

# ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA AUTORIZACION PREVENTIVA DE RIESGOS AMBIENTALES

Henrique Meier  
Consultor jurídico  
MARNR

## SUMARIO

### INTRODUCCION

- I. LA CONSAGRACION DE LA CATEGORIA JURIDICA "ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE", EN TANTO MEDIO DE LEGITIMAR LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO NACIONAL.
- II. EL ESTABLECIMIENTO DEL LIMITE PERMISIBLE O TOLERABLE DE MODIFICACION DEL AMBIENTE.

### INTRODUCCION

1. Esta novedosa categoría de autorización ambiental (la técnica de las autorizaciones constituye un medio de control de actividades de los particulares que implican riesgos para bienes, valores y elementos tutelados legalmente por la Administración Pública, por integrar el sustrato del interés público, la utilidad pública, o el orden público), difiere de las autorizaciones tradicionales de uso o utilización sectorial de recursos naturales renovables (autorizaciones de aprovechamiento de aguas, de recursos forestales, de fauna), reguladas en leyes y reglamentos especiales, tanto por el objeto, como por la naturaleza y finalidades del acto de autorización en el que se concreta esta especial categoría de régimen autorizatorio.

*La categoría de la autorización de uso* es una forma o modalidad de reglamentar uno de los atributos del derecho de propiedad (el derecho de uso), cuya base legítimamente en lo concerniente a la potestad de la Administración para imponer por ley ese sistema de control autorizativo, lo constituye el principio de la función social de la propiedad y las limitaciones —que en razón de tal principio— puede legalmente establecer el Estado (art. 99, Constitución Nacional).

El instituto genérico "Fundación Social de la Propiedad" tiene en el estadio actual de evolución del Derecho Público múltiples "concreciones", pues se limita a la propiedad (prohibiciones, restricciones, obligaciones, cargas) por razones urbanísticas; de reforma agraria, de defensa y seguridad del Estado, de protección a la salud pública, de conservación, defensa y mejora ambiental, etc.

Por ello el objeto de este tipo de autorización que constituye un auténtico "título" administrativo a favor del administrado beneficiario del acto, cuando éste no es susceptible de nulidad absoluta al satisfacer los elementos esenciales a la existencia de los Actos Administrativos (competencia, causa o motivo, objeto, finalidad) *es habilitar al propietario, o en su defecto a quien* posea otro título legítimo suficiente (derecho de usufructo, por ejemplo), *para que utilice determinados recursos naturales renovables* dentro de los límites "racionales" que imponen precisamente la conservación, defensa y mejora de estos bienes jurídicamente tutelados.

El derecho al uso de los recursos naturales, que se sustenta en el régimen jurídico venezolano en la propiedad territorial (la propiedad del suelo), no es un derecho absoluto e ilimitado, puesto que asiste al Estado potestad reconocida constitucionalmente, para establecer normas y reglas que impidan el ejercicio abusivo de los derechos privados sobre bienes y recursos, que no obstante estén jurídicamente en la esfera

del derecho de apropiación, están ligados a la satisfacción de necesidades sociales y colectivas. Tal es el caso de los recursos naturales renovables y de la competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para establecer las normas técnicas (expresadas jurídicamente) que orientan el proceso de utilización racional de los mismos. La técnica de la autorización de uso permite a la Administración Ambiental definir los criterios (normas y especificaciones técnicas) y modalidades, que para cada situación "concreta" deberán orientar (de manera vinculante) las formas de utilización de los recursos naturales renovables.

De esta manera al titular de la autorización se le especifica, entre otras cosas, el límite cuantitativo de su intervención sobre el recurso (si es explotación forestal, por metraje cúbico de madera; si es agua, por volumen o superficie regada; si se trata del recurso fauna, por número de ejemplares, etc.); los métodos o técnicas para su utilización o aprovechamiento; y, en fin, las actividades a realizar para garantizar la restauración del recurso intervenido (por ejemplo, las obras de conservación en materia de urbanismo, o la repoblación forestal en lo que respecta a la explotación de estos recursos).

En todo caso, en la categoría de la autorización de uso, el MARNR interviene como entidad a la que corresponde de manera directa e inmediata el control de todo el proceso de aprovechamiento y, por ende, conservación, defensa y mejoramiento de determinados recursos naturales renovables (bosques, suelos, agua, fauna).

Por supuesto, en la autorización de uso sectorial, debe tomarse en cuenta la interdependencia de los recursos y el impacto ambiental de las actividades autorizadas, es decir, los riesgos ambientales que el uso permitido puede ocasionar. (Por ejemplo, la autorización para aprovechamiento de suelos con fines agropecuarios y la necesidad de adaptar los cultivos a la capacidad agrológica de los suelos, el control de biocidas, plaguicidas, etc.).

2. En cambio la novedosa categoría de autorización preventiva de riesgos ambientales, no tiene por objeto habilitar a los particulares (podría darse el caso también de organismos públicos, empresas del Estado, etc.) para utilizar o aprovechar determinados recursos naturales sometidos a control, tutela y vigilancia del MARNR, sino única y exclusivamente controlar determinadas actividades económicas que implican ostensibles riesgos de daño o deterioro ambiental, debido a la explotación de otros recursos naturales no sometidos a control directo de la Administración Ambiental (los minerales, por ejemplo), o a la realización de complejos procesos urbanísticos o industriales que significan, más que la utilización directa de determinados recursos, la transformación de las condiciones naturales del espacio en razón de su ocupación integral (en el sentido de afectación de los elementos que lo componen: suelos, capa vegetal, cursos de agua, fauna, condiciones atmosféricas, etc.).

En los procesos industriales, por ejemplo, la problemática de la administración del ambiente, no puede circunscribirse al otorgamiento de una autorización para habilitar al promotor de la actividad a que "deforeste y mueva tierra" en terrenos de su propiedad, a fin de instalar la infraestructura industrial. Esto sería un equívoco empleo de la técnica autorizatoria, puesto que lo esencial para la conservación, defensa y mejora ambiental en el control de este tipo de actividad, es medir, evaluar el impacto o efecto sobre los elementos o factores que integran la realidad espacial que será modificada en su estructura originaria, por la realización del complejo industrial (una industria petroquímica, por ejemplo).

No puede ser lo mismo una autorización para explotar recursos forestales en terrenos de propiedad privada, por un número determinado de metros cúbicos de determinadas especies madereras, que la autorización para el funcionamiento permanente de una determinada industria petroquímica o siderúrgica.

