

RÉGIMEN DEL AMBIENTE

La ley de calidad de las aguas y del aire y las normas técnicas que la desarrollan

Miguel Ángel Basile Urizar*

Abogado

Resumen: *El presente trabajo tiene como objeto analizar la regulación contenida en Ley de Calidad de las Aguas y del Aire, cuyo desarrollo es remitido a las normas técnicas, con la finalidad de determinar si dicha remisión y otros aspectos relacionados con ésta cumplen con la garantía de la Reserva de Ley y otras limitantes a la potestad de ordenación o regulación en materia ambiental.*

Abstract: *This paper aims to analyze the regulation in the Water and Air Quality Law, which development is referred to technical standards, in order to determine whether such referral and other aspects related comply with the Reserve Act guarantee and other constraints on the power to regulate the environment.*

Palabras Clave: *Derecho Ambiental; Ley de Calidad de las Aguas y del Aire; Potestad de ordenación; Reserva de Ley.*

Key words: *Environmental Law; Water and Air Quality Law; Power to regulate; Reserve Act.*

La Ley de Calidad de las Aguas y del Aire¹ tiene como objeto establecer las disposiciones sobre la gestión de la calidad de las aguas y del aire, así como las molestias ambientales y las condiciones bajo las cuales se debe realizar el manejo de los residuos líquidos y gaseosos, con el fin de proteger la salud de los seres vivos y los ecosistemas, de conformidad con su artículo 1.

Se trata de una Ley en materia ambiental, por lo que es común observar que varias de sus disposiciones remitan a una norma especial el desarrollo de su regulación. Tal circunstancia respondería principalmente a la determinación de criterios técnicos para que complementen la regulación, las prohibiciones y sanciones, lo cual sería difícil de consagrar a través de una Ley, máxime cuando pueden cambiar con el tiempo². Por tal motivo, sin esa regulación la

* Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor de Prácticas de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello.

¹ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.207 Extraordinario de 28 de diciembre de 2015.

² Sobre el particular De Los Ríos explica lo siguiente:

“Ello deviene de una característica del Derecho Ambiental, cual es su basamento en las ciencias naturales y en la tecnología, lo que la hace incluso dependiente de tales conocimientos, por lo que resulta insoslayable el reenvío a otros textos legales y sublegales, particularmente de orden técnico, por ejemplo, cómo debe ser el manejo adecuado de desechos tóxicos o cuánta es la alteración

Ley de Calidad de las Aguas y del Aire sería una norma incompleta, ya que simplemente no se podrían exigir sus obligaciones o sancionar a las personas que incurran en afectaciones ilícitas al ambiente que determine dicha Ley.

En tal sentido, nos interesa analizar en el presente trabajo la potestad de ordenación o de regulación atribuida a la Administración Pública con fundamento en la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire, para determinar en concreto qué regulación de esa Ley es la que válidamente se puede desarrollar a través de normas de rango sub-legal y cuáles son los límites para el ejercicio de esa potestad para los casos concretos. Ello porque aún cuando no negamos la importancia de la protección al ambiente, tal cometido no puede justificar el ejercicio la actividad administrativa al margen de las garantías constitucionales³.

Para cumplir con ese objetivo, primero haremos unas breves referencias a la Reserva de Ley en el Derecho Ambiental, para luego identificar y analizar, de cara a esa garantía, cada una de las normas de rango sub-legal que la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire hace referencia.

I. LA RESERVA DE LEY Y LAS NORMAS TÉCNICAS EN EL DERECHO AMBIENTAL

La Reserva de Ley constituye una garantía institucional mediante la cual la competencia para regular ciertas materias se atribuyen exclusivamente a través de una Ley en sentido formal y material. En el caso que nos trata, la normativa en materia ambiental está amparada por la Reserva de Ley de manera directa por la Constitución⁴, así como de manera indirecta por tener como efecto la restricción del derecho a la propiedad⁵ y el derecho a la libertad económica o de empresa de las personas⁶, así como por tipificar infracciones y delitos⁷.

térmica de cuerpos de agua mínima para que la modificación de la temperatura del recurso hídrico sea considerada como grave, y, por consiguiente, categorizada como delito” (Isabel De Los Ríos, *Comentarios a la Ley Penal del Ambiente*, Editora Isabel De Los Ríos, Caracas, 2012, p. 64).

³ Con anterioridad nos hemos referido a esa preocupación (Miguel Ángel Basile Urizar, “La aplicación jurisprudencial del principio de la irresponsabilidad patrimonial del Estado en materia ambiental en Venezuela”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 2 enero-abril, Universidad Monteávil, Caracas, 2014).

⁴ La Constitución consagra la Reserva de Ley en materia ambiental en el artículo 127 cuando indica que el Estado deberá garantizar la “*que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro).

⁵ La regulación en materia ambiental afecta directamente el derecho de propiedad, cuestión que ha sido especialmente reconocido por la normativa aplicable. En efecto, nótese que el artículo 5 de la Ley Orgánica del Ambiente (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.833 Extraordinario de 22 de diciembre de 2006) estipula que “*se declara de utilidad pública y de interés general la gestión del ambiente*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro), mientras que la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire repite, en el artículo 9, el mismo enunciado que la Ley Orgánica del Ambiente, antes transcrito, pero en lo que respecta al “*conjunto de acciones y medidas, destinadas a la conservación de la calidad de las aguas y del aire*”. Se tratan pues de normas que particularizan los conceptos jurídicos indeterminados que justificarían la restricción del derecho de propiedad por virtud de la protección del ambiente, conforme al artículo 115 de la Constitución. Aunado a lo anterior, la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire expresamente reconoce, en el artículo 10, la Reserva de Ley en materia ambiental por virtud del derecho a la propiedad al indicar que “*las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con las normas de*

Ahora bien, cuando una materia está reservada a la Ley, la Administración Pública no puede válidamente regularla, aunque se ha admitido que en algunos casos esa prohibición no es absoluta, sino que es relativa, en el sentido de que cierto grado de la materia pueda ser desarrollada por la Administración Pública, en tanto así lo permita expresamente la Ley en cuestión y se cumplan ciertas condiciones⁸, como bien explicaremos de seguidas.

