBEN SER PREVIAMENTE ACOMPAÑADAS DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIOCULTURAL”** (Mayúsculas y negrillas nuestras)

#### II.3.2 Leyes:

En las siguientes leyes encontramos disposiciones relativas a los estudios de impacto ambiental, así:

a) Ley Orgánica del Ambiente (Gaceta Oficial. Nº 31004 del 16/06/76). (El contenido de las disposiciones pertinentes será analizado más adelante.)

b) Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio: En su artículo 6 establece que la suprema autoridad en la "ordenación del territorio" la ejerce el Presidente de la República en Consejo de Ministros, entendiendo como tal "la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral, por lo que, queda entendido que la ordenación del territorio comprende incluidas otras actividades, la protección integral del ambiente, la conservación y racional aprovechamiento de recursos naturales renovables como las aguas, los suelos, el subsuelo, los recursos forestales y los recursos naturales no renovables.

#### III.3.3 Decretos:

a) Decreto N° 1.257 del 13/03/96, Gaceta Oficial N° 35946 del 25/04/96, "Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente" contiene las exigencias más amplias con respecto a esta materia, que serán examinadas en capítulo separado.

b) Decreto N° 638 sobre Normas sobre calidad del aire y control de la contaminación atmosférica (07/06/98)

c) Decreto N° 883 del 11/10/95, Gaceta Oficial N° 5021 Extraordinario del 18/12/95 sobre "Normas para la clasificación y control de los cuerpos de agua y vertido de efluentes líquidos"

#### III.3.4 Instrumentos no Vinculantes:

a) Guía para la Aplicación del Decreto 1.257 relativo a Normas Sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente" dictada por la Dirección de Calidad Ambiental del MARN en 1.997

b) Dictamen N° 136 de la Consultoría Jurídica del MARN y de los Recursos Naturales de fecha 18/12/00, Gaceta Oficial N° 37.102 del 19/12/00.



## **CAPÍTULO III**

### **LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

#### **III.1 Contenido**

De acuerdo a lo establecido en el Decreto 1.257, tantas veces referido, y vista la evaluación como parte de un proceso de toma de decisión en la formulación de políticas, planes y programas y proyectos de desarrollo para incorporar a la variable ambiental en todas sus etapas; y según el mismo el “Documento de Intención” que da inicio al procedimiento debe contener:

- a) La información sobre los objetivos, justificación y descripción de las opciones a considerar para el desarrollo del proyecto.
- b) Las acciones que tendrán cierto potencial de generar impactos.
- c) El cronograma de planificación.
- d) Las inversiones estimadas

La evaluación de impacto ambiental es un proceso destinado a mejorar el sistema de toma de decisiones públicas, y orientado a resguardar que las opciones de proyectos, programas o políticas en consideración, sean ambiental y socialmente sustentables.

Este proceso se vincula con la identificación, la predicción y la evaluación de impactos relevantes, beneficiosos o adversos. Debe contar necesariamente con una orientación multidisciplinaria e interactiva, alcanzando de esta manera una mejor comprensión de las relaciones existentes entre lo ecológico, lo económico y lo socio cultural.

La EIA se aplica a actividades y proyectos de desarrollo que sean emprendidos por el sector público o privado; e incluye el análisis de alternativas y medidas de mitigación, que buscan la minimización o eliminación de las consecuencias adversas, y la optimización o potenciación de las positivas.

Cada vez más la EIA está siendo vista como un mecanismo clave para lograr que la sociedad civil participe, y así se involucre en el proceso de planificación.

La evaluación de impacto ambiental constituye el mecanismo por excelencia para la evaluación de las actividades que puedan causar daños ambientales. Permite conocer la incidencia de un proyecto sobre el entorno y adoptar medidas para evitar o corregir los impactos que podrían ocasionar la ejecución y el funcionamiento del mismo.

### III.2 Concepto

La evaluación de impacto ambiental (EIA) puede definirse "... como la identificación y valoración de los impactos (efectos) potenciales, planes, programas o acciones normativas relativos a los componentes físico-químicos, bióticos, culturales y socioeconómicos del entorno. El propósito principal de EIA, también llamado "proceso NEPA" es animar a que se considere el medio ambiente en la planificación y en la toma de decisiones para, en definitiva, acabar definiendo actuaciones que sean más compatibles con el medio ambiente..."<sup>9</sup>

En la doctrina mexicana encontramos la claridad de la necesidad de establecer este concepto para distinguirlo de otras figuras jurídicas que se le asemejan, haciendo una primera aproximación al tema a partir de la decisión 14/25 del Consejo de Administración del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (1987), que establece metas y principios para la evaluación del impacto ambiental. Y en efecto, tomando en cuenta diversos pasajes de ese documento se concluye en que éste entiende por evaluación de impacto ambiental "... la determinación previa que, con miras a lograr un desarrollo adecuado y sostenible, se hace de los efectos que una actividad dada que se ha planeado realizar podría tener sobre el medio ambiente, cuando por su alcance, naturaleza y ubicación dicha actividad puede afectarlo considerablemente(...)"<sup>10</sup>

### III.3 Métodos

---

<sup>9</sup> CANTER, Larry *"Manual de Evaluación de Impacto Ambiental"*. Segunda Edición, Editorial McGraw-Hill, España 1.997

<sup>10</sup> BRÁÑEZ, Raúl *"Manual de Derecho Ambiental Mexicano"* Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, México 2.000, p.219-220

El propio Decreto 1.257, establece los siguientes métodos de evaluación de impacto ambiental:

a) Estudio de Impacto Ambiental: Estudio técnico orientado a predecir y evaluar los efectos del desarrollo de una actividad sobre los componentes del ambiente natural, social y cultural, y proponer las correspondientes medidas preventivas, mitigantes y correctivas a los fines de verificar el cumplimiento de las disposiciones ambientales contenidas en la normativa legal vigente en el país y determinar los parámetros ambientales que conforme a la misma deban establecerse para cada programa o proyecto.

b) Evaluación Ambiental Específica: Consiste en un estudio orientado a evaluar la incorporación de la variable ambiental en el desarrollo de los programas y proyectos siguientes:

b.1 Los que generen efectos localizados o específicos sobre el ambiente.

b.2 Los que se localicen en áreas fuertemente intervenidas.

b.3 Los que hayan generado efectos en etapas previas de ejecución que ameriten ser evaluados.

b.4. Los que no requieran de la elaboración del estudio de impacto ambiental.

c) Recaudos Técnicos: Como su nombre lo indica consiste en la presentación de recaudos técnicos tales como memorias descriptivas del proyecto, planes de recuperación de áreas, planes de manejo de desechos, mapas y planos entre otros, cuando los efectos que causa el proyecto sobre el ambiente sean mínimos y no requieran la presentación ni de estudios de impacto ambiental, ni evaluaciones ambientales específicas.

#### III.4 Actividades sujetas

En nuestro país están reguladas por el Decreto 1.257 *“NORMAS SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE”* en su artículo 4° el cual establece:

*“Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas interesadas en desarrollar programas y proyectos que impliquen la ocupación del territorio deberán notificarlo al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (SIC),*

*mediante la presentación de un Documento de Intención. La notificación se realizará al inicio de los estudios de factibilidad, a los efectos de la determinación por el señalado Ministerio de la metodología a seguir para la evaluación ambiental correspondiente”<sup>11</sup>*

El contenido de este Decreto, a su vez se fundamenta en los artículos 4, 19, 20 y 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, los cuales establecen el sistema de control, corrección y prohibición de las actividades susceptibles de degradar el ambiente por parte del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes. Así, encontramos que el artículo 20, lista las actividades que se consideran susceptibles de degradar el ambiente, como sigue:

*1. Las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o el subsuelo o incidan desfavorablemente sobre la fauna o la flora;*

*2. Las alteraciones nocivas de la topografía;*

*3. Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;*

*4. La sedimentación en los cursos y depósitos de aguas;*

*5. Los cambios nocivos del lecho de las aguas*

*6. La introducción y utilización de productos o sustancias no biodegradables;*

*7. Las que producen ruidos molestos o nocivos;*

*8. Las que deterioran el paisaje*

*9. Las que modifican el clima*

*10. Las que produzcan radiaciones ionizantes;*

---

<sup>11</sup> Decreto N° 1.257 (Gaceta Oficial N° 35.946 del 13-03-96)