La autorización preventiva de riesgos ambientales pertenece al tipo de las autorizaciones de funcionamiento (a diferencia de las autorizaciones por operación deter-

minada: la importación o exportación de un producto, la construcción de un edificio, la realización de la corta de un monte, etc.).

Esta categoría de autorización tiene por objeto controlar actividades que tienden a prolongarse en el tiempo (por ejemplo, la instalación de una industria).

Claro está, no es descartable que se presenten casos de autorizaciones preventivas de riesgos ambientales para actividades limitadas en el tiempo, es decir, para operaciones que se agotan en un plazo determinado. Sin embargo, la regla general es que la autorización preventiva de riesgos ambientales tiene por objeto someter a control de la Administración actividades permanentes, continuas e indefinidas en su extensión temporal, esto es, actividades que "manifiestan una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el momento de otorgar el permiso". (García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo II. Civitas. Madrid 1980, p. 126).

Esta necesidad de disciplinar el futuro califica al problema de una especial complejidad que lamentablemente no tiene satisfactoria solución en el contexto del ordenamiento jurídico vigente, cuyas normas centran exclusivamente su atención en la fase inicial en que se solicita la autorización, con la subsecuente congelación que ello supone de la valoración de los intereses públicos en juego, congelación a la que coadyuva una aplicación indiscriminada del principio de la intangibilidad de los actos declarativos de derechos.

Sin embargo, en materia ambiental los principios rectores consagrados en la Ley Orgánica del Ambiente, ofrecen fundamento suficiente para el desarrollo de una normativa reglamentaria que funcionalice la autorización preventiva de riesgos ambientales, en tanto actos condición, es decir, títulos jurídicos que colocan al administrado en una situación impersonal y objetiva, definida abstractamente por las normas en cada caso aplicables y libremente modificables por ella, una situación, en fin, legal y reglamentaria, cuyo contenido, en su doble vertiente, positiva y negativa (derechos y obligaciones) hay que referir en cada momento a la normativa en rigor. La autorización preventiva de riesgos ambientales, en cuanto título de constitución de un *status* complejo, adquiere así un relieve organizativo, tras colocarse en las mismas fronteras que separan el genus autorizatorio del esquema concesional propiamente dicho. (García de Enterría).

En efecto, del análisis de los artículos 19, 20, 21, 22 y 23, es posible establecer una Teoría de la Autorización Preventiva de Riesgos Ambientales, sobre la base de la consagración de dos categorías jurídicas fundamentales, a saber: la categoría "actividades susceptibles de degradar el ambiente" y la categoría del "límite permisible o tolerable de modificación del ambiente".

Dado el interés de esta materia en el proceso de mejoramiento de las técnicas y medios jurídico-administrativos de implementación de la política ambiental, exponemos a continuación algunas reflexiones sobre ambos principios.

#### I. LA CONSAGRACION DE LA CATEGORIA JURIDICA "ACTIVIDADES SUSCEPTIBLES DE DEGRADAR EL AMBIENTE", EN TANTO MEDIO DE LEGITIMAR LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO NACIONAL PARA CONTROLAR AQUELLAS ACTIVIDADES ECONOMICAS Y SOCIALES QUE CONLLEVAN RIESGOS AMBIENTALES EN LOS TERMINOS QUE LA ADMINISTRACION AMBIENTAL ESTABLEZCA

Esta categoría jurídica pertenece al instituto de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados" que habilitan a la Administración Pública para afectar los derechos e intereses de los particulares, mediante "actos de control" cuyo contenido consiste

en la determinación concreta de los criterios técnico-jurídicos que figuran como elementos genéricos de estos conceptos.

Esta determinación administrativa puede hacerse por vía reglamentaria incorporando al ordenamiento jurídico-administrativo las normas y especificaciones técnicas en que consiste el concepto jurídico indeterminado (por ejemplo, el caso particular de las actividades susceptibles de degradar el ambiente); por medio de acto administrativo de efectos generales de carácter no reglamentario, como sucede con los decretos dictados por el Presidente de la República declarando Areas de Administración Especiales (es el supuesto de los Parques Nacionales, pues en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas se les define utilizando un concepto jurídico indeterminado, "aquellas regiones que por su belleza escénica". Para que el decreto tenga causa o motivo es necesario la realización de un estudio técnico-científico que justifique el carácter de una región como "belleza escénica"); o, en definitiva, por acto administrativo de efectos particulares, es decir, por medio de la técnica autorizatoria (en el acto de autorización se determinarán los "criterios específicos" del concepto jurídico indeterminado para cada situación concreta).

La medida concreta para la aplicación en cada caso particular de estos conceptos no lo resuelve con exactitud la propia ley que los ha creado, pues corresponde —precisamente a la Administración Pública— por expresa habilitación del Legislador (remisión de la Ley), dar contenido material, es decir, materializar la categoría genérica (darle contenido al continente).

Es evidente que para llevar a cabo esta actividad de concreción por obra de normas jurídico-administrativas, la Administración requiere de un cierto margen de apreciación, que no debe confundirse con discrecionalidad técnica. Por tal razón, la utilización de esta técnica jurídica está articulada al establecimiento de los criterios técnico-jurídicos previstos por el Legislador y, por supuesto, a la propia racionalidad administrativa\*.

\* Uno de los caracteres del ordenamiento jurídico-administrativo-ambiental (Derecho Administrativo Ambiental) es el empleo de la técnica jurídica de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados". Al respecto es oportuno señalar la diferencia que la doctrina moderna del Derecho Administrativo (en especial la Alemana) pretende establecer entre Discrecionalidad y Conceptos Jurídicos Indeterminados.

Por ser dos categorías que presentan rasgos comunes conviene abundar en sus diferencias. Para ello nos remitiremos a la obra de García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo* (Civitas. Tomo I. Madrid. 1980, págs. 385-391).

Dicen en relación a esta materia los autores mencionados lo siguiente:

"Para determinar con precisión el ámbito de libertad estimativa que comporta la discrecionalidad resulta capital distinguir ésta del supuesto de aplicación de los llamados «conceptos jurídicos indeterminados». La confusión de ambas técnicas ha supuesto en la historia del Derecho Administrativo un gravísimo peso, que sólo recientemente ha comenzado a liberarse. Es un mérito de la doctrina alemana contemporánea del Derecho Público haber llevado esta distinción hasta sus últimas consecuencias.

Por su referencia a la realidad, los conceptos utilizados por las leyes pueden ser determinados o indeterminados. Los conceptos determinados delimitan el ámbito de la realidad al que se refieren de una manera precisa e inequívoca. Por ejemplo: la mayoría de edad se produce a los dieciocho años; el plazo para interponer el recurso de alzada es de quince días, la jubilación se declarará al cumplir el funcionario setenta años.