Uno de los límites a esa potestad de ordenación o de regulación es que la remisión de la Ley a la norma de rango sub-legal debe estar sujeta a una previsión legal, que a su vez debe establecer los criterios a seguir para su desarrollo, los cuales deben señalarse de forma específica, lacónica y con parámetros delimitados⁹. De ese criterio jurisprudencial podemos deducir

esta *Ley*, constituyen *limitaciones a la propiedad*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro). Ello constituye un reconocimiento del legislador de que en esta materia aplicaría la Reserva de Ley. sobre la base de una indudable afectación del derecho a de propiedad por la regulación en materia ambiental.

⁶ La regulación ambiental afecta también al derecho a la libertad económica o de empresa de los particulares, lo que se desprende claramente del artículo 112 de la Constitución al indicar que “*todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones*” (...) de la “*protección del ambiente*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro). Ese derecho, amparado por la Reserva de Ley, constituye también un límite a la regulación en materia ambiental, visto que restringiría el ejercicio de ese derecho, ya que cualquier actividad económica que pueda afectar el ambiente estará sometida a las restricciones de Derecho Ambiental. La Ley Orgánica del Ambiente, en el numeral 7 del artículo 4, reconoce esa circunstancia al reconocer la prevalencia de los derechos ambientales “*sobre los derechos económicos y sociales, limitándolos en los términos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes especiales*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro).

⁷ En materia sancionatoria aplicaría la Reserva de Ley consagrada por virtud del principio de tipificación contenido en el numeral 6 del artículo 49 de la Constitución, al indicar que “*ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro). Se trata pues de una norma que aplica tanto en materia penal como administrativa, lo que incluye a todas luces la materia ambiental visto que típicamente se establecen infracciones y sanciones. En concordancia con esa disposición, el artículo 110 de la Ley Orgánica del Ambiente complementa que tales sanciones, “*previstas en las leyes ambientales, serán aplicadas sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, ni de las sanciones consagradas en otras leyes*” (resaltado, subrayado y cursiva nuestro), lo cual repite el artículo 108 de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire. Más allá de los comentarios que puedan darse sobre la inconstitucionalidad de esa última norma por virtud de la prohibición del *non bis in idem*, lo cierto es que esos artículos permiten dejar claro que en materia ambiental se deben tipificar las infracciones y sanciones a través de la Ley.

⁸ Posición que ha sido adoptada por la jurisprudencia patria, no sin críticas (Jesús María Casal, “Libertad económica y derechos fundamentales”, *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”, El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica*, Tomo II, FUNEDA, Caracas, 2005, pp. 76-84).

⁹ La Sentencia N° 1007 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 11 de julio de 2012, caso *Cámara Licorera y Afines del Estado Zulia*, resume la jurisprudencia en los siguientes términos:

“Sobre el particular, esta Sala, en sentencia N° 1618 del 24 de noviembre de 2009 (caso *Adoración Bandres*), precisó que la noción actual del principio de legalidad reconoce a la figura de la colaboración reglamentaria, como una técnica de normación legítima, pues el carácter general y abstracto de los actos de rango legal dificulta el desarrollo técnico *in extremis* de ciertas materias. Por ello, corresponde a la ley establecer los parámetros en que se dictará el reglamento y, a éste, mantenerse dentro de esos límites que impone la propia ley.

que uno de los aspectos de la garantía es que la Ley debe señalar que una materia determinada puede ser desarrollada por una norma de rango sub-legal, con lo cual toda aquella regulación que no sea remitida expresamente a una norma para su desarrollo no puede ser válidamente reglamentada. Asimismo, entendemos que no basta que una materia sea remitida expresamente a otra norma, sino que debe identificarse el marco en que puede ser válidamente desarrollada, sin que simplemente se deje abierta la regulación a la Administración Pública sin ningún parámetro, ya que de lo contrario redundaría en una simple habilitación para legislar para la Administración Pública, al margen de la Reserva de Ley.

No obstante lo anterior, debemos destacar que bajo la vigencia de la derogada Ley Orgánica del Ambiente¹⁰ la doctrina venezolana ha interpretado que la potestad de ordenación del derecho ambiental se fundamentaba, aparentemente con validez, en la atribución general de la competencia de la autoridad nacional en materia ambiental sobre las actividades capaces de degradar el ambiente, sin que fuese necesaria la existencia previa de una Ley¹¹. Sin em-

Es conforme a lo expuesto que tanto la doctrina como la jurisprudencia de esta Sala (*vid.* Entre otras la sentencia N° 2164 del 14 de septiembre de 2004, caso *Alfredo Travieso Passios*) ha reconocido que el desarrollo de la potestad reglamentaria permite que se recurra a normas de rango inferior a la ley para colaborar en la producción normativa, con lo cual, en Venezuela no se encuentra excluida la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas sub legales, siempre que tal cometido no haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley.

Entonces, uno de los límites a la colaboración reglamentaria es precisamente la sujeción a la previsión legal y, con ella, a los criterios que la ley establece de forma específica, lacónica y con parámetros delimitados, para que la Administración reglamente.

Lo expuesto supone que el reglamentista complementa técnicamente la materia previamente abordada por el legislador ordinario y, de allí, que no son admisibles las llamadas “deslegalizaciones” que se traducen en cláusulas generales que dejan en manos del reglamentista, sin directrices ni objetivos, la responsabilidad de regular materias a través de reglamentos autónomos (salvo los denominados reglamentos organizativos).

Así, la posibilidad de remisión que la ley puede hacer en el reglamento debe efectuarse de manera expresa, siendo, por ende, necesario el antecedente de una ley que detalle los parámetros generales que se desarrollarán en el reglamento. En otras palabras, la remisión al reglamento no puede ser abstracta, oscura ni poco limitada, que conlleve a una actividad indiscriminada del reglamentista que pudiera dar lugar a la referida deslegalización”.

¹⁰ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 31.004 Ordinario de 16 de junio de 1976.

¹¹ En efecto, esa posición la sostuvo Henrique Meier al analizar el fundamento jurídico del derogado Decreto N° 370 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial N° 5 de la Ley Orgánica del Ambiente, relativo a Ruidos Molestos o Nocivos (*Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 2.519 Extraordinario de 7 de diciembre de 1979), en los siguientes términos:

“Los dispositivos de esta Ley citados en la fundamentación del proyecto son los siguientes:

Artículo 19. “Las actividades susceptibles de degradar el ambiente quedan sometidas al control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes”.