11. Las que propenden a la acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios;

12. Las que propenden a la eutricación de lagos y lagunas;

13. Cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y el bienestar del hombre<sup>12</sup>

En este mismo sentido, el Decreto N° 1.257, en su artículo 6°, lista los programas y proyectos que requieren estudios de impacto ambiental, que de seguidas se especifican, y que por tanto corresponden a los proyectos o actividades, en que el **MARN** requiere del cumplimiento de esta obligación de presentación de un Estudio de Impacto Ambiental, como sigue :

<b>Minería</b>	<b>Hidrocarburos</b>
Explotación o procesamiento de carbón a cielo abierto.	Programas de perforación exploratoria
Explotación o procesamiento de bauxita.	Programa de producción de hidrocarburos.
Explotación de minas de material fisionable	
Explotación de sal con fines industriales.	
Explotación de minerales metálicos y piedras preciosas.	
Explotación primaria de asbesto	

<sup>12</sup> Ley Orgánica del Ambiente (Gaceta Oficial N° 37.102 del 16-06-76)

<b>Forestal</b>	<b>Agroindustrial – Acuicultura</b>
<p>Aprovechamiento forestal de bosques sujetos a planes de ordenación y manejo forestal, con una superficie mayor de 500 Has.</p> <p>Aprovechamiento forestal de bosques no sujetos a planes de ordenación y manejo forestal, con una superficie mayor de 10.000 Has.</p> <p>Plantaciones forestales con fines comerciales o industriales, que establezcan una cuota anual mayor a 500 Has.</p>	<p>Centrales azucareros.</p> <p>Destilerías o plantas no artesanales de bebidas alcohólicas.</p> <p>Plantas productoras de celulosa, pulpa y papel.</p> <p>Camaroneras.</p>
<b>Producción de energía</b>	<b>Transporte</b>
<p>Refinerías de petróleo</p> <p>Complejos petroquímicos.</p> <p>Generación de energía termoeléctrica.</p> <p>Parcelamientos industriales.</p> <p>Industrias básicas de hierro y acero.</p> <p>Producción de cemento y yeso.</p> <p>Procesamiento de materiales radioactivos.</p>	<p>Proyectos de autopistas.</p> <p>Proyectos de vías rurales, troncales y locales.</p> <p>Proyectos de aeropuertos públicos y privados.</p> <p>Puertos comerciales y muelles.</p> <p>Proyectos de canales y vías de navegación</p> <p>Proyectos de obras hidráulicas.</p> <p>Disposición de desechos.</p>

	Rellenos sanitarios con capacidad de 300 Ton.m
<b>Infraestructura</b>	<b>Infraestructura turística o residencial</b>
<p>Líneas de transmisión eléctricas</p> <p>Oleoductos, poliductos y gasoductos troncales.</p> <p>Embalses para riego, control de inundaciones, abastecimiento general.</p> <p>Rellenos de áreas marino-costero, lacustre y fluviales para construcción de obras de infraestructura.</p> <p>Descarga submarina de aguas servidas.</p> <p>Plantas de tratamiento de aguas servidas municipales para más de 10.000 Hab.</p>	<p>Desarrollos urbanísticos residenciales con densidad bruta mayor de 100 Hab/Ha., o población mayor de 2.500 hab. A ubicarse fuera de áreas urbanas.</p> <p>Desarrollos turísticos con más de 100 habitaciones en áreas costeras e insulares u ocupación mayor de 60 Hab./Ha.fuera de áreas urbanas.</p> <p>Desarrollos turísticos con superficie mayor a 20 Ha. En áreas continentales.</p>

Fuente: Decreto 1.257 MARN, "Normas Sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente"

### III.5 Procedimientos

Conforme lo contempla el Decreto 1.257, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, interesadas en desarrollar programas y proyectos que impliquen la ocupación del territorio deberán cumplir con una serie de requisitos y ajustarse a los procedimientos contemplados en el Título II del referido Decreto, los cuales según el tipo de actividad a desarrollar pueden clasificarse en:

### III.5.1 Procedimiento ordinario

Se inicia mediante la presentación por parte del interesado ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (MARN), de un Documento de Intención al inicio de los estudios de factibilidad, a los fines de que dicho Órgano determine en un plazo no mayor de treinta (30) días continuos a su presentación, la metodología a seguir para la evaluación ambiental correspondiente. El Documento de intención contendrá información detallada sobre los objetivos, justificación y descripción de las opciones a considerar para el desarrollo del programa o proyecto propuesto, las acciones potencialmente generadoras de impacto en cada etapa, el cronograma de planificación, la inversión estimada, información sobre los componentes físico-natural y socio-económico del ambiente a ser afectado por las diferentes opciones y cualquier otro dato que pudiera resultar relevante para la evaluación del programa o proyecto. Estas disposiciones serán aplicadas en igual forma para los supuestos de ampliación, reactivación, reconversión, clausura, cierre y desmantelamiento de actividades susceptibles de degradar en forma alguna el ambiente.

La propuesta de términos de referencia se ajustará a cada caso en particular y será aprobada o negada por el MARN en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días continuos a partir de su presentación, en decisión expresa y justificada conforme los lineamientos de la LOPA.

El MARN mediante Resolución establecerá los recaudos que adicionalmente deban presentarse para la tramitación de la autorización o aprobación correspondiente, y en su caso los promotores de programas y proyectos que debido a sus mínimos efectos sobre el ambiente no requieran de la presentación de Estudios de Impacto Ambiental o Evaluaciones Ambientales específicas, conforme las exigencias expuestas anteriormente. Aquellas Autorizaciones relativas a ocupación del territorio se tramitarán conforme las disposiciones de los artículos 49 y 53 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, ajustándose a lo establecido en los planes sobre la materia; en caso de inexistencia de tales, la autorización o aprobación se ajustará a los criterios contemplados en el artículo 76 eiusdem.

El resultado del análisis de los Estudios o Evaluaciones de Impacto Ambiental o recaudos presentados, será notificada por el MARNR en un plazo no mayor de



sesenta (60) días a contar de la presentación de la solicitud, al responsable del proyecto y otorgará o negará la autorización o aprobación para la ocupación del territorio. En el primero de los casos se determinará la compatibilidad de la actividad propuesta con las restricciones y potencialidades físico-naturales, sociales y económicas del área, breve descripción del proyecto propuesto, medidas propuestas indicando impacto al cual van dirigidas, las condiciones y recomendaciones pertinentes. En el caso de las autorizaciones para la ocupación del territorio, procederá posteriormente el responsable del proyecto a la tramitación de la autorización para la afectación de recursos naturales renovables respectiva, antes del inicio de la actividad, presentando los recaudos indicados por el MARNR en la autorización de ocupación del territorio otorgada. En este segundo caso (autorización para afectación de los recursos naturales renovables) se establecerán las condiciones bajo las cuales se desarrollará la afectación del ambiente durante todas las etapas del programa (implantación, operación, clausura, desmantelamiento y recuperación de áreas degradadas)

### III.5.2 Procedimiento para actividades de Minas e Hidrocarburos:

El Ministerio de Energía y Minas, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las Gobernaciones de los Estados y Petróleos de Venezuela, S.A. y sus Empresas Filiales, deberán obtener antes de otorgar concesiones y contratos de exploración y explotación minera y de hidrocarburos o en fecha anterior al inicio de actividades, la correspondiente aprobación para la ocupación del territorio (parcelas individuales, lotes o áreas a parcelar) otorgada por el MARN, conforme a las disposiciones contenidas a tal efecto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. El Cuestionario Ambiental contentivo de datos específicos a los fines de la tramitación de la aprobación o autorización para la ocupación del territorio, será publicado mediante resolución por el MARN.

