

LA APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE LA IRRESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN MATERIA AMBIENTAL EN VENEZUELA

Miguel Ángel Basile Urizar

Abogado

Resumen: El presente estudio tiene como objeto analizar críticamente el criterio jurisprudencial según el cual cualquier actuación u omisión de la Administración Pública en Policía Administrativa que esté fundamentada en la protección del ambiente no vulnera los derechos relativos, en concreto respecto a la libertad económica o de empresa y supuestamente el derecho a la defensa y el debido proceso. En este sentido, ese criterio, a nuestro entender, revive y aplica efectivamente el principio de la irresponsabilidad patrimonial del Estado en materia ambiental en Venezuela, así creando un peligroso precedente que pudiese ser aplicado en otros sectores.

Palabras clave: Derecho Ambiental. Derecho a la libertad económica y de empresa. Derecho a la Defensa y Debido Proceso. Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Summary: The present study aims to critically analyze the jurisprudence under which any act or omission based on the Administrative Police of the Public Administration that is based on environmental protection does not infringe the relative rights, in particular regarding economic or business freedom and the right of defense and due process. In this sense, that jurisprudence, in our opinion, revives and effectively applies the principle of the State's financial irresponsibility regarding the environment in Venezuela, thus it creates a dangerous precedent that could be applied in other sectors.

Key words: Environmental Law. Economic or Business Freedom. Right of Defense and Due Process. State's Financial Responsibility.

Recibido: 13 de febrero de 2013 Aceptado: 12 de marzo de 2013

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objeto analizar el criterio jurisprudencial que a nuestro entender revive y aplica efectivamente el principio de la irresponsabilidad patrimonial del Estado en materia ambiental en Venezuela. Ello representa un importante retraso en el Derecho en Venezuela y en concreto en una de las instituciones más importantes del Derecho Administrativo, esta es la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En ese sentido, el referido criterio lo pudimos observar por parte del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Político Administrativa en la Sentencia N° 1414 de 1 de junio de 2006, caso Inversiones F-2000 C.A., con ponencia del Magistrado Emiro García Rosas.

Ese caso se trató en líneas generales de la impugnación de un acto administrativo emanado del Director Estadal Ambiental Nueva Esparta en el cual declaró la no factibilidad de un proyecto de construcción de viviendas vacacionales-residenciales sobre la base de unas consideraciones técnicas, aun cuando habría operado con anterioridad, según el recurrente, el silencio positivo establecido la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio¹, sin perjuicio de que habrían otras personas en circunstancias similares a quienes sí se les habría otorgado autorización. En este sentido, entre los argumentos que el recurrente sostuvo para impugnar el acto antes referido estaba la lesión del derecho a la libertad económica de su representada, sin embargo, fue desechado en los siguientes términos:

“Corolario de lo anterior, la protección del ambiente consagrada constitucionalmente en el artículo 127, en modo alguno puede entenderse como violatoria de los derechos particulares, en este caso el derecho a la libertad económica, pues el reconocimiento constitucional de todos a disfrutar de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, individual y colectivo, priva sin que ello implique arbitra-

1 Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario de 11 de agosto de 1983.

riedad alguna por parte de la Administración en ejercicio de las potestades de control o de policía, sobre los derechos individuales no absolutos y que por tanto están sujetos a garantizar la protección del interés general (resaltado, subrayado y cursiva nuestra)".

A nuestro entender tal circunstancia señala de manera clara y concisa que cualquier actuación u omisión de la Administración Pública en Policía Administrativa que esté fundamentada en la protección del ambiente no vulnera los derechos relativos y en concreto respecto a la libertad económica, al punto que jurídicamente no se podrían calificar como arbitrariedades bajo ningún caso.

Ahora bien tal criterio fue reiterado por la Corte Segunda en lo Contencioso Administrativa, bajo la Sentencia N° 2011-1411 de 10 de octubre de 2011, caso Sociedad Mercantil Compactadora de Tierra, C.A., (CODETICA), con ponencia de Emilio Ramos. A tal efecto, se trató de la impugnación de un acto administrativo emanado del Instituto Nacional de Parques ("INPARQUES") mediante el cual se ordenó: "*desocupación de todo tipo de embarcación que se encuentre fondeada y/o efectúe labores de limpieza y mantenimiento de las mismas, así como anclaje y descarga de sentinas (...)*", ubicados en el inmueble propiedad del recurrente; la prohibición de utilizar cualquier embarcación para las actividades antes referidas; y la advertencia de que en caso de negativa de las órdenes anteriores se desalojará las embarcaciones correspondientes. En este sentido, según el recurrente el acto administrativo fue dictado "*en ausencia total de un procedimiento previo (...)*" y no fue notificado sobre el particular, sino que "*tuvo conocimiento de la existencia (...)*" del referido acto "*a través del contenido de la página Web de dicha institución*". No obstante las anteriores consideraciones, poco después de haberse dictado el acto administrativo, bajo las condiciones señaladas, INPARQUES procedió a retirar las embarcaciones que supuestamente se encontraban dentro de la propiedad del recurrente –por lo que no estarían inmersas dentro del

supuesto establecido en el acto administrativo- y colocarlas bajo al guarda de la Guardia Nacional.