De esta forma el Legislador ha otorgado una facultad directa al Ejecutivo Nacional para que someta a control las actividades susceptibles de degradar el ambiente, que luego, son definidas en el artículo siguiente (art. 20). En ese sentido, el Ejecutivo Nacional no requiere de la existencia de previa Ley, para someter a control tales actividades, ya que el propio Legislador lo ha habilitado para que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria inherente a la función administrativa del Estado y consagrada constitucionalmente, el Ejecutivo Nacional sancione las disposiciones reglamentarias pertinentes” (Henrique Meier, “Comentarios al Reglamento N° 5 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre ruidos molestos o nocivos”, *Revista de Derecho Público*, N° 1, enero-marzo, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 95).

bargo, aún cuando en la vigente Ley Orgánica del Ambiente se mantiene la norma en términos similares¹², en cuanto al fondo, a nuestro entender lo que se habilita a la autoridad nacional es el control administrativo sobre las actividades que pueden degradar el ambiente por medio de técnicas habilitantes, con base a la Ley y a las normas que se dicten a tal efecto, pero no otorga la competencia para reglamentar sin fundamento legal, tal y como se desprende de los criterios jurisprudenciales antes comentados.

Observamos que la remisión de disposiciones contenidas en la Ley a normas de rango sub-legal de carácter técnico ha sido consagrada como un aspecto general del Derecho Ambiental en Venezuela. Ello permite poder salvaguardar la garantía de la Reserva de Ley, en los términos antes explicados, ya que al definir en una norma los criterios científicos que sirven para determinar el alcance de una obligación o de una prohibición en materia ambiental, permite a los particulares contar con los elementos suficientes para conocer si una actividad cumple con las normas ambientales. Tal circunstancia está contemplada en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ambiente al definir las normas técnicas ambientales en los siguientes términos:

“Especificación técnica, regla, método o parámetro científico o tecnológico, que establece requisitos, condiciones, procedimientos y límites permisibles de aplicación repetitiva o continuada, que tiene por finalidad la conservación” (...) de “un ambiente sano seguro y ecológicamente equilibrado, cuya observancia es obligatoria”.

Ahora bien, esos criterios técnicos derivan de normas concretas que deben dictarse, como complemento de las obligaciones y prohibiciones contempladas en las Leyes, por “*el Ejecutivo Nacional, a través de la Autoridad Nacional Ambiental*” (...) y por parte de “*los estados y municipios*”, en las materias de su competencia exclusiva, de acuerdo con los artículos 14 y 17 de la Ley Orgánica del Ambiente. La competencia concreta para dictar las normas dependerá en todo caso de las salvedades expresadas de una Ley, por lo que si una disposición le atribuye la competencia al Ejecutivo Nacional para dictar una norma técnica en concreta, un ministerio no podría regular válidamente esa materia¹³.

Es importante destacar que, a nuestro entender, en caso de que una determinada obligación y prohibición dispuesta en una Ley en materia ambiental no esté desarrollada por una norma técnica ambiental, la autoridad ambiental no podría en un caso determinado negar la emisión de una autorización o imponer una sanción a un particular válidamente, sobre la base

¹² El artículo 77 de la Ley Orgánica del Ambiente, vigente, señala lo siguiente:

“El Estado, a través de la Autoridad Nacional Ambiental, ejercerá el control ambiental sobre las actividades y sus efectos capaces de degradar el ambiente, sin menoscabo de las competencias de los estados, municipios, pueblos y comunidades indígenas, en aquellas materias ambientales expresamente asignadas por la Constitución y las leyes, garantizando así la gestión del ambiente y el desarrollo sustentable”.

¹³ Similar fórmula aplica la Ley de Aguas (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.595 Ordinario de 2 de enero de 2007) en el artículo 8 al indicar expresamente que “*el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros y Ministras, mediante Decreto, dictará las normas técnicas que regulen los aspectos contenidos en la presente Ley*”. En tal sentido, se trata de una disposición que no sólo atribuye, exclusiva y excluyentemente, la potestad de ordenación al Presidente, en contraposición a otros órganos, como el Ministerio con competencia en ambiente, sino que además hace referencia que dicha habilitación opera sólo con lo indicado en la Ley. Así, por ejemplo el artículo 82 de la Ley de Aguas indica expresamente que “*el uso de los cuerpos de agua continentales y marinos, como cuerpos receptores de efluentes líquidos está sujeto al cumplimiento de la normativa ambiental en la materia*”.

de experticias. Ello, lo afirmamos incluso con independencia de que la Ley Orgánica del Ambiente disponga expresamente que la protección al ambiente prevalece sobre los intereses privados¹⁴ y que a toda actividad aplicaría el principio de precaución¹⁵, ya que de lo contrario simplemente se vulneraría la garantía de la Reserva de Ley, al depender exclusivamente de criterios administrativos de la Administración Pública sin una base legal.

En efecto, la imperiosa necesidad de que los aspectos técnicos que rijan la actividad administrativa de la autoridad ambiental dependan exclusivamente de una norma técnica ambiental no sólo responde a la Reserva de Ley, sino además en la seguridad jurídica. Sin cumplir con tal garantía constitucional será virtualmente imposible para un particular poder determinar si está incurriendo en algún ilícito o si reúne las condiciones ambientales para poder desarrollar una actividad económica.

¹⁴ Si bien el numeral 7 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Ambiente expresa que los derechos ambientales prevalecen sobre los derechos económicos y sociales, individuales, la norma también indica que sólo podrán limitarse en los términos estipulados en la Constitución. Con base a tal salvedad, resulta claro que tal prevalencia no constituye una negación de los derechos individuales, con lo cual no se podría incurrir en interpretaciones que vaciarían de contenido a las garantías constitucionales de tales derechos, como es la Reserva de Ley. En ese sentido, asumir que se pueden imponer sanciones o negar la solicitud de autorización de actividades sin fundamento en una norma técnica ambiental conllevaría claramente a tal situación.