El número de años, o el número de días así precisados, están perfectamente determinados y la aplicación de tales conceptos en los casos concretos se limita a la pura constatación, sin que se suscite (una vez precisado por ley el modo de computación y efectuada la prueba correspondiente) duda alguna en cuanto al ámbito material de tales conceptos. Por el contrario, con la técnica del concepto jurídico indeterminado la ley refiere una esfera de realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto.

Así, procederá también la jubilación cuando el funcionario padezca incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones; buena fe, falta de probidad. La ley no determina con exactitud los límites de esos conceptos porque se trata de conceptos que no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, pero en todo caso es manifiesto que se está refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del con-

En el supuesto que nos ocupa, la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 19, establece que "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes" (en particular, por supuesto, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

cepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. La ley utiliza conceptos de experiencia (incapacidad para el ejercicio de sus funciones, premeditación, fuerza irresistible) o de valor (buena fe, estándar de conducta del buen padre de familia, justo precio), porque las realidades referidas no admiten otro tipo de determinación más precisa. Pero al estar refiriéndose a supuestos concretos y no a vaguedades imprecisas o contradictorias es claro que la aplicación de tales conceptos a la calificación de las circunstancias concretas no admite más que una solución: o se da, o no se da el concepto; o hay buena fe o no la hay; o el precio es justo o no lo es; o se ha faltado a la probidad o no se ha faltado. *Tertium non datur*. Esto es lo esencial del concepto jurídico indeterminado: la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una «unidad de solución justa en cada caso».

Faltó a los autores en el análisis de esta técnica jurídica, el juicio *técnico* o *científico* que tal concepto puede contener, y que requiere ser determinado en sus aplicaciones a las situaciones reales.

Tal es el caso de la administración de los recursos naturales renovables y demás realidades ambientales tuteladas por ley.

En efecto, el ordenamiento jurídico-ambiental contiene numerosas categorías de conceptos jurídicos-indeterminados, pues esta técnica es la más apropiada a los fines de administrar una realidad compleja y dinámica, cuyos componentes no pueden ser determinados apriorísticamente por ley. Así, a manera de ejemplo, para declarar mediante decretos ejecutivos Áreas Sometidas a Regímenes Especiales de regulación del suelo y demás recursos naturales renovables, la ley mediante la consagración de conceptos jurídicos indeterminados habilita a la Administración para que mediante estudios técnicos y científicos dé contenido (concreto) a esos conceptos que vienen a funcionar como base legitimante (causa o motivo) del ejercicio de la Potestad Administrativa.

Este es el supuesto de los Parques Nacionales (regiones de belleza escénica), de las Reservas Forestales (Macizos boscosos de importancia para la industria maderera), de las Zonas de Aprovechamiento Agrícola (aquellas regiones cuyos suelos tengan comprobada capacidad agrológica y ecológica). Pero el ámbito de aplicación más importante de esta técnica en el Derecho y Administración Ambiental está constituido por el llamado control de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

La Ley Orgánica del Ambiente ha dispuesto que esas actividades quedan sometidas a control del Ejecutivo Nacional, por intermedio de las autoridades competentes (Administración Ambiental). Esta categoría «Actividades susceptibles de degradar el ambiente», constituye un ejemplo riquísimo de los conceptos jurídicos indeterminados. Bástenos citar a manera de ejemplo que el control de esas actividades se expresa en la regulación de la «contaminación del aire y del agua», «la modificación nociva de la topografía y del paisaje, etc.». En cada caso mediante normas reglamentarias deberá la Administración *determinar los criterios técnicos* y científicos que permitan calificar la actividad de que se trate como «contaminación», o «modificación nociva».

Más adelante, profundizando la diferencia entre discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados, los autores ya mencionados apuntan: «... la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre dos alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la discreción se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración. Por el contrario, la aplicación de los conceptos jurídicos indeterminados es un caso de aplicación de la Ley puesto que se trata de subsumir en una categoría legal (configurada, no obstante su imprecisión de límites, con la intención de acotar un supuesto concreto) unas circunstancias reales determinadas; justamente por ello es un proceso reglado, que se agota en el proceso intelectual de comprensión de una realidad en el sentido que el concepto legal indeterminado ha pretendido, proceso en el que no interfiere ninguna decisión de la voluntad del aplicador, como es lo propio de quien ejercita una potestad discrecional.

Las consecuencias de este contraste son capitales. Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el Juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la Ley permite. Esta valoración parte de una situación de hecho determinada, la que la prueba le ofrece, pero su estimación jurídica la hace desde el concepto legal y es, por tanto, una aplicación de la Ley. En cambio, el Juez no puede fiscalizar la entraña de la decisión discrecional,

Por su parte el artículo 20 *ejusdem* dispone lo siguiente: "Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente:

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 modifiquen el clima;
10. Las que produzcan radiaciones ionizantes;
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. Cualquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre".

Obsérvese la metodología adoptada por el Legislador, la cual se caracteriza por las notas siguientes: a) No definió cuáles son las actividades susceptibles de degradar el ambiente en especie (de manera concreta), pues tal proceder normativo hubiese constituido un "imposible jurídico". No resulta posible "determinar" a priori, las acti-

puesto que, sea ésta del sentido que sea, si se ha producido dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación administrativa es necesariamente justa (como lo sería igualmente la decisión contraria)»...

Sin embargo, esa única solución admisible legalmente para el caso de los conceptos jurídicos indeterminados, no es cuestión que pueda ser fácilmente determinable.

Los propios autores así lo admiten al señalar: «... Es claro que abstractamente el concepto indeterminado no admite más que una sola solución justa en su aplicación a un supuesto de hecho determinado, pero es igualmente claro que la concreción de esa única solución no siempre es fácil. En la estructura del concepto indeterminado es identificable un núcleo fijo o Zona de certeza, configurado por datos previos y seguros, una zona intermedia o de incertidumbre o «halo de concepto», más o menos imprecisa, y, finalmente, una «Zona de certeza negativa», también segura en cuanto a la exclusión del concepto. Por ejemplo: la zona de certeza del justo precio de una cosa puede situarse en diez millones de pesetas, precio absolutamente mínimo según las estimaciones comunes; la zona de imprecisión puede estar entre diez y quince; la zona de certeza negativa de quince hacia arriba. Igualmente para el concepto de «trastorno del orden público», el núcleo es claro, el trastorno puede ser más determinado, la zona de certeza negativa es el orden mismo, o con mínimas e irrelevantes alteraciones, etc. Supuesta esa estructura del concepto jurídico indeterminado, la dificultad de precisar la solución justa se concreta en la zona de imprecisión o «halo» conceptual, pero tal dificultad desaparece en las dos zonas de certeza, positiva y negativa, lo cual no es baladí desde un punto de vista de principio.