Otorgada la autorización para la ocupación del territorio, los interesados (beneficiarios de la concesión o contrato) deberán obtener del MARN la autorización para la afectación de recursos naturales como requisito previo al inicio de la fase de exploración. Los recaudos que deben aportarse serán establecidos mediante

Resolución por dicho Organismo. Únicamente en el caso de solicitud de afectación de recursos naturales con fines de perforación exploratoria, estará acompañada de un Estudio de Impacto Ambiental, cuyo alcance será fijado por dicho Órgano en función de una propuesta en términos de referencia (con las exigencias antes descritas) realizada por los promotores de la actividad. Esta solicitud de afectación de recursos contendrá una breve descripción del programa o proyecto, de las medidas preventivas, mitigantes y correctivas de los impactos en forma específica y detallada, y las condiciones bajo las cuales se efectuará la afectación.

La autorización para afectación con fines de explotación temprana y la instalación de plantas pilotos en la fase de exploración minera, queda sujeta a la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental por ante el MARN. Ello no obsta que puedan exigirse Estudios similares en la fase de exploración, cuando la importancia de la afectación del ambiente por la actividad o la fragilidad del área de ubicación así lo recomienden.

La autorización para la afectación de recursos naturales renovables por parte de los beneficiarios de contratos y concesiones, es indispensable para iniciar la fase de explotación minera o producción de hidrocarburos. A tal efecto, se presentará ante el MARN un Estudio de Impacto Ambiental que será elaborado como instrumento para la incorporación de las consideraciones ambientales correspondientes en el Estudio de Factibilidad Técnico Económica y el correspondiente Programa de Explotación Minero y de Producción de Hidrocarburos. Los términos de referencia que se fijarán a los fines de la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, serán bajo similares parámetros a los anteriormente estudiados y los términos de su resultado en lo relativo a previsiones será trascendente y limitante en el alcance de la autorización de afectación de recursos naturales renovables en esta fase de explotación y producción, no obstante podrán imponerse restricciones adicionales, a juicio del Órgano encargado. El plazo de vigencia de la autorización será igual al previsto para la ejecución de los respectivos Programas de Explotación Minera y Producción de Hidrocarburos.

En el caso de actividades de exploración y explotación de minerales no metálicos, arenas y gravas, los promotores de actividades presentarán ante el MARN programas de mitigación y recuperación ambiental de las áreas afectadas, en caso de ser requerido a juicio del Organismo respectivo, deberá presentarse un Estudio de Impacto Ambiental en los términos estudiados. Para el caso de extracción eventual de arenas y gravas estará sujeta a la tramitación de permisos de afectación de recursos naturales renovables. Asimismo, regirán las normas comentadas para la evaluación ambiental de los programas y proyectos conexos o complementarios de las actividades de exploración o explotación minera y producción de hidrocarburos.

III.5.3 Procedimiento en Áreas Urbanas cuya autorización para la Ocupación del Territorio es otorgada por Organismos distintos al MARN:

Los Organismos nacionales, estatales y municipales, como Órganos competentes para el otorgamiento de las autorizaciones y aprobaciones para la ocupación del territorio y para la determinación de las variables urbanas fundamentales, velarán según el caso por la incorporación de la variable ambiental en los programas y proyectos sujetos a supervisión y control. En el caso de los Municipios, orientarán a los interesados en el caso de desarrollo de actividades que requieran la presentación de Estudio de Impacto ambiental, su realización ante el MARN, a los fines del establecimiento de la variable ambiental a ser incorporada en las variables urbanas fundamentales. En los demás casos (nacionales y estatales) se orientará a los interesados en proyectos que impliquen la ocupación del territorio sobre la presentación ante el MARN del Documento de Intención, a los fines de determinar la procedencia de elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, bajo los parámetros dispuestos en el contenido del Decreto 1.257, anteriormente estudiados. El cumplimiento de estos requerimientos se verificará a través de la exigencia por parte de la Autoridad Nacional, Estatal o Municipal de parte del promotor del proyecto la acreditación técnica de los Estudios de Impacto Ambiental otorgada por el MARN, como requisito para la admisibilidad de las solicitudes en materia de ordenación del territorio y urbanística.

Los procedimientos administrativos para la obtención de las autorizaciones ambientales listadas, se encuentran contenidos en el Decreto 1.257, tantas veces citado, en los artículos del 4 al 14 para el Procedimiento Ordinario, referente a actividades a desarrollarse en Áreas Rurales y las Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), administradas por el Ministerio del Ambiente; de los artículos 15 al 23 eiusdem para las Actividades Mineras y de Hidrocarburos; y de los artículos 24 al 25 del mismo Decreto, para las Áreas Urbanas y donde las autorizaciones para la ocupación del territorio son otorgadas por organismos distintos al MARN; y que a efecto de su mejor comprensión se ilustran en cuadros anexos.

### III.6 Métodos Técnicos para la Evaluación de Impactos Ambientales:

Existen tres métodos para evaluar los impactos, dependiendo de las necesidades, del uso y del tipo de proyecto a desarrollar; así como de sus características y del área que va a sufrir la influencia del proyecto o actividad, los cuales son:

a) Modelaje, es decir, la representación simplificada de la realidad. El modelaje puede ser físico mediante el empleo de maquetas y plantas pilotos o matemáticos con el uso de ecuaciones.

b) Matriz de Leopold

c) Método de los Criterios Relevantes Integrados, aplicando el Valor del Impacto Ambiental (este método es el más empleado), y el valor del impacto ambiental se calcula como sigue:

#### VALOR DEL IMPACTO AMBIENTAL

$$VIA = (PxWp) + (IxWi) + (ExWe) + (DxWd) + (RxWr)$$

donde:

P: probabilidad de ocurrencia del impacto (muy alta, alta, moderada, baja)

I: intensidad, fuerza o magnitud con la cual el impacto se manifiesta (muy alta, alta, moderada, baja)

E: extensión, o ámbito espacial en la cual se manifiesta el impacto (regional, subregional, local, puntual)

D: duración, período de tiempo durante el cual el impacto está presente (muy larga, larga, mediana, corta)

R: reversibilidad, capacidad del medio para retornar por si mismo a su estado original o similar al que tenía (irreversible, largo plazo, mediano plazo, corto plazo)

W: peso otorgado a cada criterio basándose en su importancia

Luego "... a cada uno de estos indicadores se le asigna un peso específico dentro de la escala de 1 a 100 según la relevancia que tenga cada uno. Por otra parte, se establece una categoría de clasificación para cada uno de los indicadores dentro de la escala de puntos que va de uno a 10. La ponderación del peso específico de los indicadores con valores asignados a cada efecto da como resultado el Valor de Impacto Ambiental (VIA)"<sup>13</sup>

### III.6 Base Técnica

En este sentido, la EIA constituye una herramienta, cada vez más aceptada, que favorece esta mecánica de participación en la evaluación y el diseño de las actividades y los proyectos a desarrollar, prestando especial consideración a los temas ambientales, sociales, de salud pública, culturales y económicos.

Generalmente se observa que una EIA se compone de los siguientes pasos:

Screening: Primer paneo para decidir donde se encuadra el proyecto en consideración "(...)Screening y scoping son términos ingleses que se han acuñado para ser utilizados en los procesos de EIA que se llevan a cabo en muchos países. Hay diferencias sutiles pero también significativas en cómo se utilizan (...). De hecho, estos términos son extensiones de la idea que representa establecer lo significativo que es un impacto(...) Básicamente, si un promotor está desarrollando una actividad específica, entonces la preocupación básica inicial radica en la posible aplicación de las exigencias de la EIA. "Screening" trata sobre si se necesita o no un estudio de impacto ambiental para esa futura actuación(...)"<sup>14</sup>

Evaluación Ambiental Preliminar: Evaluación de impacto ambiental reducida: a proyectos de bajo o dudoso impacto.

---

<sup>13</sup> Revista de Derecho Corporativo, Universidad Metropolitana, Vol. 2, N° 1, Caracas, 2.002, p.134-135

<sup>14</sup> CANTER, Larry *"Manual de Evaluación de Impacto Ambiental" Segunda Edición, Editorial McGraw-Hill, España 1.997*

Scoping: Análisis del alcance del estudio de impacto ambiental. Incluye la elaboración de los términos de referencia del estudio.

Estudio de impacto ambiental: Producción del documento técnico de la EIA.

Acto Administrativo de aprobación de la EIA: Otorgada por la autoridad de aplicación.