¹⁵ El numeral 3 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Ambiente estipula el principio de precaución al describir sus efectos, en tanto “*la falta de certeza científica no podrá alegarse como razón suficiente para no adoptar medidas preventivas y eficaces en las actividades que pudiesen impactar negativamente el ambiente*”. Se trata de un principio que ha sido interpretado por la doctrina venezolana de manera amplia, inclusive dando a entender que se debe negar la autorización de actividades en el caso en que no la autoridad competente abrigue dudas sobre el grado de la afectación al ambiente. En efecto, en palabras de Henrique Meier, el principio de precaución operaría de la siguiente forma:

“En suma, la prevención y la precaución legitiman dos tipos de prohibiciones de actividades para garantizar la protección ambiental, a saber:

a) *Prohibición normativa absoluta*: cuando se tiene certeza científica respecto del daño ambiental grave e irreversible que ocasiona una actividad susceptible de degradar el ambiente, la prohibición debe expresarse legalmente y fundarse en la presunción *jure de jure* (que no admite prueba en contrario) de un daño cierto.

b) *Prohibición administrativa*: cuando se carece de certeza científica acerca del probable impacto degradante de una actividad, es decir, cuando se presume el riesgo de un daño probable, la autoridad administrativa competente debe adoptar la medida preventiva acorde con la situación; en pocas palabras, no autorizar la actividad” (Henrique Meier, *Categorías Fundamentales de Derecho Ambiental*, Ediciones Homero, Caracas, 2011, p. 65).

Al respecto, aún cuando no desconocemos la aplicabilidad del principio de precaución en el Derecho Ambiental, somos del criterio que éste sólo puede aplicarse sobre la base de las normas técnicas que hayan sido dictadas, conforme a la garantía de la Reserva de Ley, y no en ausencia de éstas. Es importante distinguir la duda, que debe estar fundamentada, y la ausencia de regulación, que acorde al principio de legalidad, por vinculación positiva, permite que los particulares puedan libremente realizar las actividades que no estén prohibidas. En efecto, la duda que puede abrigar la autoridad en materia ambiental y que le sirve de fundamento para negar la autorización de una actividad, debe estar fundamentada principalmente con base a las normas técnicas, sin perjuicio de que pueda complementarse con estudios particularizados. Por tal motivo, en nuestro criterio, implementar el principio de precaución para negar la autorización de una actividad económica, sin que haya una norma técnica que aplique para el caso en concreto, resulta contraria a una interpretación armonizada entre la protección al ambiente y el respeto de los derechos individuales y sus garantías.

Aunado a lo anterior, debe entenderse que la tecnicidad que prepondera en el Derecho Ambiental tiene como consecuencia que el ejercicio de la potestad administrativa deba ejercerse conforme a lo indicado en las normas técnicas, con alto grado reglado, sin que pueda alegarse un mayor grado de discrecionalidad¹⁶. De no existir normas técnicas entonces no puede válidamente ejercerse la potestad, ya que el particular estaría entonces sujeto a la voluntad de un funcionario y no a la Ley.

Desde la perspectiva sancionatoria, se ha entendido que la Reserva de Ley, en un sentido relativo, opera de cara al desarrollo de normas que tipifican infracciones o sanciones, en tanto la Administración Pública puede desarrollar tales normas en la medida en que cumplan con los siguientes límites:

- La determinación del supuesto de la conducta ilícita no puede tener un contenido residual, en tanto no es válido que todo aquello que no esté previsto como ilícito expresamente en la ley e incluso una norma de rango sub-legal sería igualmente sancionable por la propia administración según su parecer.
- Habiéndose determinado de manera suficiente en una norma sancionatoria un supuesto de hecho y la consecuencia jurídica, sin que bajo ningún concepto pueda ser una tipificación residual, no se puede remitir a otras normas de rango sub-legal o a la Administración Pública la determinación de aspectos técnicos o circunstanciales, sin que en un caso determinado se hubiesen fijado tales aspectos en la norma o la actuación a la cual se remitió.
- La estipulación de la consecuencia jurídica no puede ser dejada en blanco a favor de la Administración de forma tal que exista un abanico tan amplio de discrecionalidad que pudiera limitar las herramientas de defensa del particular frente a la actuación administrativa, especialmente en la medida en que pueda tener efectos graves en el particular¹⁷.

En materia ambiental observamos que las reglas que aplican al desarrollo de las infracciones o sanciones en materia ambiental también han sido reguladas por la normativa general aplicable en esa materia.

Así, el artículo 108 de la Ley Orgánica del Ambiente indica que "*deberán dictarse las adecuadas normas penales y administrativas en garantía de los bienes jurídicos tutelados*" por esa Ley, con la expresa limitante de que las sanciones pecuniarias no podrán superar el monto equivalente a diez mil (10.000) unidades tributarias ("U.T."), mientras que la pena de prisión sería hasta 10 años. Se trata de una norma que a nuestra entender establece un límite que no puede ser desvirtuado por otra normativa ambiental, inclusive si es por otra Ley del mismo rango, ya que la Ley Orgánica del Ambiente estipula el marco general de la actividad administrativa y del Derecho Penal en materia ambiental.

De igual forma, el artículo 12 de la Ley Penal del Ambiente¹⁸ aclara la posibilidad de complementar los tipos penales que se dispongan en esa Ley para poder determinar con exac-

¹⁶ Tal circunstancia opera en líneas generales con la mal llamada discrecionalidad técnica en distintos ámbitos, como bien nos hemos referido en otras oportunidades (Miguel Ángel Basile Urizar, "Sobre el principio de tecnicidad que rige la actividad administrativa en materia de salud de los alimentos", *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, N° 4, Editorial Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia, C.A., Caracas, 2014).

¹⁷ Sentencia N° 952 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 29 de abril de 2003 y Sentencia N° 798 de Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 19 de julio de 2005, caso *Ordenanza sobre Actividades Económicas del Municipio Chacao*.

¹⁸ *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.913 Ordinario de 2 de mayo de 2012.

titud cuál sería la conducta punible o su resultado, por medio de "una Ley o en un Decreto del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que sea admisible un segundo reenvío". Es una norma interesante porque si bien consagra la posibilidad de remitir a una norma de rango sub-legal el desarrollo de los hechos punibles o los delitos, también restringe específicamente la remisión de la regulación por una segunda oportunidad, con lo cual en el caso en que un Decreto tenga como objeto desarrollar un hecho punible dispuesto en una Ley, éste no pueda a su vez remitir a otra norma de rango sub-legal, como una Resolución de un Ministerio. En nuestro criterio esa limitante aplicaría también al desarrollo de las infracciones y sanciones, así como las obligaciones en general en materia ambiental, por la aplicación analógica que se le ha dado a las instituciones y normas penales al Derecho Administrativo Sancionatorio¹⁹.