En una primera formulación la doctrina alemana de los conceptos jurídicos indeterminados reconocía en el halo conceptual "un margen de apreciación" en favor de la Administración (sic). Tal margen de apreciación no da entrada a la libre voluntad de la Administración (si tal fuese se trataría de discrecionalidad) sino de un ámbito puramente cognoscitivo e interpretativo de la Ley en su aplicación de los hechos; supone reconocer la dificultad de acercarse de forma totalmente exacta a la solución justa y, todo lo más, el otorgamiento a la Administración del beneficio de la duda (sic). A través de esta profundización de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados la idea de la discrecionalidad tiende a reducirse de manera considerable. Sus supuestos tradicionales no son ya identificados con la idea de «exención de control»; han pasado a ser únicamente supuestos de «dificultad de control». Considerando el tema desde la perspectiva procesal de la prueba, por tratarse de supuestos en que normalmente han de integrarse en una sola apreciación conjunta aspectos y valores diversos" (Fin de la cita).

vidades que dentro de la estructura económica de la sociedad son capaces de dañar el ambiente.

Esto sólo puede ser objeto de reglamentación administrativa. Además, es propio (inherente) a la función administrativa del Estado la calificación de las actividades riesgosas o peligrosas para los bienes y valores tutelados y protegidos por la Administración Pública. (Actividad de Policía Administrativa); b) En cambio, el Legislador formalizó la tutela de los elementos que constituyen la estructura de la realidad ambiental desde un enfoque global e integrador.

Serán actividades susceptibles de degradar el ambiente, en esta óptica jurídica, aquellas que reglamentariamente sean así calificadas por presentar riesgos contra determinados elementos de la estructura ambiental previstos en la Ley como objeto de protección.

Es así como los recursos naturales renovables (aguas, suelo, fauna, flora), sus elementos esenciales (fondos marinos, subsuelo, los lechos de las aguas), condiciones naturales del espacio (aire, topografía, clima), los recursos escénicos de la naturaleza o del hábitat social (paisajes), las condiciones básicas de la calidad de la vida de las poblaciones (salud, tranquilidad y bienestar) y, en general, el equilibrio de los ecosistemas naturales integran el objeto de tutela y protección jurídico-ambiental.

Se aprecia en la Ley un claro avance en la evolución de la concepción jurídica del régimen regulador de las relaciones entre los hombres y las cosas. El ambiente, concebido como una estructura compleja y dinámica en la que interviene de manera decidida el hombre, se transforma en un bien o valor social cuya protección es de utilidad pública en resguardo del mantenimiento de la vida, fenómeno único de interrelación entre hombre y naturaleza.

c) La determinación de las actividades capaces de degradar el ambiente por vía administrativa, precisa del establecimiento de *técnicas concretas* para traducir los conceptos jurídicos indeterminados, a medidas especiales de regulación, control y prohibición.

Resulta entonces necesario que en ejercicio de su potestad normativa (reglamentos, resoluciones ministeriales), la Administración especifique jurídicamente el concepto de "contaminación o deterioro del aire", "alteración nociva" del flujo natural de las aguas y de la topografía; "sedimentación" de cursos y depósitos de agua; "productos o sustancias no biodegradables", "ruidos molestos o nocivos"; "modificación del clima"; "radiaciones ionizantes"; "acumulación de residuos, basuras, desechos y desperdicios"; "eutrofización" de lagos y lagunas, etc.

Estas técnicas deben introducirse reglamentariamente y pueden consistir en el *establecimiento de estándares* o niveles máximos de vertidos (niveles de tolerancia), lo cual permite considerar como poluyente o degradante a la actividad (el vertido de sustancias) que infringe el nivel de tolerancia expresado numéricamente; el establecimiento o fijación de niveles máximos de tolerancia de emisión de ruidos; la regulación de las características de las materias primas (prohibición de detergentes no biodegradables, por ejemplo); las llamadas homologaciones, la imposición de niveles tecnológicos, el llamado estudio de impacto o de efectos ambientales y, en fin, la autorización preventiva de riesgos ambientales, a través de la cual se aplican las técnicas anteriores\*.

\* Véase al respecto, Martín Mateo Ramón, *Derecho Ambiental*. Instituto de Estudios de Administración. Madrid, 1977, págs. 92-96.

El autor en la mencionada obra, respecto de las técnicas preventivas mencionadas *supra* expresa lo siguiente: a) *El establecimiento de estándares*: La fijación de niveles máximos de vertidos aparece ya en los Reglamentos policiales de actividades industriales; ahora bien, el Derecho Ambiental va a expandir el campo de aplicación de estas medidas

## II. EL ESTABLECIMIENTO DEL LIMITE PERMISIBLE O TOLERABLE DE MODIFICACION DEL AMBIENTE Y LA AUTORIZACION PREVENTIVA DE RIESGOS AMBIENTALES COMO MEDIO DE EXPRESION DE TAL LIMITE

La técnica del control o regulación de las actividades susceptibles de degradar el ambiente se concreta por medio de la "autorización preventiva de riesgos ambientales", a partir del establecimiento del llamado "límite permisible o tolerable" de actividades que pueden generar riesgos de daños evidentes sobre el ambiente, en cualesquiera de sus componentes físico-naturales o socio-culturales tutelados.

La Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 21, establece lo siguiente, a saber: "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable y que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y nor-

---

flexibilizando su manejo al reclamar actividades aisladas con umbrales generales de permisibilidad, en función de la capacidad de absorción del medio receptor y de los techos de tolerancia establecidos. Aparece así la determinación de límites máximos de vertidos para cada actividad en función de los distintos componentes transmitidos y a la vez el establecimiento de estándares en cuanto a la inmisión resultante de vertidos aislados. La determinación de estos umbrales encaja perfectamente con la comprensión de la licencia como acto-condición que encadena la actividad autorizada al complejo reglamentario dinámico en que se inserta... Una comprensión estática de la autorización otorgadora de derechos inmutables o a lo más sólo episódicamente y excepcionalmente modificables, es incompatible con la propia esencia de los procesos ambientales. b) *Regulación de las características de las materias primas*: así como los estándares afectan en su conjunto a todas las actividades eventuales ocasionadoras de disfunciones ambientales, este tipo de regulación se dirige a los factores empleados en la actividad y concretamente a los materiales utilizados, como es el caso de determinadas materias primas sobre las que opera el proceso de transformación y sobre todo de los combustibles. Quizá los más eficaces resultados obtenidos hasta ahora en la lucha contra la contaminación atmosférica han sido conseguidos precisamente por estas vías indirectas, especificándose los límites admisibles de la presencia de ciertos elementos químicos en los combustibles o prohibiéndose totalmente la utilización de determinados recursos energéticos. Se tratará pues, en algún caso, de revisar las autorizaciones concedidas para la comercialización o utilización de ciertos productos, o simplemente cuando no se requiera autorización previa, caso quizá de los combustibles para uso doméstico, de prohibir *ex-novo* su empleo... c) *Homologaciones*: Una medida ampliamente manejable con fines de defensa ambiental, consiste en la previa comprobación por la administración de las características de ciertos procesos o dispositivos que puede producir emisiones no deseables. Ante la imposibilidad de contrastar caso por caso y unidad por unidad si los equipos en cuestión son admisibles en términos de defensa del medio, se procede por la Administración en primer lugar a la determinación de los requisitos que deben cumplir, y a continuación se comprueba si los prototipos corresponden a los elementos que son objeto de fabricación en serie. Se trata pues de una técnica autorizatoria cuyos efectos se reiteran tácitamente en el tiempo, transmitiéndose a todos los productos fabricados que responden a la reproducción del prototipo homologado. d) *Imposición de niveles tecnológicos*... la administración puede llegar a imponer el que en las actividades por ella controladas se emplee la mejor tecnología existente en el momento para la reducción o eliminación de la contaminación, o incluso de cara al futuro se prevea la revisión de los procesos imponiéndose productos para cuya obtención no se conoce todavía la tecnología adecuada. De esta forma las leyes preceden a las invenciones invirtiéndose los términos de los planteamientos habituales de la política del Derecho. Al proponerse primeramente los objetivos se estimula el desarrollo científico necesario para su cumplimiento, filosofía ésta que por cierto responde a la estrategia ya utilizada para algunos proyectos ambiciosos como los de las exploraciones espaciales (sic). e) *El control de las iniciativas públicas*: Las técnicas interventoras del Derecho Administrativo clásico están formadas para acomodar las conductas de los particulares a los intereses públicos definidos por la Ley. Es la Administración, pues, la que desempeña el papel tutelar controlando y reprimiendo las actuaciones de los ciudadanos.

Sucede sin embargo, que en el campo de la defensa ambiental la Administración puede, aunque parezca paradójico, aparecer como potencialmente agresora del equilibrio ecológico. Esta curiosa situación es fruto de la constatada ampliación de competencias públicas materializadas en proyectos e iniciativas de gran envergadura, de trascendencia para el



mas para su corrección. En el acto de autorización se establecerán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes”.

Este postulado en términos generales sintetiza la orientación filosófica de la Ley Orgánica del Ambiente, en el sentido apuntado en otros estudios y dictámenes del suscrito \*\*, de la búsqueda de un equilibrio dinámico entre el desarrollo económico (que requiere la utilización y transformación de los recursos y condiciones naturales del espacio) y la conservación, defensa y mejora del ambiente, pues si por una parte esta ley establece el principio del desarrollo integral de la Nación (lo cual implica la reorientación del modelo de crecimiento tradicional); por la otra ha de entenderse que ello se logrará de manera paulatina, es decir, en un proceso histórico con todas las secuelas del mismo (contradicciones, conflictos, avances, retrocesos, etc.).

Por tal razón ha de admitirse por imperativo de la propia realidad (necesidad histórica) que para dar satisfacción a las necesidades económicas y sociales del presente, en un país con graves deficiencias en materia de producción de bienes básicos para la subsistencia social, resulta insoslayable permitir o tolerar un determinado nivel de intervención transformadora sobre la estructura y componente del ambiente, cuando esta intervención no conduzca a daños “irreversibles” o “irreparables” de carácter ambiental, se establezcan garantías, procedimientos y normas para la corrección del daño probable y, en fin, la actividad o actividades en cuestión reporten beneficios económicos y sociales evidentes.

Este principio o postulado de política ambiental ha sido calificado como “el daño permisible”, dando origen a numerosas críticas de parte de sectores representativos de la tendencia ecologicista o ambientalista extrema (maximalistas).

De acuerdo con los partidarios de esta postura (más emotiva que científica) no debería permitirse el desarrollo de actividades susceptibles de degradar el ambiente, con el propósito de lograr así un ambiente absolutamente impoluto (cuestión que constituye un imposible histórico, entre otras razones, por la función económica de subsistencia de los recursos naturales y por la realidad histórica de una naturaleza transformada desde hace siglos. Difícilmente se encuentran en el planeta sitios donde la naturaleza exista en su estado primario, es decir, sin que la intervención humana hubiese producido cambios en la estructura biológica). La aplicación de esta postura conduciría en la práctica a la paralización de las actividades productivas, conminándose a la sociedad a la miseria económica y social y, tal vez, a desequilibrios peligrosos para su propia subsistencia.

La actitud “maximalista” de cualquiera de los extremos del debate ambiental, tratase de los economicistas (desarrollistas) o de los ecologicistas, es insostenible por sus consecuencias prácticas (destrucción irreversible del ambiente o miseria económica y social), y porque en el fondo no ofrece alternativas razonables y viables para una sociedad que urge de un auténtico desarrollo integral.

---

medio y de la dispersión de responsabilidades en múltiples organismos y entes que propenden a defender celosamente sus funciones y anteponen quizás los intereses que sectorialmente administran a los más amplios y globales que se concitan en la defensa del ambiente. La situación así planteada exige la adopción de mecanismos nuevos que valoren las distintas iniciativas públicas en función de su trascendencia para el medio. A esta filosofía responde el dispositivo montado por la Ley Americana de 1969 que obliga a presentar un informe detallado sobre cualquier recomendación, propuesta legislativa u otra actuación federal importante, que puedan afectar significativamente el ambiente humano. El informe es objeto de consideración y ponderación por el Consejo de Calidad Ambiental y en su nombre por la Agencia de Protección Ambiental, debiendo versar sobre: El impacto que sobre el medio pueda tener la acción propuesta, cualesquiera efectos adversos que se puedan producir, las posibles alternativas de la actuación propuesta; las relaciones entre la utilización local a corto plazo del medio y el mantenimiento y fomento a largo plazo de su potencialidad —cualquier asignación irreversible e irreparable de recursos que pueda estar implicada en la acción propuesta y en su implementación.