No todos los proyectos de desarrollo recorren cada una de estas etapas mencionadas. Tampoco todos los proyectos son susceptibles de ser incorporados al régimen de EIA, en razón de su tamaño, naturaleza, o carácter de sus insumos, tecnologías, productos o residuos a generar. Es por ello, que las tres primeras etapas (screening, evaluación preliminar y scoping) son extremadamente importantes a fin de determinar tanto la aplicabilidad de la EIA, como el alcance y la focalización que serán requeridas en las etapas posteriores.

Como el estudio de impacto ambiental es una herramienta importante en la toma de decisión y en la protección ambiental, se pueden incorporar variables que de otra forma sería muy difícil incorporarlas a la gestión ambiental o en su defecto, no ser consideradas.

## CAPÍTULO IV

### EL MANDATO CONSTITUCIONAL

#### IV .1 Concepto de obligación

Antes de adentrarnos en el examen de la obligación objeto de este estudio ,es conveniente precisar y refrescar el concepto de obligación, y así tenemos que la expresión obligación proviene del latín obligatio, compuesta de ob (por causa de, alrededor de) y ligatio (ligo, ligar ligare, que significa atar, ligar). Obligare significa atar alrededor de. Etimológicamente, no hay duda que su significado está estrechamente ligado al concepto de atadura, ligamen o compromiso. La definición romana clásica la encontramos en las Institutas de Justiniano y por ello fue llamada definición justiniana, la cual establece:

“...La obligación es un lazo de derecho que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme al derecho de nuestra ciudad... Las diversas definiciones del Derecho Moderno difieren poco entre sí, y en rigor se limitan a reproducir los principios inspiradores romanos...”<sup>15</sup>

Y es así como conseguimos modernamente el siguiente concepto de obligación:

“Vínculo jurídico en virtud del cual una persona, denominada deudor, se compromete frente a otra, denominada acreedor, a ejecutar en su beneficio una determinada prestación de dar, hacer o no hacer, valorable en dinero; la cual en caso de no ser cumplida por el deudor, comprometería a éste a responder con su patrimonio”<sup>16</sup>

#### IV.2 Alcance de la obligación constitucional

---

<sup>15</sup> MADURO, Eloy “ *Curso de Obligaciones*” Editorial Texto, Caracas 1.997, p.23-24

<sup>16</sup> Ibidem, p.26

Es importante señalar que los estudios de impacto ambiental adquirieron rango constitucional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999, al establecer en su artículo 129 que:

***“Todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural ...”*** (Negrillas y cursivas nuestras).

En vista de que la obligación de la presentación del estudio de impacto ambiental y sociocultural está prevista en nuestra Carta Magna como requisito previo para las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas (aunque en sana lógica debería decir capaces de generar o causar daños a los ecosistemas, ya que la susceptibilidad es justamente de éstos, y más bien lo que representan las actividades es una potenciabilidad dañosa o capacidad de lesionarlos, en otras palabras la fragilidad es de los ecosistemas y no de las actividades), es por lo que se hace preciso el análisis del concepto de ecosistema para poder perfilar el alcance de tal obligación.

Así, tenemos que la estructura de un ecosistema consta de la biocenosis o comunidad (conjunto de organismos vivos de un ecosistema), y los componentes abióticos referidos al biotopo o medio ambiente en que viven los organismos. Y es por lo que los ecosistemas son sistemas complejos, formados por una trama de elementos físicos (el biotopo) y biológicos (la biocenosis o comunidad de organismos).

Otro alcance del ecosistema es que todos los seres vivos dentro del él se relacionan entre sí para alimentarse, protegerse, reproducirse y autoperpetuarse. Las relaciones de alimentación son muy importantes en un ecosistema, porque los seres vivos se alimentan unos de otros y forman cadenas alimenticias. Como todos los seres vivos de un ecosistema están relacionados, cualquier cambio influye en todos ellos.

El ecosistema es básicamente un sistema funcional. Todos necesitan una fuente de energía que, fluyendo a través de sus distintos componentes mantiene la



vida y moviliza el agua, los minerales y otros componentes físicos del mismo. La fuente primera y principal de energía es el sol. En todos los ecosistemas existe, además, un movimiento continuo de materiales. Los diferentes elementos químicos pasan del suelo, el agua o el aire a los organismos y de unos seres vivos a otros, hasta que vuelven, cerrándose el ciclo. Por eso, son tan importantes las relaciones que se establecen, y es por lo que los mismos se estudian analizando las relaciones alimentarias, los ciclos de la materia y los flujos de energía, como sigue:

a) Relaciones alimentarias:

La vida necesita un aporte continuo de energía que llega a la Tierra desde el Sol y pasa de unos organismos a otros a través de la cadena trófica. Las redes de alimentación (reunión de todas las cadenas tróficas) comienzan en las plantas (productores) que captan la energía luminosa con su actividad fotosintética y la convierten en energía química almacenada en moléculas orgánicas. Las plantas son devoradas por otros seres vivos que forman el nivel trófico de los consumidores primarios (herbívoros).

Pero las cadenas alimentarias no acaban en el depredador cumbre, sino que como todo ser vivo muere, existen necrófagos, como algunos hongos o bacterias que se alimentan de los residuos muertos y detritos en general (organismos descomponedores o detritívoros). De esta forma se soluciona en la naturaleza el problema de los residuos. Los detritos (restos orgánicos de seres vivos) constituyen en muchas ocasiones el inicio de nuevas cadenas tróficas. Una representación muy útil para estudiar todo este entramado trófico son las pirámides de biomasa, energía o número de individuos. En ellas se ponen varios pisos con su anchura o su superficie proporcional a la magnitud representada. En el piso bajo se sitúan los productores; por encima los consumidores de primer orden (herbívoros), después los de segundo orden (carnívoros) y así sucesivamente.

b) Ciclos de la materia:

Los elementos químicos que forman los seres vivos (oxígeno, carbono, hidrógeno, nitrógeno, azufre y fósforo, etc.) van pasando de unos niveles tróficos a

otros. Las plantas los recogen del suelo o de la atmósfera y los convierten en moléculas orgánicas (glúcidos, lípidos, proteínas y ácidos nucleicos). Los animales los toman de las plantas o de otros animales. Después los van devolviendo a la tierra, la atmósfera o las aguas por la respiración, las heces o la descomposición de los cadáveres, cuando mueren. De esta forma encontramos en todo ecosistema unos ciclos del oxígeno, el carbono, hidrógeno, nitrógeno, etc.

#### c)Flujo de energía:

El ecosistema se mantiene en funcionamiento gracias al flujo de energía que va pasando de un nivel al siguiente. La energía fluye a través de la cadena alimentaria, de los productores a los descomponedores. La energía entra en el ecosistema en forma de energía lumínica y sale en forma de energía calorífica que ya no puede reutilizarse para mantener otro ecosistema en funcionamiento. Por esto no es posible un ciclo de la energía similar al de los elementos químicos.

Así, tenemos que el concepto de ecosistema es especialmente interesante para comprender el funcionamiento de la naturaleza y multitud de cuestiones ambientales, que la vida humana se desarrolla en estrecha relación con la naturaleza y que su funcionamiento nos afecta totalmente.

De lo anterior se desprende el alcance de la obligación que se deriva de la Norma Constitucional , la cual es exigible cuando la actividad que se pretende desarrollar, potencialmente puede causar daños a los ecosistemas. Es decir, no todo programa de desarrollo puede, ni debe ser visto como potencialmente capaz de causar daños a los ecosistemas, ha de tener la magnitud y potencialidad de efectivamente provocar una alteración o cambio en estos sistemas tan complejos, en el que cualquier variación en uno de sus componentes, repercutirá en todos los demás componentes, por lo que para que tal exigencia sea válida en definitiva, la actividad a desarrollar deberá tener alguna incidencia en cualesquiera de los componentes del ecosistema, bióticos o abióticos, es decir en la biocenosis o comunidad, compuesta por el conjunto de organismos vivos que viven en él, o en sus componentes abióticos referidos al biotopo o medio ambiente en que viven esos organismos; o en sus relaciones alimentarias, ciclos de la materia y/o flujos de energía según quedó

explanado; con lo cual tenemos que será imprescindible contar con criterios técnicos objetivos al momento de exigir el cumplimiento de esta obligación.