Por tales motivos, entre los argumentos que esbozó el recurrente al impugnar el acto administrativo estaba la violación del derecho a la defensa y el debido proceso. No obstante, el Magistrado ponente desestimó la supuesta violación del derecho a la defensa y el debido proceso –procedimiento- en los siguientes términos:

“De manera que la protección del ambiente consagrada constitucionalmente en el artículo 127, en modo alguno puede entenderse como violatoria de los derechos particulares, en este caso el derecho al debido proceso, el derecho a la defensa, pues el reconocimiento constitucional de todos a disfrutar de un ambiente sano, seguro y ecológicamente equilibrado, individual y colectivo, priva sin que ello implique arbitrariedad alguna por parte de la Administración en ejercicio de las potestades de control o de policía, sobre los derechos individuales no absolutos y que por tanto están sujetos a garantizar la protección del interés general” (resaltado, subrayado y cursiva nuestra).

Cabe destacar que del extracto antes transcrito podemos observar que la sentencia de la Corte mantiene el mismo criterio, sin embargo en este caso lo aplica contra el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, que a nuestro entender sí son derechos absolutos.

A todo evento, como efectivamente explicaremos en el presente trabajo, tal criterio tiene como consecuencia la aplicación del principio de irresponsabilidad patrimonial del Estado² en material ambiental –aunque abre las puertas para aplicarlo a otros sectores-. Tal interpretación es contraria a los postulados constitucionales en Venezuela, aun cuando haga la salvedad

2 Nos referimos a la última consecuencia, aun cuando no negamos que de manera directa constituye la consagración de la presunción *iure et de iure* de la legalidad de los actos administrativos en materia ambiental.

que aplica en materia ambiental, tanto desde la perspectiva de la relación entre sí de los derechos constitucionales como en el marco de la misma institución de la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

I. LA INCONSTITUCIONALIDAD EN VIRTUD DE LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO AMBIENTAL Y OTROS DERECHOS

En primer lugar, consideramos que el criterio jurisprudencial antes señalado es contrario a la constitución ya que parte de tres premisas que son falsas, visto que: (i) ignora por completo que los derechos relativos no pueden ser limitados por otros de una misma categoría o superior sin que se cumplan con las garantías correspondientes; (ii) desconoció que el derecho ambiental no es un derecho absoluto sino relativo, por lo que puede ser limitado en virtud de otro derecho; y (iii) asume erróneamente que el derecho a la defensa y el debido proceso son derechos absolutos y por tanto no pueden ser limitados por el derecho del ambiente.

1. Sobre el respeto a las garantías como requisito fundamental para poder limitar un derecho

En el marco de la Constitución se consagra un catálogo amplio de derechos, al punto que incluso se reconocen aquellos que no están expresamente previstos en sus disposiciones, de conformidad con el artículo 22. Tales derechos por naturaleza les son atribuidos a los particulares y es competencia del Estado el garantizarlos, ya sea de manera activa o por oposición. Entre ellos estaría el derecho a la defensa y el debido proceso, el derecho a la libertad económica o de empresa y el derecho al ambiente.

A tal efecto, dentro del catálogo de los derechos estarían aquellos que son considerados relativos y sobre los cuales la

misma Constitución establece de cara a cada una de ellas la posibilidad de que sean limitados, sin embargo ello tiene que ser por un motivo suficiente y siempre en cumplimiento de las garantías correspondientes.

Tal sería el caso del derecho a la libertad económica o de empresa, consagrado en el artículo 112 de la siguiente forma:

“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 desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Del artículo anterior podemos fácilmente deducir su carácter relativo y distinguir que para poder limitar se requiere que la intervención esté sustentada en una norma constitucional o en una Ley, es decir la garantía de la reserva de Ley³, y que el motivo de la limitación responda a ciertos motivos de interés general, como es el caso expreso de la protección ambiental. Ahora bien, aun cuando otras garantías no estén consagradas

3 Respecto a la garantía de reserva de ley la jurisprudencia ha indicado que consiste en “la consagración constitucional de determinadas materias para ser reguladas sólo mediante ley, excluyendo de su ámbito, con mayor o menor intensidad, a las demás normas jurídicas” (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional N° 1613 de 17 de agosto de 2004, caso Henry Pereira Gorrín), con lo cual no pueden establecerse limitaciones sobre tales por medio de actos de rango sub-legal, en la medida de que la misma Ley no permita algún grado de regulación. A tal efecto, la consagración constitucional puede ser expresa, como bien es el caso del derecho a la libertad económica o de empresa, en los términos del artículo 112 de la Constitución, o general de cara al derecho a la libertad de expresión, ya que poco indica el artículo 57 de la carta magna.

expresamente en la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia ha entendido que también debe respetarse el contenido esencial del derecho⁴, la razonabilidad⁵ en la aplicación de la medida ablatoria y la garantía de la protección judicial⁶.

4 En el ordenamiento jurídico español existe una consagración expresa en el artículo 58 de la Constitución, sobre lo cual José María Gimeno Feliú ha indicado lo siguiente:

“Constituye el contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin los cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. El segundo camino posible para definir el contenido esencial de un derecho consiste en tratar de buscar lo que una importante tradición ha llamado los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos. Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido de derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección” (Gimeno Feliú, José María, “Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas al sector público de actividades económicas”, *Revista de la Administración Pública*, N° 135, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 166-167).

Ahora bien, aun cuando no haya una consagración expresa en nuestro ordenamiento, la jurisprudencia la ha admitido en diversas oportunidades (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Constitucional de 1º de junio de 2001, caso Distribuidora Baibery Sun 2002, C.A.). No obstante, aun cuando ello sea debatible en los términos utilizados, también ha sido delimitada en Venezuela de cara al interés general en virtud del Estado Social de Derecho, con lo cual se justifica un grado más complejo de restricciones en comparación a otros ordenamientos jurídicos (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Constitucional N° 1049 de 23 de julio de 2009, caso Nulidad de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario).