II. LAS NORMAS TÉCNICAS EN LA LEY DE CALIDAD DE LAS AGUAS Y DEL AIRE

Los artículos 104, 105, 106 y 107 de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire establecen la obligación de las personas de adecuarse a las normas técnicas que sean dictadas con posterioridad, siempre que sean más restrictivas a las que sustituyan, así como para aquellas que estén vigentes para la publicación de la Ley sobre los límites de emisión para fuentes fijas o descargas y que para esa fecha no hayan sido cumplidas. Para cumplir con esa obligación se deberá presentar un cronograma de adecuación ante la autoridad nacional en un plazo determinado y luego cumplir con lo planificado en el tiempo que sea autorizado por el Ministerio. Con base en ello, cada vez que sean publicados en *Gaceta Oficial* nuevos parámetros de calidad no serían de aplicación inmediata sino de manera progresiva, con base al cronograma de adecuación y su respectiva autorización. En todo caso, salvo previsión de una Ley especial, tales obligaciones aplicarían únicamente para las normas técnicas que sean dictadas con fundamento en la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire.

Por otra parte, la disposición transitoria de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire indica que el Ejecutivo Nacional dictará el Reglamento de la Ley, pudiendo ser a través de Reglamentos parciales, dentro de los ciento ochenta (180) días contados a partir de su fecha de publicación en *Gaceta*, es decir para el 25 de junio de 2016²⁰. El Reglamento o los Reglamentos Parciales que sean dictados tendrían como consecuencia la progresiva derogación de las normas técnicas que estén vigentes y que no coliden con la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire.

Por tal motivo, entendemos que el Reglamento o los Reglamentos Parciales sólo pueden dictarse a los fines de desarrollar la materia que ha sido expresamente remitida a normas técnica, sin que pueda regularse otro aspecto, ya que de lo contrario se vulneraría la Reserva de Ley.

¹⁹ Sentencia N° 307 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de 6 de marzo de 2001, caso *Cervecería Polar del Centro*.

²⁰ En este caso particular, entendemos que el Ejecutivo Nacional tiene la obligación de dictar el Reglamento o los Reglamentos con grado tal que, en caso de incumplir con tal plazo, pudiese acarrearse responsabilidad (Daniela Urosa, "La inactividad reglamentaria de la administración económica", *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías"*, *El principio de legalidad y el ordenamiento jurídico-administrativo de la libertad económica*, Tomo I, FUNEDA, Caracas, 2005, pp. 161-164), más todavía si se toma en cuenta la importancia que supone la regulación ambiental.

Habiendo aclarado lo anterior, las normas técnicas a las que hace referencia la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire pueden agruparse en cuanto a: (i) la calidad de las aguas y los residuos y desechos líquidos; (ii) la calidad del aire y los residuos y desechos gaseosos; y (iii) las molestias ambientales. Con base a lo anterior, abordaremos el análisis de cada uno de tales grupos de normas.

1. *Las normas técnicas en materia de calidad de las aguas y los residuos y desechos*

En cuanto a la calidad de las aguas, observamos que la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire hace expresa remisión a normas de rango sub-legal a los fines de desarrollar los parámetros técnicos, en los siguientes casos:

- Para la clasificación de los cuerpos de agua receptores de descargas, en el que se establezcan los rangos y límites máximos de calidad de los vertidos o efluentes líquidos que serían descargados, por medio de Decreto que dictará el **Ejecutivo Nacional**, de conformidad con el artículo 40 de la Ley.
- A los fines de establecer el orden de prioridades para la clasificación de los cuerpos de agua de cara a los grados de intervención o degradación que presenten, así como el caudal de diseño de control para cada curso de agua, en atención a la época, y límites de efluentes para determinados sectores industriales, a través de norma dictada por el **Ministerio** con competencia en materia ambiental, de acuerdo con el artículo 41 de la Ley.
- Con miras a regular la descarga al medio marino costero, lacustre u otros cuerpos de agua, de efluentes líquidos con temperatura diferente a la del cuerpo receptor, por medio de un Decreto emitido por el **Ejecutivo Nacional**, según lo indicado por el artículo 47 de la Ley.
- Para definir las medidas de seguridad necesarias para el control de las actividades que por las características o peligrosidad de sus vertidos, así lo ameriten, a través de un Decreto emitido por el **Ejecutivo Nacional**, conforme a lo señalado por el artículo 50 de la Ley.

Por otra parte, en lo que respecta a los residuos y desechos líquidos observamos que la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire indica que se deberán desarrollar por normas técnicas los siguientes aspectos:

- Los vertidos que conforman el grupo de aquellas sustancias “para las cuales existe evidencia teórica o práctica de su efecto tóxico, agudo o crónico” (...) o el grupo de sustancias “que aún cuando no se conozca de su efecto tóxico, agudo o crónico, generan condiciones en el cuerpo receptor que afectan la biota o perjudican cualquier uso potencial de sus aguas”, por Decreto emitido por el **Ejecutivo Nacional**, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley.
- Los límites “para los vertidos a determinados cuerpos de agua, en función de sus características específicas” (...), así como para fijar “el caudal de diseño de control para cada curso de agua receptor y condiciones especiales para determinadas épocas del año” (...) y los “límites de efluentes para determinados sectores industriales en los parámetros que les son relevantes”, por medio de Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, conforme con el artículo 73 de la Ley.
- Los límites de la descarga de vertidos líquidos en relación al medio marino costero y a las redes cloacales, a través de Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, de conformidad con los artículos 76 y 78 de la Ley.
- Los rangos y límites establecidos para los efluentes líquidos generados en rellenos sanitarios por medio de Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, conforme al artículo 81 de la Ley.

- Los recaudos necesarios para obtener la autorización previa del Ministerio con competencia en materia ambiental para realizar “actividades de descargas, inyección o infiltración de vertidos líquidos”, que serían desarrollados “reglamentariamente”, con lo cual entendemos que sería a través de un Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, de acuerdo con el artículo 100 de la Ley.

De lo anterior, llama la atención que la Ley sólo remite un aspecto para su desarrollo al Ministerio con competencia en materia ambiental, mientras que los demás al Ejecutivo Nacional. Por tal motivo, el Ministerio no tiene competencia para poder desarrollar la materia antes señalada por Resolución, con la salvedad antes comentada.