Por otra parte, y en este mismo sentido, para medir el alcance sociocultural es preciso visualizar a que elementos se refiere. Aunque en nuestra doctrina no existe mucha referencia de ello, se podría pensar que ello está referido a los posibles impactos que un programa de desarrollo puede tener en las costumbres, tradiciones, ingresos, calidad y/o nivel de vida de una población, desplazamiento de mano de obra, la exposición a la transculturización.

Sin embargo, en la doctrina norteamericana encontramos el criterio de que posiblemente el principal inconveniente de muchas actuaciones es su impacto virtual sobre los recursos culturales, que incluyen tanto arquitectura, lugares históricos y yacimientos arqueológicos como las áreas de importancia singular por la información ecológica, científica o geológica que contienen; y que los posibles impactos sobre los recursos culturales incluyen inundación, destrucción, alteración o molestia, delimitándolos así "... El ámbito de los recursos culturales incluye no sólo los límites estrictos del área del proyecto, sino también las zonas colindantes en las que, razonablemente, se puede pensar que el proyecto puede tener un impacto directo, modificando los tipos de usos del suelo, o habilitando áreas para la agricultura o para uso público" <sup>17</sup>

#### IV.4 Dictamen de la Consultoría Jurídica del MARN:

Con la puesta en vigencia de nuestra Carta Magna en 1.999, la cual estableció la obligatoriedad de los estudios de impacto ambiental y sociocultural para toda actividad susceptible de generar daños a los ecosistemas, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, en atención a que las Normas sobre Evaluación Ambiental vigentes incluyen tres métodos a este fin, y no uno como lo plantea el nuevo Texto Constitucional, y mientras culmina el proceso de revisión en el que se encuentra el Decreto 1.257 a fin de adecuarlo a las nuevas exigencias constitucionales, ese Ministerio fijó su posición a través de la Resolución N° 136 en

---

<sup>17</sup> CANTER, Larry "Manual de Evaluación de Impacto Ambiental" Segunda Edición, McGrawHill, Madrid, 1.997, p.524

referencia, en la cual básicamente establece que el control de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, y su materialización mediante los procedimientos autorizatorios pertinentes, está contenido en el Decreto No. 1.257 de fecha 25-04-96 “Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente”; que dicha norma contempla tres metodologías de evaluación técnica para la tramitación, como son:

- estudios de impacto ambiental
- evaluaciones ambientales específicas y
- recaudos técnicos.

Y que de acuerdo a esta norma, el tipo de metodología a aplicarse para cada tramitación, dependerá del tipo de actividad que pretenda realizarse.

Sin embargo, por una parte en esta Resolución, se estableció que la Administración deberá orientar su actuación conforme a los parámetros de que de acuerdo al artículo 334 de nuestra Constitución Nacional, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente. Y por otra parte, establece, que a pesar de que el Decreto No. 1.257 no ha sido expresamente derogado, debe considerarse que, la posibilidad que allí se prevé de aplicar diversas metodologías de evaluación ambiental, contradice lo señalado en la Constitución, pues ella nos restringe a una sola metodología: esto es a estudio de impacto ambiental y socio cultural, y considera que la aplicación de una metodología distinta, debe ser desestimada, en virtud de la primacía de la Carta Magna, como lo señala el artículo 7 de su propio texto:

*“La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución”*

Y también dejó sentad este dictamen el criterio de que la Administración sí esta facultada, y de hecho obligada, a solicitar, en cada caso concreto, la

presentación de estudios de impacto ambiental, para las tramitaciones de las autorizaciones correspondientes, en atención al carácter preeminente de la Constitución frente al resto de las normas jurídicas. Y que desde el punto de vista técnico ambiental, no todas las actividades ameritan el mismo tipo de evaluación y, en consecuencia, esto habrá de reflejarse en los términos de referencia que se fijen para cada caso concreto, los cuales deberán estar en función del tipo de actividad y sus potenciales efectos, todo ello determinado con base en los criterios técnicos que posee ese Ministerio, en razón de su experticia como autoridad ambiental.

Y finalmente estableció que "...hasta tanto no se dicte un nuevo instrumento que desarrolle y regule específicamente lo relativo a los estudios de impacto ambiental, la Administración debe aplicar la norma vigente, en cuanto no colida con las disposiciones de la Carta Magna..."<sup>18</sup>

En cuanto a este pronunciamiento tenemos lo siguiente:

Nuestro Texto Fundamental en su penúltimo Título, "De la protección de la Constitución" contiene una novedad absoluta, por lo menos por lo que respecta a la del 61, al crear "... la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que ella sea garante de la efectiva vigencia constitucional..."<sup>19</sup>

Y en cuanto a la inviolabilidad de la Constitución, la Dra. Hildegard Rondón de Sansó nos enseña que su artículo 333 enumera el principio de la inviolabilidad de la Constitución al consagrar que la misma no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o porque fuere derogada por cualquier otro medio distinto al previsto en ella. Y que en tal eventualidad todo ciudadano investido o ciudadana investida o no de autoridad, tendrá el deber de colaborar en el restablecimiento de su efectiva vigencia. Y nos dice que: "...La inviolabilidad de la Constitución, con una redacción más o menos análoga a la del texto antes transcrito, así como al de la Constitución del 61, está presente en la mayoría de las constituciones modernas. Quiso el constituyente preservar la vigencia de la norma

---

<sup>18</sup> Resolución N° 136 de la Consultoría Jurídica del MARN del 18-12-00(Gaceta Oficial N°37.102 del 19-12-00)

<sup>19</sup> RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard "Análisis de la Constitución Venezolana de 1.999" Editorial Ex Libris, Caracas 2.001, p.323

fundamental, aún en los casos en que se produjese su desconocimiento o su reforma total o parcial por un acto de fuerza material por cualquier otro medio derogatorio, diferente de los mecanismos por ella establecidos...”<sup>20</sup>

Estas previsiones constitucionales nos permiten afirmar que este Dictamen de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente podría ser objetado ya que pareciera extralimitarse en cuanto a la discrecionalidad que otorga para la exigencia de los estudios de impacto ambiental y socio cultural, sin ceñirse al requerimiento de la norma, pues la obligación de su presentación es pertinente cuando las actividades a desarrollarse sean capaces de dañar los ecosistemas, pues no toda actividad tiene tal potencial tal como se explicó en el capítulo anterior

De lo anterior se podría aseverar que para preservar la vigencia y guardar la uniformidad constitucional sería conveniente intentar un Recurso de Interpretación ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a fin de definir y puntualizar el alcance de las actividades para las cuales se requiere la presentación del estudio de impacto ambiental y sociocultural; no dejando así en manos de los funcionarios de un Ministerio la libre interpretación y aplicación del Texto Constitucional, ya que ello podría dar lugar a arbitrariedades o excesos que en definitiva perjudican a los administrados, retardando o impidiendo la ejecución de proyectos de desarrollo que redundan en beneficio del país en general.

---

<sup>20</sup> Ibidem, p.323-324

## **CAPÍTULO V**

### **LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PARA SU CONTROL**

En este sentido, es preciso señalar que según el artículo 335 de la Carta Magna, corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, y conforme al artículo 334 del mismo Texto Constitucional corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional, como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquélla.

#### **V.I La Supremacía Constitucional**

Es bien sabido que de acuerdo con el artículo 2 de nuestro Texto Fundamental, Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de justicia, y que conforme al artículo 7 ejusdem, la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, estando sujetos a ella los Órganos que ejercen el Poder público.

Por otra parte, todos los Órganos del Poder Público están sujetos al principio de la legalidad previsto en el artículo 137 de nuestra Carta Magna, según el cual la Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen, en concordancia con el artículo 25 ejusdem, que prevé que todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos o funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirva de excusa órdenes superiores.

#### **V.II La Competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:**

El poder de control de la constitucionalidad atribuido a la Sala Constitucional puede ser ejercido por ésta respecto de las demás Salas que integran el Tribunal

Supremo de Justicia. En efecto, la Constitución vigente, atribuye a esta Sala la misión de garantizar la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales, de los cuales es la máxima y última intérprete, debe velar por su uniforme interpretación y aplicación, y su rango de control constitucional hace que sus interpretaciones sean vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y para todos los jueces de la República.