5 El principio de razonabilidad consiste en que las limitaciones que se realicen a los derechos deben además tener una proporción entre el medio y la finalidad que se busca, en tanto debe optarse siempre por el medio menos lesivo para el derecho (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional N° 272 de 17 de febrero de 2007, caso Gabriela del Mar Ramírez Pérez).

6 Entendemos que esa garantía se desprende de manera general en el artículo 26 de la Constitución que establece la tutela judicial efectiva y que

Precisado lo anterior, recordemos que el caso de la Sentencia N° 1414 se impugnó un acto administrativo emanado del Director Estatal Ambiental Nueva Esparta en el cual declaró la no factibilidad de un proyecto de construcción de viviendas vacacionales-residenciales sobre la base de unas consideraciones técnicas, aun cuando habría operado con anterioridad, según el recurrente, el silencio positivo establecido la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, y que habrían otras personas en circunstancias similares a quienes sí se les habría otorgado autorización. En este sentido, entre los argumentos que el recurrente sostuvo para impugnar el acto antes referido estaba la lesión del derecho a la libertad económica de su representada, sin embargo, como habíamos adelantado fue desechado porque el Magistrado ponente consideró que la protección ambiental legitima cualquier actuación aun cuando vulnere otros derechos, al punto tal que no existirían jurídicamente arbitrariedades.

En todo caso, más allá de lo debatible del fondo del caso antes comentado, que merecería un estudio aparte⁷, consideramos que no es válido desechar el argumento del recurrente de que se lesionó su derecho a la libertad económica o de empresa sobre la simple base de que la protección al ambiente priva sobre ese y por tanto ninguna actividad puede interpretarse como arbitrariedad.

En primer lugar, no sería válido tal criterio por cuanto lo que realmente debe examinarse es si los efectos que surten del acto impugnado, e incluso de las mismas normas que lo fundamentaron a través del control difuso⁸, respetan o no las garan-

estaría complementado de cara al artículo 259 de la Constitución en lo que respecta a la competencia contencioso administrativa.

7 En efecto, a los fines de posteriores estudios se podría examinar el tema de la aplicación o no jurisprudencial del silencio positivo en materia de ordenación del territorio en ese caso concreto.

8 Escudero, Margarita, *El control juicio de constitucionalidad sobre las ramas legislativa y ejecutiva del Poder Público*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, p. 167.

tías de los derechos en general y en concreto en este caso de la libertad económica o de empresa, lo cual no se hizo.

En efecto, pudo haberse examinado si con dicha medida se afectó el contenido esencial del derecho a libertad económica o de empresa del recurrente, en virtud de que la declaratoria de la no factibilidad del proyecto antes comentado cercenaría la posibilidad de la recurrente de entrar en el mercado. Tal cuestión debía examinarse más todavía cuando, según el recurrente, supuestamente habría otra persona en su misma circunstancia que se le otorgó la autorización correspondiente y por ende se le permitió entrar en el mercado, a diferencia de lo que ocurrió en su caso.

Asimismo, en cuanto a la razonabilidad el Magistrado Ponente pudo haber examinado lo indicado por el recurrente respecto a que en vez de declarar la no factibilidad del proyecto entero *“lo más que se podía hacer era limitar el desarrollo de las construcciones (...) lo cual estaba previsto en el proyecto inicial y en la modificación presentada”*. Al respecto, si tal posibilidad era viable, como indicó el recurrente, pudo haberse examinado ya que de haberse aplicado no se habría lesionado el derecho comentado y sin que ello significara dejar de proteger el ambiente.

A tal efecto, entendemos que lo forzoso de cara al derecho y sus garantías habría sido analizar las consideraciones antes transcritas, aun cuando de haberlo hecho no indicamos que necesariamente hubiese conllevado a que el Magistrado Ponente declarase con lugar la referida acción, ya que ello no es objeto del presente trabajo. Sin embargo, tal análisis habría sido lo procedente de cara a las garantías constitucionales antes comentadas, en vez de simplemente desecharlo sobre la base de que el derecho ambiental priva de manera absoluta, lo cual es además errado.

En segundo lugar, consideramos que un efecto reflejo de la aplicación del criterio antes referido sería la vulneración de

la garantía de la protección judicial de los derechos y en concreto de la libertad económica o de empresa. En efecto, si de manera tajante el Magistrado ponente de la máxima instancia de la competencia contencioso administrativa establece que no hay actuación alguna que constituya una arbitrariedad aun cuando lesione derechos fundamentales como la libertad económica o de empresa en tanto sea con miras a la protección del ambiente, forzosamente debemos entender que sencillamente no está amparado judicialmente.

Debemos insistir que al utilizar el término arbitrariedades, de cara al significado propio de la palabra ello sería "*acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho*"⁹. En este orden de ideas, si no se entiende que la actuación que es considerada por excelencia como contraria a derecho en el marco del derecho administrativo es, valga la redundancia, contraria a derecho sino conforme a éste, que podemos esperar de los tribunales con competencia contencioso administrativa de cara a otras circunstancias incluso menos graves, como un acto administrativo viciado de nulidad relativa por no cumplir con las formalidades respectivas que tenga justamente como objeto la protección ambiental.

Es importante destacar que la premisa del Magistrado Ponente aplicada al caso antes comentado puede, en nuestra opinión, crear un peligroso precedente que aplicaría para cualquier otro derecho, tanto en respecto al que privaría como el limitado. Tal circunstancia tendría como consecuencia la limitación absoluta tácita de los derechos individuales una vez contrapuestos a otros de naturaleza social, al punto que su ejercicio y protección ya no sería la regla¹⁰ sino la excepción⁴⁴.

9 Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición.