En todo caso, la materia técnica antes referida está principalmente regulada por el Decreto N° 883 mediante el cual se dictan las Normas para la Clasificación y el Control de la Calidad de los Cuerpos de Agua y Vertidos o Efluentes Líquidos²¹, ya que estipula la clasificación de las aguas, los niveles de calidad exigibles para los usos a que se destinen, sin perjuicio de que mediante Decreto del Ejecutivo Nacional se podrá establecer una clasificación específica en atención a un cuerpo de agua o sector de éste. Adicionalmente, el Decreto estipula la clasificación de los constituyentes de los vertidos líquidos, los rangos y límites máximos de calidad de vertidos líquidos que sean o vayan a ser descargados en cuerpos de agua, incluyendo al medio marino costero, redes cloacales y de las descargas o infiltración en el subsuelo. De igual forma, el Decreto incluye controles previos y un régimen de adecuación específico para que las personas que realicen las actividades que puedan afectar la calidad de las aguas.

Adicionalmente, se encuentra el Decreto N° 2.220 mediante el cual se dictan las Normas para regular las actividades capaces de provocar cambios de flujo, obstrucción de cauces y problemas de sedimentación²², que regula específicamente las actividades que pueden tener incidencia en los cauces de los cuerpos de aguas, y que son susceptibles de ocasionar daños tales como inundaciones, déficits en la distribución de aguas, inestabilidad de cauces y alteración de la calidad de las aguas. Sin embargo, la norma no consagra parámetros técnicos como hace el Decreto N° 883, sino más bien dispone los casos que están sujetos a un control previo especial.

Por ello entendemos que hasta tanto no sea dictado un Reglamento o Reglamento Parcial que regule la calidad del agua, en los términos antes referidos, el Decreto N° 883 y el Decreto N° 2.220 se mantendrán vigentes. De igual forma las personas que realicen actividades que tengan incidencia en materia ambiental en la calidad del agua tendrán que presentar un cronograma de adecuación conforme a la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire y los Decretos, sólo en lo que no contradiga a la Ley.

Ahora bien, sobre la base de las disposiciones antes transcritas de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire, el artículo 134 tipifica como infracción el que las personas que mantengan instalaciones o realicen actividades capaces de degradar la calidad de las aguas “*sin cumplir con los límites establecidos en esta Ley o sus reglamentos*” (...), caso en el cual se impondría una “*una multa entre cien Unidades Tributarias (100 U.T.) y mil Unidades Tributarias (1.000 U.T.)*”. Pareciera que se trata de una norma que tipifica la sanción de manera residual, contrariando la Reserva de Ley, ya que lo ideal hubiera sido que se estipula una sanción de cara a los aspectos que implican la calidad de las aguas, como los límites de los vertidos.

²¹ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 5.021 Extraordinario de 18 de diciembre de 1995.

²² *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 4.418 Extraordinario de 27 de abril de 1992.

Obsérvese en tal sentido que el artículo 139 de la Ley tipificaría satisfactoriamente la sanción de multa entre quinientas (500) U.T. y dos mil quinientas (2.500) U.T. para el incumplimiento de las normas técnicas, en tanto no constituyan delitos, en lo que respecta a los siguientes supuestos:

- “1. Descarga, infiltración o inyección en el suelo o subsuelo de vertidos líquidos, tratados o no con componentes tóxicos.
2. Uso de sistemas de drenajes de aguas fluviales para la disposición de efluentes líquidos.
3. Descarga de desechos o material sólido a cuerpos de agua y a redes cloacales.
4. Disolución de efluentes con agua limpia para cumplir con los parámetros necesarios para lograr la asimilación del cuerpo receptor.
5. Descarga al medio marino costero de efluentes líquidos con temperatura diferente a la del cuerpo receptor”.

Si se compara la tipificación de la sanción estipulada en el artículo 139 con la del artículo 134 se aprecia claramente como esta última tipifica de manera residual la sanción para cualquier incumplimiento de las normas técnicas sobre la calidad de las aguas, lo cual no satisface la garantía de la Reserva de Ley en materia ambiental.

Por otra parte, en lo que respecta al incumplimiento de las medidas de seguridad, como la inscripción en el Registro de Actividades Capaces de Degradar el Ambiente (“RACDA”) y la entrega y cumplimiento de un cronograma de adecuación a las normas técnicas, la Ley tipifica las sanciones de multa en los artículos 135 y 137, respectivamente. En cuanto al incumplimiento de la inscripción en el Registro antes referido se impondría una multa equivalente al monto entre cincuenta (50) U.T. y doscientas (200) U.T., mientras que en el caso particular del incumplimiento de los cronogramas de adecuación en los lapsos y condiciones establecidas por el Ministerio, se impondría una multa equivalente al veinte por ciento (20%) del costo del cronograma de adecuación. En el último caso, relativo al incumplimiento del cronograma de adecuación, entendemos que la imposición de la multa sólo podría ser válida en la medida en que no exceda de diez mil (10.000) U.T., de acuerdo con el artículo 108 de la Ley Orgánica del Ambiente, conforme a lo antes explicado.

2. Las normas técnicas en materia de calidad del aire y desechos gaseosos

En cuanto a la calidad del aire, la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire remite a las normas técnicas el desarrollo de las siguientes materias:

- Los límites de calidad del aire y de emisiones contaminantes para las fuentes fijas y móviles de contaminación atmosférica, que “*se establecerán atendiendo a un objetivo de calidad, y no podrán ser mayores a la capacidad de asimilación atmosférica necesaria para proteger la salud y el ambiente*”, por medio de Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, conforme a los artículos 53 y 62 de la Ley.
- La clasificación de zonas de calidad del aire, “*a los efectos del desarrollo de planes y el establecimiento de disposiciones especiales para el saneamiento o manejo de las áreas que por sus condiciones así lo requieran*”, así como para establecer límites más restrictivos “*sobre emisiones contaminantes al aire por fuentes fijas o móviles, así como de calidad del aire*”, a través de Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, conforme al artículo 55 de la Ley.
- Los límites relativos a las concentraciones de partículas totales que estén suspendidas, en zonas urbanas o vecinas a centros poblados, por virtud de actividades “*donde se realicen construcciones, movimientos de tierra, trabajos de vialidad, actividades mineras, procesamiento, acarreo y almacenamiento de sólidos granulares o finamente divididos*”, o to-

das aquellas que sean capaces de producir tales partículas, por Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, conforme al artículo 59 de la Ley.