En este sentido existe jurisprudencia pacífica de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el conocido caso OLIMPIA TOURS AND TRAVEL, C.A. Vs. CORPOTURISMO la cual estableció:

*“... De acuerdo con la norma transcrita, no existe duda alguna de que esta Sala posee la máxima potestad de interpretación de la Constitución y que sus decisiones son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales de la República. Así las cosas, las demás Salas del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales y juzgados de la República están obligados a decidir con base en el criterio interpretativo que esta Sala tenga de las normas constitucionales. El hecho de que el Tribunal Supremo de Justicia o los demás tribunales de la República cometan errores graves y grotescos en cuanto a la interpretación de la Constitución o no acojan las interpretaciones ya establecidas por esta Sala, implica, además de una violación e irrespeto a la Constitución, una distorsión a la certeza jurídica y, por lo tanto, un quebrantamiento del Estado de Derecho. Por ello, la norma contenida en el artículo 335 de la Constitución establece un control concentrado de la constitucionalidad por parte de esta Sala en lo que respecta a la unificación de criterio relativa a la interpretación de la Constitución...”*

*...El Texto Fundamental le otorga pues a la Sala Constitucional una potestad única y suprema en cuanto a la interpretación de la Constitución. Dicha potestad tiene por objeto tal como lo señala la autora española Ana Aba Catoira, el “...preservar la unidad del Texto Constitucional, de donde deriva la necesidad de coherencia o ausencia de contradicciones en los preceptos constitucionales... Asimismo, señala la misma autora como principios de interpretación“...el principio de la función integradora que cumple la Constitución al ser instrumento de cohesión o*



*unión y, por último, el principio de la fuerza normativa de la Constitución en cuanto que norma jurídica suprema del ordenamiento que actúa como límite...* <sup>21</sup>

En esta misma dirección tenemos que conforme a los artículos 1, 266, 334 y 336 de la Constitución, corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, el ejercicio de la Jurisdicción Constitucional con competencia en potestad anulatoria por inconstitucionalidad de las leyes y demás actos dictados en ejecución directa e inmediata de la constitución Que la Constitución de 1999 precisó el régimen del control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, configurándose claramente al Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, como Jurisdicción Constitucional, a los efectos de la anulación de las mismas, y que por ello, el mismo artículo 334 de la Constitución dispone que corresponde exclusivamente al a Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley.

Según nos ilustra el Dr. Allan Brewer Carías emerge, de forma indubitable, que el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control, esto es, que dichas actuaciones tienen una relación directa con la Constitución, por ser en unos casos actos dictados en ejecución directa e inmediata de la misma y, en otros, omisiones de obligaciones indispensables para garantizar el cumplimiento de la Constitución.

En esta dirección coincidente se ha pronunciado la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo en sentencia N° 713 de 30-03-2000, así:

“... En este sentido, la Sala observa que, conforme al nuevo ordenamiento constitucional, el control concentrado de constitucionalidad de algunos actos, como los normativos, dictados por los cuerpos deliberantes a todos los niveles políticos territoriales, los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y, los que tengan rango de ley, se llevan ante la Sala Constitucional como órgano especializado que ejerce la jurisdicción constitucional. Este control concentrado de la

---

<sup>21</sup> Sentencia N° 93 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 06-02-01

constitucionalidad lo llevaba la Corte en Pleno -bajo la vigencia de la Constitución de 1961- respecto a ciertos actos, como eran los contemplados en los ordinales 3º, 4º y 6 del artículo 215 de la Constitución de 1961...”<sup>22</sup>.

De acuerdo a las notas anteriores es preciso acotar que en nuestro país, entonces, en efecto la facultad de interpretación de nuestro Texto Fundamental está atribuido de manera exclusiva a la Sala Constitucional de Supremo Tribunal de la República, y que en definitiva sus decisiones son vinculantes para las demás Salas de ese Tribunal y para todos los Jueces de la República, por lo que los actos que se consideren vulneran la Constitución deben ser interpretados por aquellas en pro de mantener el Estado de Derecho; con lo que además tenemos que las interpretaciones necesarias con respecto a la obligación constitucional de la presentación de los estudios de impacto ambiental es competencia de esa Sala Constitucional, quien ejercería la jurisdicción para su control y recta aplicación.

### V.3 La tutela jurídica

La defensa de los valores ambientales encuentra puerta franca en los artículos 26 y 27 de la Constitución porque pueden ubicarse tanto como un interés personal como un interés colectivo o difuso. Estos artículos rezan, en su orden:

*“Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará la justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles.”*

*“Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aún de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución..”*

---

<sup>22</sup> BREWER C. Allan, “El Sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1.999” Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2.000, p.77, 80 y 81

Y como los valores ambientales generalmente están vinculados al interés de un colectivo o de un número indeterminado e incluso indeterminable de personas , no necesariamente permite identificar las personas cuyo interés es lesionado, pero si es posible señalar al colectivo, cuya representación la pueden asumir formas asociativas comunitarias u organismos no gubernamentales tales como las asociaciones de vecinos, las comunidades educativas o los grupos ecológicos, lo que permite que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones con respecto al desarrollo de actividades que puedan afectar su ambiente y consecuentemente influir en su calidad de vida.

Este aspecto es tratado sabiamente por el autor español Gerardo Ruiz, quien esboza que el reconocimiento constitucional del “derecho al medio ambiente“ va a suponer también una garantía procedimental que obliga al establecimiento de canales de participación social de aquellas personas, colectivos y asociaciones representativas de los intereses afectados por las políticas ambientales “... tanto mediante técnicas de legitimación procesal, como a través de instancias de colaboración en el seno de los órganos competentes de las Administraciones Públicas...”.<sup>23</sup>

A este respecto conseguimos que el Dr. Enrique Meier ha sostenido que se puede exigir la tutela jurídica del derecho que tenemos todos los ciudadanos derivado de la obligación constitucional bajo estudio, como un interés efectivamente tutelado por la Constitución cuando nos enseña “... puede hacerlo con fundamento en ese derecho constitucional, no en un interés difuso, sino en un interés jurídicamente protegido por la Constitución en términos de un derecho público subjetivo, perfectamente delimitado en cuanto al poder jurídico atribuido a las personas naturales y a la comunidad organizada. El amparo constitucional es procedente para la tutela efectiva, directa e inmediata a ese derecho...”<sup>24</sup>

Es decir, que en definitiva la previsión constitucional de obligatoriedad de la presentación de los estudios de impacto ambiental y sociocultural son una garantía de respeto a derechos constitucionales, tales como el derecho a un ambiente sano y

---

<sup>23</sup> RUIZ R., Gerardo “El Derecho Constitucional al Medio Ambiente” Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2.000, p.-154

<sup>24</sup> UNIVERSIDAD METROPOLITANA, “Revista de Derecho Corporativo”, Vol. 1, N° 1, 2.001, p.49

ecológicamente equilibrado, y en cierta medida una contribución a la obligación que tiene cada generación de preservar el ambiente en beneficio de sí misma y de las futuras generaciones; y obviamente el incumplimiento de dicha obligación hace nacer para cualquier ciudadano asociación o comunidad organizada el derecho a oponerse a la ejecución de proyectos, actividades, u obras susceptibles de causar daños a cualesquiera de los componentes del bienes ambientales, los cuales se encuentran jurídicamente tutelados en nuestro ordenamiento jurídico; y a ejercer la acción de amparo constitucional para pedir la tutela efectiva de esos derechos.

## CONCLUSIONES

1- Las evaluaciones ambientales, y en especial los Estudios de Impacto Ambiental constituyen una herramienta fundamental para poder evaluar y determinar los elementos que en un proyecto o actividad pueden ocasionar daños al ambiente y así poder prever las medidas tendentes a evitar, mitigar y corregir los posibles impactos negativos que su realización pueda generar en los ecosistemas, y maximizar los positivos; y lograr el restablecimiento del ambiente para el caso de que resultare alterado. El artículo 129 de nuestra Carta Magna consagra la obligación de la presentación previa de los estudios de impacto ambiental y sociocultural, para el desarrollo de todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas.