10 En el ordenamiento jurídico venezolano se ha reconocido la vigencia del principio favor libertatis, en los siguientes términos:

"No obstante, estima la Sala necesario esgrimir además el principio de favor libertatis, sin que ello represente contradecir la concepción restrictiva que informa las leyes orgánicas, de modo que en caso de incerti-

2. Sobre el derecho del ambiente como un derecho relativo

Entre los derechos y obligaciones estatales consagradas expresamente en la Constitución está la relativa a la protección del ambiente; principalmente regulado en el artículo 127 bajo los siguientes términos:

“Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica.

dumbre u oscuridad sobre el rango de fundamentalidad de algún derecho constitucional incluido en el mencionado Título III o en otra disposición de la Constitución de 1999 que le sea similar (lo relativo a los refugiados y asilados que refiere la Disposición Transitoria Cuarta), se opte por la interpretación que ofrezca mayores garantías a los ciudadanos, esto es, por la ley orgánica, teniendo en cuenta que la exigencia de una mayoría reforzada para su aprobación fortalecería también su estatuto jurídico y su significación fundamentadora, evitando los vaivenes de las mayorías parlamentarias” (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional N° 229 de 14 de febrero de 2007, caso Ley Orgánica sobre el Derecho de la Mujer a una Vida Libre de Violencia).

- 11 Consideramos que en este punto hacen eco las advertencias planteadas por Luis Alfonso Herrera Orellana de cara al análisis de la Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en la Sala Constitucional, en los siguientes términos:

“Mas, esa tendencia, con excepción de una o dos sentencias previas, nunca había sido tan extensamente justificada como en esta 1.049/2009, al punto de que en lo sucesivo será inútil todo intento de defensa judicial ante esa o cualquier otra Sala del Tribunal Supremo de Justicia, de los derechos a la libertad de empresa o a la propiedad privada (que se suman a la situación de la libertad de expresión e información y a la participación política, que ninguna tutela reciben)” (Herrera Orellana, Luis Alfonso, “Defensa de las bases liberales de la Constitución de 1999 ante su negación por la sentencia 1.049/2009 de la Sala Constitucional”, *Del Estado Social de Derecho al Estado Total*, FUNEDA, Caracas, 2010, p. 34).

El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar 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 nuestra).

Como se desprende de la disposición antes transcrita la protección ambiental en efecto es una de las obligaciones estatales incluso calificada como fundamental. A todo evento, para llevar a cabo tal cometido el Estado tiene que encuadrar su actuación conforme a la Ley. Tal circunstancia es cónsona con el principio de la vinculación positiva a la legalidad y a nuestro entender aun cuando no se hubiese incluido expresamente tal sujeción a la Ley igual es aplicable, en virtud del artículo 137 de la Constitución.

Por tanto, conforme a la correcta interpretación de la Constitución una actuación estatal con miras a cumplir ese cometido no sería válida en caso de no contar con el suficiente basamento legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución.

Asimismo, la Constitución establece, en el artículo 128, que, en el marco de la obligación antes referida, la "*política de ordenación del territorio (...)*" atenderá a "*las realidades (...)*" existentes, dentro de la cual están las "*económicas*". Por tanto, entendemos que en el marco de la ordenación del territorio, materia fundamental en la protección al ambiente, se tiene que forzosamente analizar los aspectos económicos y no sólo los ecológicos¹².

12 Tal circunstancia ha sido entendida tradicionalmente por la doctrina, ya que como bien expone Henrique Meier:

Sobre el particular es importante traer a colación que la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio establece, en el artículo 2, que la ordenación del territorio versa sobre la “*regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población (...)*”, “*con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente*”. Para lograr tal armonía la Ley consagra distintos medios que permiten la protección del ambiente sin prohibir la realización de actividades económicas, entre los cuales están la constitución de áreas bajo régimen de administración especial y la exigencia de que se

“En este sentido existen dos (2) tendencias extremas que tientan a los planificadores y gobernantes a la hora de elaborar políticas de ordenación del territorio.

La primera podríamos calificarla como la tendencia “economicista”, en otras palabras, aquella que valora la ordenación del territorio únicamente en términos y parámetros económicos, en la medida en que a través de una mejor localización de las actividades económicas en el espacio, se puede potenciar el aprovechamiento de recursos naturales, soslayando los aspectos humanos, políticos, demográficos, ambientales e institucionales que implica la fijación y aplicación de una política de esta naturaleza.

La otra tendencia podría ser denominada la tentación “ecologicista” o “ambientalista”, que reúne las orientaciones exageradamente conservacionistas del medio físico, la naturaleza y los recursos naturales. La ordenación del territorio en esta óptica tendría por finalidad exclusiva, la protección del ambiente y el uso del espacio de acuerdo con sus características ecológicas, sin que se considere como es debido la presencia de las poblaciones y la dinámica social que influye sobre las formas históricas de ocupación especial. El factor humano es el componente esencial y determinante de las relaciones hombre-naturaleza, es decir de la propia vida social. En esta concesión se ignora el valor económico-social del aprovechamiento del espacio y sus recursos.

Ambas tendencias soslayan alguno de los elementos o componentes de la realidad, en tanto totalidad integrada por el complejo histórico de las relaciones sociedad-espacio” (Meier, Enrique, “Principios rectores para la Ordenación Territorial de las regiones litorales, especial énfasis en la ordenación con fines de turismo y recreación. Especial énfasis en las regiones litorales”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 29, 1980-1981, Editorial Sucre, Caracas. pp. 148-149).

obtenga la autorización correspondiente, en concreto la autorización de la ocupación del territorio.

Adicionalmente, la Constitución consagra, en el artículo 129, de que *“todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio cultural”*, sin embargo no prohíbe en ningún momento de que tales actividades se realicen.