\*\* Véase al respecto el ensayo del suscrito, “Las Orientaciones Filosóficas de la Ley Orgánica del Ambiente”. Consultoría Jurídica MARNR. 1980.

La Ley Orgánica del Ambiente consagra un enfoque realista de las relaciones sociedad-naturaleza y de los problemas de carácter ambiental que se generan de acuerdo con el nivel de desarrollo y el modo de producción dominante en la formación social y económica venezolana.

Sería contrario a la propia subsistencia de nuestra nación como comunidad histórica, negar las posibilidades de su desarrollo económico y social.

Por esa razón la tesis del llamado "daño tolerable o permisible", que más bien podría denominarse *grado de modificación de la estructura ambiental admisible*, constituye un principio de política ambiental, que aplicado en la forma prevista en la Ley, puede coadyuvar al establecimiento progresivo de un sistema económico basado en la idea del Ecodesarrollo, en otros términos, un modelo de desarrollo que incorpore a sus cálculos, análisis, proyecciones y objetivos, los valores biológicos, científicos, estéticos, económicos de la conservación, defensa y mejora del ambiente.

A tenor de lo establecido en el citado artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente esta novedosa categoría jurídica (instrumento de política ambiental) está integrada por los elementos siguientes:

a) *Debe tratarse de actividades susceptibles de degradar el ambiente de forma no irreparable, es decir, se descarta (formalmente) cualquier actividad que signifique daño irreversible o irreparable.*

De nuevo utiliza el Legislador un concepto jurídico indeterminado (degradación no irreparable), es decir, se regula una esfera de la realidad cuyos límites no aparecen bien precisados en su enunciado, no obstante lo cual es claro que intenta delimitar un supuesto concreto.

En ese sentido para que la actividad propuesta sea *autorizada* por el Ejecutivo nacional a través de las autoridades competentes (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables), debe quedar fehacientemente demostrado que los efectos nocivos sobre el ambiente pueden ser objeto de medidas correctivas. En caso contrario, la actividad debe ser prohibida, por interpretación "contrario sensu" del encabezamiento del artículo 21 de la Ley Orgánica del Ambiente, pues la calidad ambiental en tanto valor tutelado por la Ley, es superior a cualquier otro valor de carácter económico y social.

Los daños irreversibles o irreparables que una actividad productiva podría ocasionar al ambiente, no se legitimarían por los presuntos provechos económicos o sociales que esa actividad podría generar, con lo cual se tiende a resguardar el ambiente como objeto de conservación, defensa y mejora.

Para determinar en cada caso el límite jurídico admisible para la actividad propuesta, en consideración al riesgo de los daños que la misma puede desencadenar sobre el ambiente, es menester recurrir a los llamados "estudios de impacto" o de "efectos ambientales" los cuales funcionan como técnicas para darle contenido al concepto jurídico-indeterminado del "daño reversible o corregible" y del daño "irreversible o irreparable" \*.

\* El estudio de impacto es una técnica totalmente novedosa y propia del Derecho y la Administración del Ambiente, que ha modificado en parte los criterios jurídico-administrativos de los procedimientos autorizatorios en materia de ocupación del espacio y del aprovechamiento de los recursos naturales renovables. El análisis de la experiencia en el empleo de esta técnica en países como Estados Unidos y Francia plantea una serie de interrogantes e inquietudes.

En primer lugar, debe enfatizarse el carácter experimental de este novedoso medio de control presentado. Existe el peligro de una rápida mitificación del estudio de impacto; en otras palabras, que los funcionarios técnicos de la Administración del Ambiente, lo erijan en "panacea", en medio "mágico" para evaluar las decisiones de política ambiental. En este sentido es indispensable alertar sobre este riesgo, pues en el estadio actual de las investigaciones científicas en torno a la naturaleza y sus componentes y a las relaciones de ésta con la sociedad, es difícil prever con exactitud los posibles efectos que una determinada actividad puede desencadenar sobre el entorno. La relatividad de las afirmaciones técnicas

b) Tales actividades deben considerarse necesarias por reportar beneficios económicos o sociales evidentes, es decir, impliquen bienestar económico y social para la colectividad nacional o para las colectividades regionales y locales. La justificación del deterioro ambiental controlado y factible de corrección, por no conformar daño irreparable, está precisamente en la necesidad de permitir la realización de determinadas actividades que son indispensables para dar satisfacción a necesidades económicas y sociales de la población en el proceso de desarrollo del país.

Este principio de utilidad social se compagina con el criterio general de utilidad pública que debe guiar todas las actividades de conservación, defensa y mejora ambiental (Art. 2º, Ley Orgánica del Ambiente).

La intervención sobre áreas naturales que lleve consigo riesgos para el equilibrio de determinados ecosistemas, no obstante aunque tales riesgos puedan ser objeto de control, difícilmente puede legitimarse a la luz de este principio, si esa intervención carece de justificada utilidad económica y social para la colectividad.

A la luz de este principio difícilmente puede admitirse la intervención sobre áreas naturales, no obstante tal intervención no implique daños irreparables, cuando tampoco conduce a beneficios para la colectividad.

c) Esas actividades sólo deben ser *autorizadas si se establecen garantías*, procedimientos y normas para la corrección de los efectos degradantes sobre el ambiente.

El fundamento o base de la "autorización preventiva de riesgos ambientales" es precisamente la determinación técnico-científica de que la intervención sobre el ambiente en alguno de sus componentes físico-naturales, no dará lugar a degradación o daño "irreversible" sobre tales componentes y que, por el contrario, se está en capacidad de aplicar dispositivos técnicos para la corrección de los posibles efectos degradantes y, por ende, para la restauración ambiental. (Ha de entenderse una restauración o reversión relativa, puesto que la alteración de la estructura y función del am-

---

y científicas en el campo de la ecología, de la ingeniería, de la química y demás ciencias de contenido ambiental, no permite definir parámetros exactos para evaluar los posibles riesgos de una actividad sobre la calidad ambiental. Por otra parte, esa relatividad y la manipulación de cifras, datos y estadísticas puede servir para la presentación de estudios de impacto con finalidades extrañas a sus propios objetivos. Me refiero al caso de legislaciones (Francia, por ejemplo), que han adoptado el régimen de la presentación obligatoria del estudio de impacto, por parte del proponente de la actividad. Comienza a desarrollarse en este sentido, una nueva rama de servicios profesionales: la ingeniería consultora ambiental, esto es, profesionales que se dedican a preparar estudios de impacto para empresas industriales. Estos estudios, muchas veces, constituyen la justificación técnico-legal de la actividad, aun cuando la obra a emprender realmente puede ocasionar graves perjuicios ambientales. Por otra parte, la Administración Ambiental, y más, en el caso de Venezuela, no cuenta con el número suficiente de funcionarios idóneos desde el punto de vista técnico, para el análisis de los estudios de impacto y para la fijación de los criterios técnicos, condiciones y modalidades que tales estudios deben seguir.