2- Tal como se desprende de su propia definición, el estudio de impacto ambiental es un documento técnico, cuya finalidad es predecir las repercusiones que las actividades a realizar puedan tener sobre el ambiente y determinar las medidas que puedan evitar las secuelas dañosas. El Estudio de Impacto Ambiental es el elemento central del proceso de evaluación de impacto ambiental, mediante el cual un grupo de expertos de diferentes disciplinas identifican los efectos ambientales que una acción humana produce a su entorno, los cuantifica y propone las medidas correctivas, mitigadoras, compensatorias u otras necesarias para evitar o disminuir los impactos ambientales negativos y optimizar los aspectos positivos. Hay que distinguir entre la evaluación de impacto, que se enmarca en un proceso de decisión, y el estudio de impacto, que constituye el instrumento de trabajo sobre el que se apoya dicha decisión. Se vale de un conjunto de técnicas de análisis y predicción que conducen al diagnóstico de problemas y a la propuesta y el diseño de soluciones que permitan superarlos o paliarlos de alguna manera.

3- Un proceso de evaluación de impacto ambiental presenta un conjunto de ventajas que deben ser respetadas e incluidas, y que lo hacen un instrumento apropiado para lograr una adecuada protección ambiental. Al ser incluida en la toma de decisiones acerca de una acción determinada se incorporan variables que de otra manera no son consideradas. Tradicionalmente, las decisiones se han realizado sobre la base

de los costos económicos inmediatos, la rentabilidad y las necesidades a corto plazo, entre otros. Sin embargo, se reconoce que éstas deben considerar las relaciones de interdependencia hombre-naturaleza, el uso racional de los recursos y, en definitiva, la sustentabilidad de las acciones humanas.

**4-** La evaluación del impacto ambiental que, en su versión ideal, podría ser decisiva para lograr la transformación ecológica de los modelos de producción y consumo de una sociedad, está en sus comienzos. La realidad de la política de protección del ambiente en los últimos años, tanto en los países industrializados como en desarrollo, muestran que la conciencia de una política preventiva crece muy lentamente.

**5-** La evaluación del impacto ambiental es el instrumento de planificación decisivo para la protección preventiva del ambiente. Con ella se pretende localizar, descubrir y analizar sistemáticamente todas las consecuencias potenciales de una actividad (por ej., una autopista, una fábrica de productos químicos o un proyecto de desarrollo agrícola) en forma amplia y a un nivel superior al propio medio, antes de que los responsables políticos decidan sobre la autorización de un proyecto. Por esto, se entiende como un instrumento orientador de decisiones, y que debe hacer más previsibles las consecuencias a nivel ecológico y social.

**6-** Del cuerpo del Decreto N° 1.257 se desprenden los procedimientos a seguir para los casos en que sea necesaria una evaluación ambiental previa en las actividades susceptibles de degradar el ambiente. Determina los métodos técnicos de evaluación, para verificar el daño ambiental permisible de los programas y proyectos de desarrollo. El cumplimiento de estos procedimientos y métodos le dan al inversionista una mayor seguridad jurídica, pues las autorizaciones para las actividades propuestas están sometidas a un criterio técnico estricto, determinado por la aplicación de tecnologías, estudios de impactos ambientales y estudios ambientales específicos o requerimiento de recaudos técnicos.

**7-** En nuestra legislación la exigencia de los estudios de impacto ambiental constituye una garantía constitucional, de que los proyectos, actividades u obras susceptibles de causar daños a los bienes ambientales, deben ser acompañados de un estudio de impacto ambiental y sociocultural; y por tanto cualquier ciudadano, asociación o comunidad puede oponerse legítimamente a su ejecución; pues los bienes ambientales se encuentran tutelados por la misma ya que consagra en su texto el deber del Estado de proteger el ambiente, y el deber y el derecho de cada generación de proteger el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro.

**8-** La exigencia del artículo 129 Constitucional está claramente referida a las actividades que puedan causar daños a los ecosistemas, por lo que la autoridad competente al efectuar la revisión del Decreto 1.257 deberá tener ello como norte; y para el caso de que así no fuere sería procedente ejercer un recurso de interpretación de dicho artículo por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

**9-** El incumplimiento de la obligación bajo estudio da derecho al ejercicio de la acción de amparo constitucional.

**10-** Es importante señalar que los estudios de impacto ambiental (EIA) adquirieron rango constitucional, al establecerse que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de EIA y estudios socio-culturales, normados mediante el Decreto No. 1257 vigente, sobre actividades susceptibles de dañar el ambiente confiriéndole la potestad al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARN), llamar a consulta pública cuando lo considere pertinente, aún cuando sus resultados no tengan carácter vinculante a los efectos substantivos del estudio. Las reformas probables en la normativa ambiental, pudieran exigir el carácter obligatorio a las consultas públicas de las evaluaciones ambientales exigidas a los proyectos de desarrollo, de manera de darle conformidad a las pautas constitucionales.

**11-** En nuestra legislación la exigencia de presentación previa de los estudios de impacto ambiental y sociocultural constituye una garantía constitucional, de que la ciudadanía organizada puede oponerse legítimamente a los proyectos, actividades, u obras susceptibles de causar daños a los ecosistemas, que no cumplan con este requerimiento; ejerciendo la acción de amparo constitucional, ya que los bienes ambientales se encuentran jurídicamente tutelados, y el Estado debe proteger el ambiente; y aún más, según el moderno principio de equidad transgeneracional los bienes ambientales deben devolverse a las generaciones por venir, incluso, en mejores condiciones que las recibidas por las presentes.

**12-** Hubiese sido más afortunada la redacción del artículo 127 Constitucional si se hubiese dicho en lugar de las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas, las actividades capaces de causar daños a los ecosistemas, ya que en definitiva, la susceptibilidad y fragilidad es de los ecosistemas, y no de las actividades que puedan lesionarlos.



## BLIOGRAFÍA

- BRAÑES, Raúl **“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”**  
Fondo de Cultura Económica, México 2.000
- BREWER C., Allan **“El Sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1.999”** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2.000
- CANTER, Larry **“Manual de Evaluación de Impacto Ambiental”** Segunda Edición, Editorial McGrawHill, Madrid 1.997
- DE LOS RÍOS, Isabel **“Derecho del Ambiente”** Editora Isabel De los Ríos, Caracas, 1.994
- MADURO L., Eloy **“Curso de Obligaciones”** Derecho Civil III, UCAB, Editorial Texto, Caracas 1.997
- PÉREZ, Efraín **“Derecho Ambiental”** Editorial Mc. Graw Hill, Colombia 2.000
- RONDÓN DE S., Hildegard **“Análisis de la Constitución Venezolana de 1.999”** Editorial Ex Libris, Caracas 2.001
- RUIZ-RICO R., Gerardo **“El Derecho Constitucional al Medio Ambiente”** Editorial Tirant Lo Blanch, España 2.000
- UNIVERSIDAD METROPLITANA **“Revista de Derecho Corporativo”** Vol.1 N°1 2.001 y Vol.2 N°2 2002

## **Fuentes legales**

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1.999 Gaceta Oficial N° 5.453 del 24-03-00- Ley Orgánica del Ambiente, Gaceta Oficial. N° 31004 del 16/06/76
- Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Gaceta Oficial Extraordinaria N° 3.238 del 11-08-83)- “NORMAS SOBRE EVALUACIÓN AMBIENTAL DE ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE” Decreto N° 1.257 de fecha 13 de Marzo de 1.996 G.O.N° 35.946 del 25-04-96
- Guía para la Aplicación del Decreto 1.257 relativo a Normas sobre Evaluación Ambiental Susceptibles de Degradar el Ambiente, Dirección General Sectorial de Calidad Ambiental del MARN, Caracas 1.997
- Resolución de la Consultoría Jurídica del MARN No. 136 de fecha 18-12-00 (Gaceta Oficial No. 37.102 del 19-12-00)
- Sentencia N° 93 de fecha 06-02-01 de la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia

## **Fuentes electrónicas (web site)**

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

<http://www.pnuma.org/>

Tribunal Supremo de Justicia

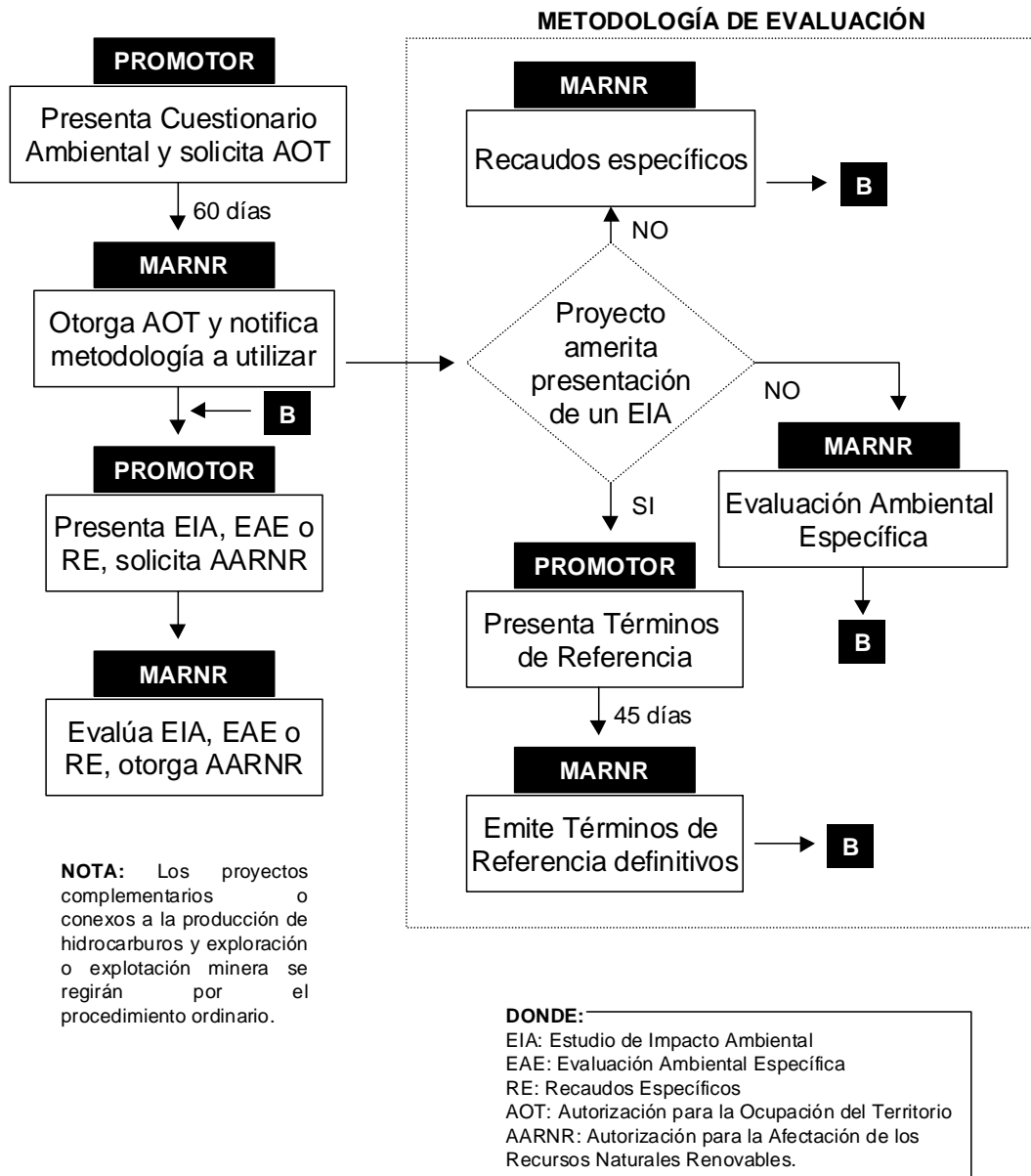
<http://www.tsj.gov.ve>

Legislación Francesa

<http://www.legifrance.gouv.fr>

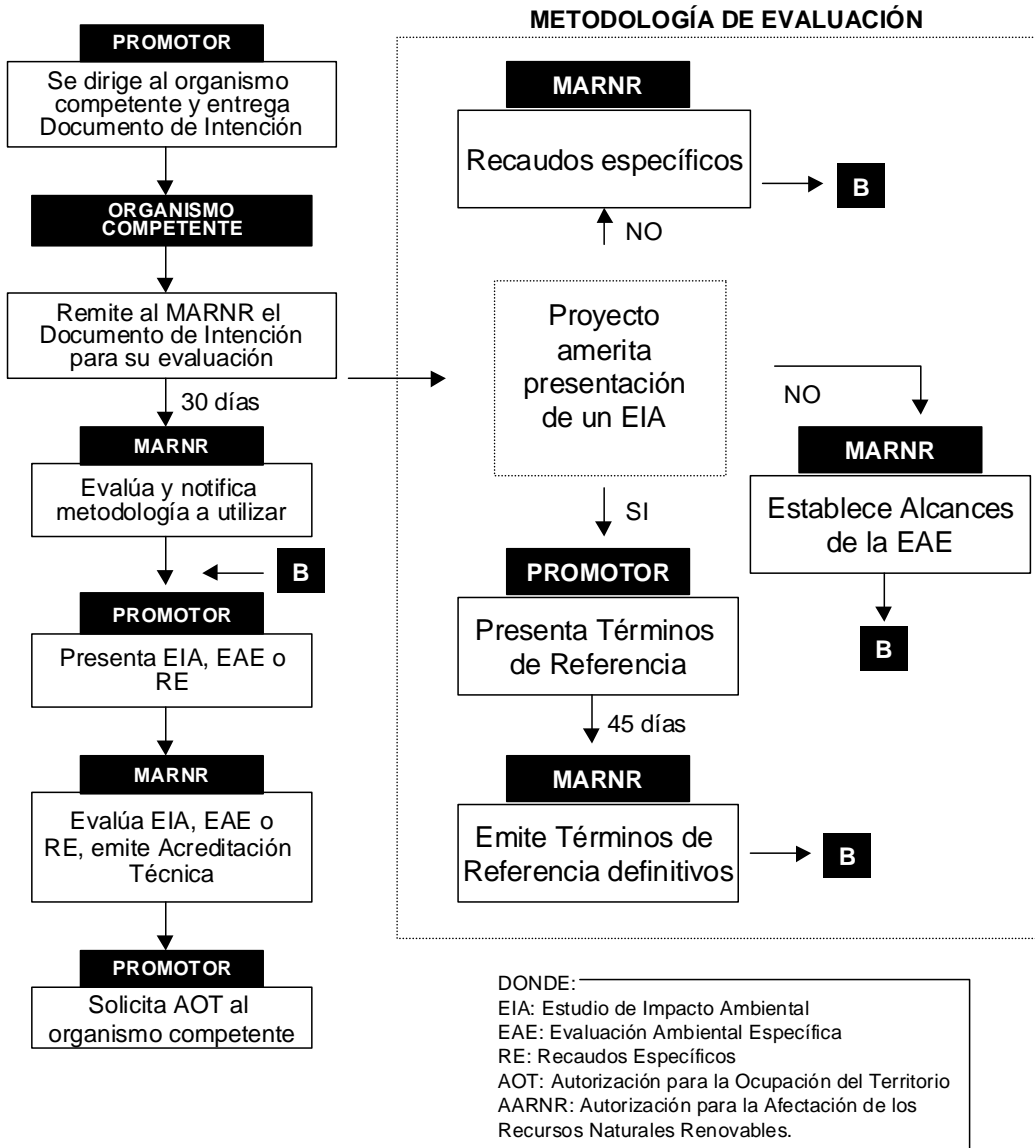


## PROCEDIMIENTO ESPECIAL (Hidrocarburos y Minería)



**Fuente:** Guía para la Aplicación del Decreto 1.257 relativo a "Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente. Dirección General Sectorial de Calidad Ambiental del MARN. Caracas 1997.

## PROCEDIMIENTO DONDE EL MARNR NO OTORGA LA AOT



**Fuente:** Guía para la Aplicación del Decreto 1.257 relativo a "Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente. Dirección General Sectorial de Calidad Ambiental del MARN. Caracas 1997.