- Los recaudos necesarios para obtener la autorización previa del Ministerio con competencia en materia ambiental para realizar actividades de emisión gaseosas serían desarrollados “*reglamentariamente*”, con lo cual entendemos que sería a través de un Decreto dictado por el **Ejecutivo Nacional**, de acuerdo con el artículo 100 de la Ley.

Al igual que en el caso de la calidad de las aguas, la Ley sólo remite un aspecto para su desarrollo al Ministerio con competencia en materia ambiental, mientras que los demás al Ejecutivo Nacional. Por tal motivo, el Ministerio no tiene competencia para poder desarrollar la materia antes señalada por la Resolución, salvo los recaudos necesarios para poder autorizar la emisión gaseosa.

La normativa antes comentada está regulada por el Decreto N° 638 mediante la cual se dictan las Normas sobre calidad del aire y control de la contaminación calidad del aire y control de la contaminación atmosférica²³, que estipula los límites de calidad del aire para los contaminantes de la atmósfera, los métodos de muestreo, períodos de medición y métodos analíticos de cara a la concentración de contaminantes en el aire, la clasificación y límites de emisión de las fuentes fijas que pueden contaminar la atmósfera. De igual forma, el Decreto N° 638 regula lo atinente al cronograma de adecuación que deberá presentarse y cumplirse para cumplir con los parámetros técnicos que estipula. Aunado a lo anterior, el Decreto N° 2.673 mediante el cual se dictan las Normas sobre emisiones de fuentes móviles²⁴ regula los parámetros técnicos atinentes a las fuentes móviles que generan contaminación al aire. Por tales motivos, hasta tanto no sea dictado un Reglamento o Reglamento Parcial que regule la calidad del aire, en los términos antes referidos, el Decreto N° 638 y el Decreto N° 2.673 se mantendrán vigentes, sin perjuicio de que las personas que realicen actividades que tengan incidencia en materia ambiental en la calidad del aire tendrán que presentar un cronograma de adecuación conforme a la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire y del Decreto, sólo en lo que no contradiga a la Ley.

En lo que respecta a los desechos gaseosos la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire no parece remitir expresamente a una norma técnica el desarrollo de los criterios técnicos, sino simplemente limitarse a indicar que “*las chimeneas y ductos de fuentes fijas estarán diseñadas de forma que se optimice la dilución y la dispersión de los contaminantes emitidos*” (...), así como para señalar que éstos deberán “*contar con facilidades para permitir el muestreo y caracterización de las emisiones*”, conforme al artículo 82 de la Ley. El desarrollo de los criterios técnicos para verificar si se cumple con la obligación antes señalada no podría ser válidamente desarrollada por una norma técnica de rango sub-legal, en virtud de que la Ley no remite su desarrollo, conforme a la interpretación conservadora que se le ha dado a la Reserva de Ley.

En todo caso, el artículo 83 de la Ley señala que la determinación de la concentración de contaminantes en emisiones provenientes de chimeneas o ductos se realizará según métodos aprobados por la **Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN)** o por los métodos equivalentes autorizados por el **Ministerio con competencia en materia de ambiente**. No obstante, ese artículo únicamente hace referencia a la norma que desarrolla los métodos para evaluar la concentración de contaminantes, por lo que no puede amparar el desarrollo

²³ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 4.899 Extraordinaria del 19 de mayo de 1995.

²⁴ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 36.532 Ordinario de 4 de septiembre de 1998.

de los criterios técnicos relativos al cumplimiento de la obligación del artículo 82 de la Ley, comentados en el párrafo anterior.

El artículo 134 de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire tipifica la sanción de multa entre cien (100) U.T. y un mil (1.000) U.T. para la persona que “*establezca o mantenga en funcionamiento una actividad capaz de generar emisiones gaseosas y de partículas por fuentes fijas sin cumplir con los límites de calidad establecidos en esta Ley o sus reglamentos*”. Se trata de una tipificación residual por lo que no satisface la Reserva de Ley, ya que no identifica específicamente la actividad que estaría incurso en ese supuesto, ya que virtualmente todo límite que se estipule en una norma técnica en cuanto a la calidad del aire, sin perjuicio de su legalidad, implicaría la imposición de la multa antes comentada. El mismo supuesto se repite para aquella persona que “*posea fuentes móviles de emisiones gaseosas o de partículas*”, de acuerdo con el artículo 151 de la Ley.

En ese orden de ideas, aún cuando se tipifican sanciones para otras prohibiciones, no pareciera establecerse una sanción particular para el incumplimiento concreto de ciertos aspectos que fueron remitidos a las normas técnicas en esta materia, a diferencia de lo que sí ocurre en el caso de la calidad de las aguas de acuerdo con el artículo 139 de la Ley, antes comentado.

Por otra parte, aún cuando en el caso de la calidad del aire y de los desechos gaseosos no se remite expresamente a normas técnicas la regulación de las medidas de seguridad, como el cronograma de adecuación y a la inscripción del RACDA, observamos que ya ello estaba regulado en el Decreto N° 638, lo cual puede hallar fundamento en la remisión a una norma técnica sobre los recaudos para la autorización de emisión de gases. En todo caso, en lo que respecta a la tipificación de la sanción para el incumplimiento del cronograma de adecuación se repite la misma fórmula del artículo 137 de la Ley, según el cual se impondría una multa equivalente al veinte por ciento (20%) del costo del cronograma de adecuación, la cual, como comentamos, para que no sea ilegal no puede exceder de diez mil (10.000) U.T.

3. *Las normas técnicas en materia de molestias ambientales*

Finalmente, la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire remite el desarrollo de la regulación de las molestias ambientales expresamente en los siguientes casos:

- Para fijar los niveles de ruido tolerables para los distintos tipos de fuentes y espacios donde se generen, a través de un Decreto que dictará el ***Ejecutivo Nacional***, conforme al artículo 84 de la Ley.
- Para regular las radiaciones electromagnéticas, por medio de la regulación dictada por los ***ministerios con competencia en ambiente y en salud***, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley.

En relación con lo anterior, observamos que en cuanto a la regulación de las radiaciones electromagnéticas no se distingue ningún criterio o aspecto que deba ser desarrollado, sino, indistintamente, se habla de que se dictará la normativa que la regirá. Tal remisión no cumpliría con la garantía de la Reserva de Ley ya que se trata de una remisión de carácter residual.