Efectivamente, a mayor abundamiento la Ley Orgánica del Ambiente¹³ establece, en el artículo 4 numeral 7, que la gestión del ambiente se regirá por el principio de según el cual *“los derechos ambientales prevalecen 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 nuestra). A tal efecto, se trata de una disposición que correctamente interpretada es cónsona con lo anteriormente indicado, es decir que sí puede servir de fundamento para la limitación de otros derechos relativos como la libertad económica, en tanto se respeten las garantías respectivas. Tal disposición además ratifica lo antes concluido, es decir que los derechos individuales subsisten aun cuando puedan genera un daño a los ecosistemas¹⁴.

Asimismo, al remitir a las leyes especiales en la materia es importante señalar que, conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica del Ambiente, el control ambiental es eminentemente técnico, con lo cual el ejercicio de una potestad ablatoria sólo

13 Gaceta Oficial N° 5.833 Extraordinario de 22 de diciembre de 2006.

14 Sobre el particular, Henrique Meier señala que tal disposición *“no quiere decir que la protección del ambiente implique siempre y en todas las circunstancias el sacrificio de otros intereses, valores y bienes, ya que el principio de la búsqueda de equilibrios o la ponderación de derechos, bienes e intereses (...)”, “tiene por objeto, precisamente, administrar los conflictos de intereses con miras a impedir, en lo posible, el sacrificio total y absoluto del interés que se repute inferior respecto de aquél que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, tiene el carácter de valor superior”* (Meier, Henrique, *Categorías Fundamentales de Derecho Ambiental*, Ediciones Homero, Caracas, 2011, p. 74).

puede estar fundamentado en conocimientos estrictamente técnicos y no por una política pública o incluso por razones de oportunidad y mérito.

Lo anterior se desprende del hecho de que los particulares pueden realizar las actividades antes comentadas, es decir aquellas que afectan negativamente el ambiente, si cumplen con los respectivos controles previos establecidos en la Ley Orgánica del Ambiente. A tal efecto, únicamente habría una prohibición expresa de realizar actividades que puedan incidir en el ambiente en tanto se incumplan los extremos concurrentes establecidos en el artículo 83 de la Ley Orgánica del Ambiente; a saber: (i) *“su uso sea conforme a los planes de ordenación del territorio (...)”*, lo cual ya habría sido satisfecho en el caso de obtener la autorización de la ocupación del territorio y no habría necesidad de evaluarlo nuevamente, de conformidad con el artículo 29 de la Ley Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos¹⁵; (ii) se verifique que *“sus efectos sean tolerables”* (...), lo cual únicamente podría determinarse por aspectos técnicos¹⁶, sin perjuicio de cotejar ello con los demás intereses que puedan aplicar¹⁷; (iii) *“generen beneficios socio-económicos (...)”*; y (iv) *“se cumplan las garantías, procedimientos y normas”* correspondientes.

Hechas las anteriores consideraciones, entendemos que el derecho ambiental no es un derecho absoluto ya que el mismo

15 Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

16 Por ejemplo, a través del estudio de impacto ambiental en sus distintas formas, reguladas principalmente en la Ley Orgánica del Ambiente en los artículos 84 y siguientes, así como en el Decreto N° 1.257, mediante el cual se dictan las Normas sobre Evaluación Ambiental de Actividades Susceptibles de Degradar el Ambiente (Gaceta Oficial N° 35.946 Ordinario de 25 de abril de 1996).

17 No debe descartarse que se pueda tolerar la incidencia en el ambiente por diversos motivos, como son los económicos y de seguridad, siempre que se armonice frente a otros, como los relativos a los urbanísticos (residenciales), de las comunidades indígenas o incluso turísticos. Se trata de un tema complejo que no debe tomarse a la ligera para poder llegar a una armonía entre todos los intereses privados y colectivos que tengan lugar.

régimen jurídico aplicable en la materia permite la afectación del ambiente sobre la base de otros derechos individuales, como el de la libertad económica o de empresa.

Precisado lo anterior, entendemos que en la Sentencia N° 1414 y 2011-1411 se desconoció que el mismo régimen jurídico aplicable en materia ambiental establece la posibilidad de que se realicen actividades que incidan negativamente en el ecosistema amparado sobre derechos individuales como lo son la libertad económica y de empresa, sin que ello signifique que el Estado no cumplió el cometido de proteger el ambiente.

En efecto, la protección al ambiente no es fundamento suficiente por sí mismo para prohibir cualquier actividad en perjuicio de los derechos individuales que correspondan, sino de velar que se pueda reducir al máximo su riesgo en tanto sean tolerables y en el marco de un procedimiento que respete las garantías constitucionales respectivas.

Por lo tanto no es válido afirmar que cualquier actuación que no esté conforme a las garantías constitucionales antes mencionadas, un análisis esencialmente técnico armonizado con los demás intereses que estén presentes y al procedimiento legalmente establecido, sea válida sólo porque el derecho al ambiente priva frente a los derechos individuales, como es la libertad económica o de empresa. Tal premisa es un desconocimiento de todo el régimen jurídico ambiental antes descrito, tanto a nivel constitucional y legal que lo consagra como un derecho y obligación relativa.

3. Sobre el carácter absoluto del derecho a la defensa y el debido proceso

El derecho a la defensa y el debido proceso están consagrados en el artículo 49 de la Constitución en los siguientes términos:

“El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y en la ley.
2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.
3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano, o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.
4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.
5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.
7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.
8. Todos podrán solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, el juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas”.