En segundo lugar, y por obra del mismo carácter experimental y novedoso del estudio de impacto, es necesario revisar el régimen tradicional de las autorizaciones administrativas en materia de aprovechamiento de recursos naturales renovables y de ocupación del espacio. El estudio de impacto, en tanto técnica del control preventivo de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, viene a modificar los procedimientos constitutivos autorizatorios, ya que este estudio sintetiza todos los posibles recaudos o exigencias técnicas que tradicionalmente se han exigido a quienes solicitan permisos o autorizaciones por ante la Administración Ambiental. En este aspecto, el estudio de impacto puede permitir una mejor sistematización de los recaudos y datos exigidos a los proponentes de actividades, pues una de las prácticas administrativas irracionales de nuestra Administración Pública, es la exigencia de requisitos que poca relación tienen con el género de actividades de los administrados, controladas y reguladas administrativamente.

En lo que respecta a su valor jurídico en esta etapa del desarrollo de las ciencias ambientales y de la política ambiental, no conviene que el estudio de impacto sea considerado como vinculante para la Administración decisoria. Su valor debe ser marco de referencia, instrumento de apoyo, que permita una visión más clara para el administrador en relación a los riesgos para la calidad ambiental, del proyecto de obra o de actividad a realizar.

biente intervenido y modificado, implica su transformación y, por ende, la imposibilidad de volver a su estado original).

El estudio de impacto o de efectos ambientales es la técnica más idónea en la etapa actual de evolución del Derecho, la Administración y las ciencias ambientales, para establecer en cada caso si la actividad propuesta puede ser autorizada, de acuerdo con el criterio del control de los riesgos y daños probables sobre la estructura ambiental.

Al margen de la controversia que se plantea sobre la efectividad de esta técnica, es recomendable señalar los aspectos más importantes que el estudio de impacto debe abarcar.

En ese sentido, del análisis comparado de las legislaciones nacionales de países tales como Estados Unidos de Norteamérica, Francia y Bélgica, surgen tres elementos fundamentales que todo estudio de impacto debe contener, a saber:

a) Un análisis del estado inicial del sitio a ser intervenido y de su entorno y, en especial, de las riquezas y recursos naturales renovables y de los espacios agrícolas, forestales, marítimos (costeros) y de recreación, que pudieran ser afectados por la ejecución del proyecto propuesto.

b) Un análisis de los efectos sobre el ambiente y, en particular, sobre los paisajes y bellezas escénicas, la flora y la fauna, los ecosistemas frágiles y en lo posible las condiciones de calidad de vida de la población (ruido, malos olores, salud pública).

c) Las medidas (garantías y procedimientos) previstas para suprimir, reducir y, en lo posible, compensar las consecuencias degradantes de la ejecución de la actividad sobre el ambiente, y el costo aproximado de las mismas.

El estudio de impacto debe formar parte de la "autorización preventiva de riesgos ambientales", en tanto fundamento, causa o motivo de este acto administrativo \*.

Esta categoría de autorización, de acuerdo con lo previsto en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica del Ambiente, debe contener los siguientes elementos, a saber:

(1) Señalamiento de las condiciones, limitaciones y restricciones para el ejercicio de la actividad autorizada; (2) Establecimiento de las garantías, procedimientos y normas para la corrección del daño; (3) Adecuación de la actividad autorizada a los objetivos del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental (relación entre la técnica autorizatoria y la técnica de la planificación); (4) Señalamiento de los equipos y personal técnico apropiado para el control de la contaminación, lo cual dependerá de la magnitud del establecimiento y del riesgo que ocasione.

Con respecto al primer elemento puede decirse que se refiere al establecimiento en la autorización, de las circunstancias y modalidades especiales bajo las cuales se deberá llevar a cabo la actividad, así como los límites temporales, espaciales y materiales dentro de los cuales debe enmarcarse el desarrollo de la misma. Se trata de ceñir, es decir, restringir la actividad al cumplimiento de determinados parámetros técnicos.

El segundo elemento, tiene por objeto precisar los medios o instrumentos necesarios para asegurar y proteger (garantizar) el objeto ambiental intervenido contra los riesgos de deterioro o daño producto de la actividad autorizada (estas garantías pueden referirse a aspectos financieros, es decir, fianzas, como a cuestiones de índole técnica), así como los métodos y reglas que se deben seguir en la ejecución

---

\* La causa o motivo del acto administrativo son los fundamentos de hecho y de Derecho que justifican o legitiman la expedición del acto, por parte de la autoridad administrativa competente.

de las operaciones necesarias para la corrección del daño ambiental probable (obras de conservación y recuperación ambiental).

El tercer elemento introduce un factor de *política ambiental* en el procedimiento de la autorización preventiva de riesgos ambientales.

En efecto, la Ley Orgánica del Ambiente (art. 22) introduce una nueva modalidad inexistente hasta entonces en el ordenamiento jurídico-administrativo venezolano, pues se obliga a la Administración (deber legal) a otorgar la autorización preventiva de riesgos ambientales "en atención a los objetivos, criterios y normas establecidas por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental".

De esta manera se consagra la articulación jurídica entre la técnica de la autorización y la técnica de la planificación; de modo que la primera sea un instrumento de ejecución o desarrollo de la segunda y evitar así una frecuente práctica administrativa observada en el funcionamiento de nuestra Administración Pública, cual es el otorgamiento de autorizaciones de manera puntual y sectorial, sin la visión global e integral indispensable para que las actividades autorizadas se inscriban en objetivos y criterios de mediano y largo plazo. La estructura de la realidad ambiental requiere de una gestión integrada e integral de sus elementos y componentes; por tal razón, el régimen de las autorizaciones ambientales no debe ser independiente del régimen de la planificación, ya que de lo contrario la Administración puede incurrir en el error de autorizar actividades que sean incompatibles con las previsiones del sistema de planificación ambiental.

La Ley Orgánica del Ambiente supera la concepción tradicional de la autorización, heredada de la ideología política y del Derecho Administrativo del Estado Liberal-Burgués de Derecho: simple remoción de obstáculos administrativos para perfeccionar un derecho preexistente.