En todo caso, el Decreto N° 2.217 mediante el cual se dictan las Normas sobre el control de la contaminación generada por ruido²⁵ regula los parámetros y criterios técnicos mediante los cuales se puede definir los niveles de ruido tolerables, inclusive distinguiendo

²⁵ *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 4.418 Extraordinario de 27 de abril de 1992.

acorde a zonas residenciales, comerciales e industriales, tanto para fuentes fijas como móviles. Con base a lo anterior, hasta tanto no sea dictado un Reglamento o Reglamento Parcial que regule los niveles de ruidos tolerables, en los términos antes referidos, el Decreto N° 2.217 se mantendrá vigente y las personas que realicen actividades que tengan incidencia en esa materia tendrán que presentar un cronograma de adecuación conforme a la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire.

Por otra parte, en cuanto a las radiaciones electromagnéticas entendemos que se trata de una materia que no ha sido expresamente regulada de manera directa por el Ejecutivo Nacional o los ministerios con competencia en ambiente y en salud²⁶.

Por otra parte, observamos que la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire tipifica como sanción de multa entre una (1) U.T. y diez (10) U.T. para las personas que generen por fuentes móviles “ruidos molestos o nocivos sin cumplir con las normas establecidas por esta Ley o sus reglamentos”, de conformidad con el artículo 153. De manera similar se tipifica la sanción de multa entre cien (100) U.T. y quinientas (500) U.T., más la ocupación temporal o parcial de la fuente productora de ruido, hasta tanto se corrija o elimine la causa, para las personas que a través de fuentes fijas generen “ruidos o vibraciones molestos sin cumplir con las normas establecidas en esta Ley o sus reglamentos”, conforme al artículo 154 de la Ley. Se trata, a nuestro entender, de dos normas que tipifican las sanciones de manera residual, ya que aplicaría para el incumplimiento de cualquier aspecto que estipule la norma técnica y no uno en concreto, como procedería conforme a la garantía de la Reserva de Ley.

En lo que respecta a los efectos electromagnéticos se tipifica la sanción de multa entre diez (10) U.T. y cincuenta (50) U.T. para las personas que generen tales efectos, sin hacer referencia a criterios técnicos, sino aquellos que aún cuando no sean “capaces de producir mayor afectación ambiental pero que puedan convertirse en una molestia persistente”. Esa norma carece, en nuestro criterio, de cualquier delimitación conceptual, por lo que su aplicación en un caso determinado atentaría claramente a la Reserva de Ley.

III. RECAPITULACIÓN

Hechas las consideraciones antes transcritas, somos del criterio de que la garantía de la Reserva de Ley constituye un límite importante a la potestad de ordenación de la Administración Pública con base en la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire, en tanto, aun cuando se admite la posibilidad de remitir el desarrollo de aspectos técnicos a normas de rango sublegal, debe cumplir con ciertas condiciones para que pueda mantener su constitucionalidad. En ese sentido, observamos que conforme a la garantía de la Reserva de Ley, sólo pueden dictarse las normas técnicas con fundamento en la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire sobre

²⁶ Entendemos que esa materia ha sido objeto de regulación por parte del Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica a través de la Resolución N° 34, que dicta las Normas para el Otorgamiento de Permisos para la Importación y Exportación de Fuentes Radioactivas y Equipos Generadores de Radiaciones Ionizantes (*Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.994 Ordinario de 27 de agosto de 2012). A todo evento, el objeto principal de esa norma es establecer “las regulaciones que regirán el otorgamiento de permisos para la importación y exportación de fuentes radiactivas selladas, no selladas y equipos generadores de radiaciones ionizantes”. En tal sentido, aún cuando incluye luego entre una de sus finalidades la de proteger el ambiente, se trata de una norma que no agota el cometido trazado por la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire en materia de radiaciones electromagnéticas, ya que sólo se limita a observar el cumplimiento de ciertos límites técnicos para su importación y exportación, mas no para su funcionamiento.

las materias a las que expresamente remite y que fueron identificadas en el presente estudio. En tal sentido, las demás materias que su desarrollo no haya sido expresamente mediante normas técnicas, pero que estén dispuestas en la Ley, no podrán ser válidamente reguladas en una norma de rango sub-legal, ya que de lo contrario se vulneraría la Reserva de Ley.

En líneas generales en los casos específicos en que la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire remite el desarrollo de la regulación de una materia a una norma técnica lo hace identificando exactamente los aspectos que deben ser definidos, salvo el caso de las radiaciones electromagnéticas. Por ello, salvo el caso antes señalado, se cumple en general con la Reserva de Ley en tales casos. A todo evento, pareciera que buena parte de las normas técnicas a las que hace referencia la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire ya han sido objeto de regulación por distintos Decretos, los cuales se mantendrían vigentes hasta tanto sea dictado un nuevo Reglamento o Reglamentos Parciales²⁷.

Con base a lo anterior, queda la duda de si es obligatorio para el Ejecutivo Nacional reglamentar nuevamente tales aspectos, ya que la disposición transitoria indica expresamente que ese órgano “*reglamentará*” la Ley, sin que parezca, de una interpretación literal, haber discrecionalidad. No obstante esa duda, lo cierto es que la regulación ya vigente se mantendrá de esa forma hasta tanto se dicte el nuevo Reglamento o los Reglamentos Parciales de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire.

Por otra parte, de la Ley de Calidad de las Aguas y del Aire llama la atención que las normas técnicas no son de cumplimiento inmediato, sino de manera progresiva con base al cronograma de adecuación que sea autorizado por el Ministerio con competencia ambiental.

Aunado a lo anterior, observamos que se tipifican sanciones por el incumplimiento de las normas técnicas, las cuales en su mayoría son de contenido residual, salvo excepciones específicas antes identificadas. En aquellos casos en que las sanciones tipificadas son residuales se vulneraría la Reserva de Ley. Adicionalmente, las sanciones que se tipifican por el incumplimiento del cronograma de adecuación pueden colindar con la prohibición de que las multas excedan de diez mil (10.000) U.T., de conformidad con el artículo 108 de la Ley Orgánica del Ambiente, visto que se determinan en atención al porcentaje del costo estimado para la adecuación. En todo caso, la validez de la imposición de esa multa en un caso particular sólo subsistiría en la medida en que no exceda del límite antes comentado.

²⁷ Excedería del objetivo del presente trabajo analizar si las normas técnicas antes identificadas satisfacen los límites de la potestad de ordenación en materia ambiental, entre las cuales está la de la prohibición de la doble remisión.