A tal efecto, en líneas generales podemos afirmar de la disposición antes transcrita que no hay ninguna salvedad que se haga expresamente sobre la aplicabilidad del derecho a la defensa y el debido proceso, excepto en lo que respecta a la impugnación de los actos que obviamente están sometidas a las restricciones relativas a la prescripción, caducidad y agotamiento de la vía administrativa, por razones de seguridad jurídica. En este sentido, se trata de un derecho absoluto que no admite limitación alguna a diferencia de lo que ocurre en otros casos, ya analizados en el presente trabajo.

Como consecuencia de lo anterior, el derecho antes referido no es susceptible de limitación aun cuando se respeten con las garantías antes examinadas. En efecto, cualquier limitación de la presunción de inocencia del particular desnaturaliza el derecho a la defensa y por tanto afecta su contenido o núcleo esencial. Igualmente, no hay motivo constitucionalmente admisible que justifique una limitación del derecho a la defensa, ya sea inclusive por razones financieras, y cualquier disposición de rango legal que establezca lo contrario sería inconstitucional.

Incluso a tal punto se ha interpretado el alcance del derecho antes referido que la doctrina patria ha admitido su aplicabilidad a los procedimientos administrativos en sus distintas manifestaciones¹⁸.

No obstante, no faltan casos en que inconstitucionalmente la jurisprudencia ha afirmado que puede presumirse la culpabilidad de las personas y supuestamente salvaguardar el derecho al permitir una defensa sobrevenida¹⁹. Sin embargo,

18 Araujo-Juarez, José, *Derecho Administrativo General, Procedimiento y Recurso Administrativo*, Ediciones Paredes, Caracas, 2010, pp. 187

19 En efecto, tal circunstancia lo indicó la jurisprudencia de la siguiente forma:

De lo antes expuesto se desprende, preliminarmente -contrariamente a lo alegado y en consonancia con lo sostenido por el a quo- que en el presente caso sí hubo un procedimiento administrativo en el que se le concedió la oportunidad a la recurrente para que acudiera ante la Administración a exponer las defensas que juzgase oportunas y a probar lo que estimase pertinente para desvirtuar los hechos imputados, todo ello precisamente en resguardo del derecho al debido proceso que denuncia como vulnerado, a fin de que ejerciera un control posterior de la actividad sancionatoria del INDECU, lo cual no consta que hubiera sucedido.

Asimismo se aprecia en esta etapa cautelar, que la utilización por parte del INDECU de un formato de acta de inspección, no supone necesariamente que haya existido un prejuzgamiento en el presente caso -como lo pretende hacer ver la parte recurrente-, dado que, en principio, dicho formato es utilizado por la Administración para dejar constancia de las posibles infracciones que detecte al efectuar las fiscalizaciones que le ordena el ordenamiento jurídico patrio.

De allí que al no evidenciarse preliminarmente que la recurrente haya demostrado que cumplió con la normativa aplicable y dada la presunción de legalidad de la que goza el acto administrativo impugnado, aunado a que la parte actora tuvo la oportunidad de acudir ante la Administración para alegar las defensas que juzgase oportunas y probar lo que estimase pertinente, precisamente en resguardo del derecho al debido proceso que denuncia violado, a fin de ejercer un control posterior de la actividad sancionatoria del INDECU, lo cual no consta que hubiese ocurrido, para esta Sala en esta fase cautelar -sin que tal pronunciamiento se prejuzgue como definitivo- no surge presunción de buen derecho que asista a la parte recurrente respecto al alegado atropello de su derecho constitucional (Vid. sentencia de esta Sala N° 884 del 17 de junio de 2009). Así se declara (Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de la Sala Político Administrativa N° 763, de 27 de julio de 2010, caso Alimentos Polar Comercial).

a pesar de que evidenciamos tal situación no consideramos ese criterio como válido ya que la jurisprudencia no aplicaría cuando es contra la Ley.

Precisado lo anterior, recordemos que el caso de la Sentencia N° 2011-1411 versó sobre la impugnación de un acto administrativo emanado de INPARQUES mediante el cual se ordenó: *“desocupación de todo tipo de embarcación que se encuentre fondeada y/o efectúe labores de limpieza y mantenimiento de las mismas, así como anclaje y descarga de sentinas (...)”*, ubicados en el inmueble propiedad del recurrente; la prohibición de utilizar cualquier embarcación para las actividades antes referidas; y la advertencia de que en caso de negativa de las órdenes anteriores se desalojará las embarcaciones correspondientes. En este sentido, según el recurrente el acto administrativo fue dictado *“en ausencia total de un procedimiento previo (...)”* y no fue notificado sobre el particular, sino que *“tuvo conocimiento de la existencia (...)”* del referido acto *“a través del contenido de la página Web de dicha institución”*. No obstante las anteriores consideraciones, poco después de haberse dictado el acto administrativo, bajo las condiciones señaladas, INPARQUES procedió a retirar las embarcaciones que supuestamente se encontraban dentro de la propiedad del recurrente –por lo que no estarían inmersas dentro del supuesto establecido en el acto administrativo– y colocarlas bajo al guarda de la Guardia Nacional.

A tal efecto, entre los argumentos que esbozó el recurrente al impugnar el acto administrativo estaba la violación del derecho a la defensa y el debido proceso. No obstante, el Magistrado ponente desestimó la supuesta violación del derecho a la defensa y el debido proceso –procedimiento– sobre la base del criterio jurisprudencial objeto del presente trabajo, esto es que no se pueden considerar las actuaciones de la Administración Pública cuya finalidad es la protección del ambiente como arbitrariedades por cuanto ese cometido priva sobre los derechos individuales y relativos.