Esta teoría individualista de la autorización se estructura en consideración al régimen clásico de la propiedad privada sin función social. El propietario, por el hecho de serlo, tiene derecho a utilizar y modificar el suelo y demás factores naturales que lo integran.

Cuando por ley el propietario debe recibir autorización de la administración para ejecutar determinadas actividades en terrenos de su propiedad, mantiene la doctrina clásica de que el acto mediante el cual la Administración lo habilita para llevar a cabo las actividades solicitadas, no constituye la creación de un derecho, sino simplemente el perfeccionamiento de uno preexistente (el derecho de uso como atributo inherente a la propiedad).

En cambio para el Derecho Ambiental cuyas instituciones están en etapa de consolidación, la autorización ambiental es un título administrativo que otorga la administración para intervenir un medio frágil, sometido a su protección y tutela. El particular propietario no ostenta un derecho ilimitado para modificar el suelo y demás recursos naturales sometidos a su dominio. La función social de la propiedad faculta al Estado para establecer limitaciones, prohibiciones y restricciones al uso del espacio, por razones de conservación, defensa y mejora ambiental. *La autorización por tanto no es simple remoción de obstáculos administrativos, es creación de un derecho que antes no existía, por cuanto la utilización de los recursos naturales y el control de los efectos que sobre la calidad ambiental pueden generar las actividades económicas es un cometido fundamental del Estado* (art. 106 de la Constitución Nacional). Es obligación del Estado velar por la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio nacional y asegurar que su explotación sea para beneficio colectivo. Por tanto, la Administración está en la obligación de conciliar el interés del particular que solicita autorización para realizar actividades susceptibles de degradar el ambiente, con los intereses públicos que ella tutela, es decir, la protección del ambiente.

En esta materia, el equilibrio entre el interés privado y el interés público o colectivo puede garantizarse mediante la obligación de armonizar la autorización con los objetivos, criterios y normas establecidos por el Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental. Este Plan, según dispone el artículo 7º de la Ley Orgánica del Ambiente, debe contener: 1º. La ordenación del territorio nacional, según los mejores usos de los espacios, de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas; 2º. El señalamiento de los espacios sujetos a un régimen especial de protección, conservación o mejoramiento; 3º. El establecimiento de criterios prospectivos y principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización; desconcentración económica y poblamiento en función de los objetivos de la presente Ley; 4º. Las normas para el aprovechamiento de los recursos naturales basados en el principio del uso racional de los recursos, en función de los objetivos de la presente Ley; 5º. Los programas en materia de investigación ecológica; 6º. Los objetivos y medidas de instrumentación que se consideren favorables a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente”.

“Los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios; las instituciones, corporaciones o entidades de carácter público y aquellas de carácter privado en las cuales el Estado, directa o indirectamente participe con el 50% o más de su capital social, deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley mencionada.

Por su parte, en el artículo 5º de esta Ley se consagra la integración de la planificación ambiental con la planificación del desarrollo nacional, regional o local.

La Administración Ambiental, entendida desde un punto de vista orgánico (conjunto de organismos que disponen de competencia formal y material para dictar actos de administración de los recursos naturales renovables y de la realidad ambiental) y funcional (la realización de las actividades de conservación, defensa y mejora ambiental), ejecuta sus programas y políticas a través de instrumentos o medios jurídico-administrativos, entre los cuales se encuentran las autorizaciones, las concesiones, los planes de manejo de áreas protegidas, las normas sancionatorias, los actos de inspección, vigilancia, etc.

Los actos de autorización constituyen la categoría fundamental en el proceso de asignación de uso de recursos naturales a los particulares, y control de actividades susceptibles de degradar el ambiente.

Por ello la articulación jurídica de la técnica autorizatoria a la técnica de la planificación, puede garantizar que la actividad de gestión se sustente sobre planes, es decir, documentos rectores de la política ambiental concebidos no en función de demandas sectoriales, inmediatistas e individuales de utilización de recursos, sino de conformidad con objetivos y estrategias integrales que partan de la consideración del ambiente como sustrato material de la existencia y progreso de la colectividad nacional.

Por consiguiente, la autorización preventiva de riesgos ambientales debe otorgarse en armonía con la política de ordenación del territorio, expresada en planes y esquemas regionales (o de otra naturaleza) que formen parte del Plan Nacional del Ambiente.

Asimismo esa autorización debe expedirse de conformidad con los distintos regímenes especiales de las áreas o espacios sometidos a sistemas de protección, conservación o mejoramiento.

Esto significa que, por ejemplo, en áreas donde esté prohibido realizar actividades urbanísticas o industriales, no deben otorgarse autorizaciones para estos fines (Parques Nacionales, Reservas Forestales, etc.).

Por otra parte, las autorizaciones deben incorporar las normas y restricciones de carácter general que se aplican en las áreas especiales por medio de los reglamentos especiales de conservación, defensa y mejora ambiental. Esto puede presentarse en el supuesto de las Zonas de Aprovechamiento Agrícola, o en las Zonas de Interés Turístico, en uno y otro caso, la autorización para utilizar los suelos con fines agropecuarios o para urbanizar con fines turísticos, respectivamente, deben ajustarse a las normas técnicas, procedimientos y planes de manejo o de ocupación del suelo que se hayan dictado para administrar el área en cuestión.

Así puede institucionalizarse una administración planificada del ambiente y de los recursos naturales, es decir, que los procesos técnicos de administración y planificación dejen de ser independientes y hasta contradictorios, de manera tal que la gestión administrativa en materia ambiental tenga como documento rector de decisiones cotidianas al Plan Nacional del Ambiente y a los planes y programas que lo desarrollen.

Por último, el cuarto elemento se refiere a la obligación de quienes sean autorizados para realizar actividades susceptibles de degradar el ambiente, en los términos de las exigencias previstas anteriormente, de contar con los equipos y personal técnico apropiado para el control de la contaminación.

Es evidente que esta obligación legal forma parte de la autorización preventiva de riesgos ambientales y su aplicación se restringe a aquellas actividades económicas susceptibles de contaminar (forma de degradar) el ambiente, en particular a las aguas y a la atmósfera. Trátase principalmente de las actividades industriales y agrícolas, pues en ambas se utilizan, en el proceso productivo, elementos químicos y productos de alta toxicidad, que deben ser sometidos a control permanente. Este control exige tanto de personal técnico (ingenieros, químicos, etc.) como de equipos (tecnología), acordes con la magnitud del establecimiento y del riesgo que ocasionen.