En ese orden de ideas, sin entrar en el detalle del caso comentado por no ser objeto del presente trabajo, entendemos que tal argumento no es válido por cuanto el derecho a la defensa y el debido proceso son derechos absolutos, además de las consideraciones ya realizadas y otras que se podrían hacer en concreto sobre el errado alcance de ese derecho que la sentencia incurre –al permitir la defensa sobrevenida–.

Nótese que en la Sentencia N° 2011-1411 el Magistrado Ponente reitera el criterio establecido en la Sentencia N° 1414, con la salvedad de que no hace referencia al derecho a la libertad económica o de empresa sino en el derecho a la defensa y debido proceso, pero mantiene la condición de que no se trata de una arbitrariedad si es con miras a la protección del ambiente y si se contrapone *“a los derechos individuales **no absolutos** y que por tanto están sujetos a garantizar la protección del interés general”* (resaltado, subrayado y cursiva nuestro).

Por tanto el Magistrado Ponente interpretó erróneamente la naturaleza del derecho de la defensa y del debido proceso al calificarlos como un derecho relativo, cuando todo lo contrario es absoluto, y en consecuencia aun en el supuesto negado en que se interprete que el criterio jurisprudencial objeto del presente trabajo sea aplicable –lo cual como sobradamente hemos señalado que no es el caso–, sería inconstitucional en el caso concreto.

II. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL CRITERIO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA BASE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO

En segundo lugar, el criterio jurisprudencial objeto de este trabajo llevado a sus últimas y lógicas consecuencias tiene como resultado la aplicación del principio de irresponsabili-

dad, que es contrario a las disposiciones constitucionales relativas a la Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Sobre el particular conviene recordar, en líneas muy generales ya que no es el objeto del presente trabajo, la evolución de la responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela.

A tal efecto, el principio de irresponsabilidad del Estado aplicó “durante el período de formación del derecho administrativo”, aun cuando tal criterio fue superado en los distintos países²⁰. En efecto, en el caso de Venezuela, Eloy Lares Martínez identifica el reconocimiento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado de manera indirecta a partir de la Constitución de 1901 en su artículo 14 parágrafo único^{21 22}, aun cuando ello no quiere decir que no existiera fundamento

20 Eloy Lares Martínez ilustra tal circunstancia en los siguientes términos: “En Francia, a mediados del siglo XIX, regía el principio de irresponsabilidad de la potencia pública, esto es, se consideraba que el Estado sólo era responsable cuando actuaba como persona privada” (...). “En aquel tiempo se sostenía que los daños resultantes del funcionamiento de los servicios públicos son los riesgos que corren los administrados, a cambio de las ventajas que estos servicios les proporcionan”.

(...)

“En Inglaterra, hasta fecha muy reciente, estuvo en vigor el conocido principio del Common law que excluye a la Corona de responsabilidad. «The King can do no wrong». En principio, no podían los administrados proponer reclamación ante los tribunales contra la Corona, sino contra los funcionarios que aparecieran culpables de los daños sufridos por aquéllos” (Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Editorial Exilibris, Caracas, 2002, pp. 419-421).

21 En ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación ni los Estados les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público (Brewer Carías, Allan, *Las Constituciones de Venezuela*, Tomo II, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2008, p. 984).

22 Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Editorial Exilibris, Caracas, 2002, p. 421.

y reconocimiento práctico de tal responsabilidad previa a esa disposición²³.

Ahora bien, en el marco de la Constitución de 1961 se mantuvo a nivel constitucional la misma disposición antes comentada, bajo el artículo 47²⁴, y se reconocía, por interpretación en contrario, la responsabilidad patrimonial del Estado en ese sentido. A tal efecto, bajo esa premisa se desarrolló la responsabilidad por funcionamiento anormal²⁵ y normal²⁶ a través de disposiciones principalmente establecidas en el Código Civil.

El reconocimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado llegó a tal punto de proteccionismo que aun asumiendo como fundamento otras de manera heterodoxa llegó a admitir la responsabilidad del Estado en caso de que la Administración Pública afectara un territorio determinado de forma tal

23 A tal efecto, J. M. Hernández Ron describe los criterios en los cuáles se fundamentaba la responsabilidad patrimonial del Estado en Venezuela, en concreto el del Dr. Álvarez Feo, y ciertos casos prácticos de responsabilidad por actos legislativos, judiciales y del Poder Ejecutivo. Entre los mencionados llama la atención el caso de “la Ley de Abolición de la Esclavitud, de 24 de marzo de 1854, promulgada bajo la Administración del Gral. José Gregorio Monagas, y en la cual se estableció que los dueños de esclavos sería indemnizados del valor que representaba la tarifa, con los fondos que destinaron o destinaren a tal efecto” (Hernández Ron, J. M., *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Editorial Las Novedades, Caracas, 1943, pp. 225-228).

24 En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública.

25 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa de 19 de julio de 1984, caso Alba Orsetti-Cabello Sánchez (Brewer-Carías, Allan; Ortíz-Alvarez, Luis, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contenciosos administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 2007, pp. 260 y ss.).

26 Sentencia de la Corte Primera de la Contencioso Administrativa de 20 de marzo de 1986, caso Silvia Rosa Riera vs INAVI (Brewer-Carías, Allan; Ortíz-Alvarez, Luis, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contenciosos administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 2007, pp. 228 y ss.).

que los atributos del derecho de la propiedad u otros aplicables se vieran menoscabados, sobre la base de la aplicación supletoria de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública²⁷.

En todo caso, con la Constitución de 1999, principalmente en el artículo 140, se instauró expresamente, y sin necesidad de la interpretación en contrario, la responsabilidad patrimonial del Estado en los siguientes términos:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública”.

A tal efecto, en líneas generales podemos afirmar que en lo que respecta a la disposición antes transcrita, en consonancia con los artículos 21, 133 y 316 de la Constitución, se ha interpretado que la responsabilidad patrimonial del Estado se configura por cualquier actuación u omisión por parte del Estado, sin importar el tipo de función –legislativa, judicial y administrativa-, y ocurre tanto por el funcionamiento anormal y normal, es decir sin culpa²⁸.

Precisado lo anterior, si partimos de la premisa esbozada por los Magistrados Ponentes en las sentencias N° 1414 y 2011-1411 se señala que no pueden considerarse jurídicamente las actuaciones de la Administración Pública dirigidas a la protección ambiental como arbitrariedades, con independencia de las circunstancias que tengan lugar, y llevándola a sus últimas conclusiones, sin perjuicio de todas las consideraciones sobre su inconstitucionalidad hechas en los párrafos anterior-

27 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa de 27 de enero de 1994, caso Promociones Terra Cardón, C.A. (Brewer-Carías, Allan; Ortíz-Alvarez, Luis, *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contenciosos administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, pp. 2007, 281-288)

28 Sentencia del Tribunal Supremo Justicia de Sala Política Administrativa N° 968 de 2 de mayo de 2000, caso *ELECENTRO*.

res, observamos que la Administración Pública nunca actuaría bajo un funcionamiento anormal en materia ambiental, por lo cual únicamente habría responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento normal.

No obstante lo anterior, recordemos que únicamente procedería la responsabilidad por funcionamiento normal en el marco de la teoría del riesgo o la del sacrificio particular. En este orden de ideas, sin perjuicio de que haya algún caso en que pueda tener lugar la responsabilidad, entendemos que no habría forma de que pueda encuadrarse la teoría del riesgo o la del sacrificio particular en el marco del ejercicio de las potestades ablatorias en materia ambiental.

En primer lugar, respecto a la teoría del riesgo debido a que obviamente no habría ninguna actividad prestacional por parte de la Administración Pública que presente riesgos y aun así constituya una obligación estatal.

En segundo lugar, en cuanto al sacrificio particular habrían que distinguir dos situaciones en el marco de la Policía Administrativa, ya que sí hay posibilidad de que se de un caso en que se pueda configurar la responsabilidad por funcionamiento normal. En primer lugar, frente a las potestades típicas, como el no otorgamiento de las autorizaciones o la revocación en caso de que hayan sido otorgadas, no estamos frente a una situación en la que haya un quebranto en la igualdad de las cargas públicas, ya que el ejercicio de las potestades ablatorias es una facultad-deber que debe ser aplicada conforme al principio de igualdad y por ende el criterio jurisprudencial antes referido sería aplicable a todos por igual. Sin embargo, sí podría darse el caso en que se configure el sacrificio particular de cara ciertas medidas de policía administrativa como el establecimiento de restricciones a la libertad económica o de empresa o la misma propiedad por haber restringido una actividad de manera sobrevenida al consagrar un área como de protección especial. No obstante, al ser un caso particular en

todo el universo de las medidas que comprende la actividad de policía administrativa entendemos que se desvirtúa en general la teoría de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Hechas las consideraciones anteriores entendemos que la última consecuencia del criterio jurisprudencial contenido en las sentencias N° 1414 y 2011-1411 es la aplicación del principio de irresponsabilidad patrimonial de la Administración Pública en materia ambiental, ya que no se entendería como funcionamiento anormal, ya que no hay ningún tipo de arbitrariedad, y no hay forma de encausarlo a través del sistema de responsabilidad por funcionamiento normal, salvo un caso muy especial. Tal circunstancia es contraria al sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración consagrado en la Constitución como nos hemos referido anteriormente.

III. CONCLUSIÓN

Una vez analizado el criterio jurisprudencial sentado en las sentencias N° 1414 y 2011-1411 podemos hacer las siguientes consideraciones:

- La jurisprudencia venezolana ha entendido que la Administración Pública no puede incurrir en arbitrariedades en tanto las actuaciones estén dirigidas a la protección del ambiente, sobre la base de que el derecho al ambiente priva de manera absoluta respecto a otros derechos, como la libertad económica o de empresa y el derecho a la defensa y el debido proceso.
- Analizando ese criterio hasta sus últimas consecuencias significaría la aplicación como regla general, salvo en el caso del sacrificio particular, del principio de irresponsabilidad patrimonial del Estado en materia ambiental.

- Partiendo de tal premisa es posible que bajo ese precedente, claramente inconstitucional, se pueda extender la aplicación del principio de irresponsabilidad a otros contextos.
- No obstante, es claramente inconstitucional por cuanto ignora por completo que en el caso del derecho a la libertad económica o de empresa, aunque sea un derecho relativo, no puede ser limitado por el derecho ambiental sin que se cumplan con las garantías correspondientes, ya que de lo contrario efectivamente estaríamos frente a arbitrariedades
- Adicionalmente es inconstitucional ya que, en el caso particular de la Sentencia N° 1.414, se desconoció que el derecho ambiental no es un derecho absoluto sino relativo e inclusive el mismo régimen jurídico aplicable en la materia ambiental permite la subsistencia del derecho a la libertad económica o de empresa.
- Asimismo, es inconstitucional, en el caso de la 2011-1411, en vista de que se asume erróneamente que el derecho a la defensa y el debido proceso son derechos absolutos y por tanto no pueden ser limitados por el derecho del ambiente.
- Por último sería inconstitucional por ser contrario, una vez evidenciada su última consecuencia, al principio de responsabilidad patrimonial del Estado consagrado constitucionalmente.