

El derecho del hombre al ambiente*

Alberto Blanco-Uribe Quintero**

SUMARIO

1. El Derecho del Hombre al Ambiente dentro del Concierto de los Derechos Humanos. Inserción de dichos Derechos dentro de los Ordenamientos Jurídicos Internos.
2. Definición del Derecho del Hombre al Ambiente.
3. Contenido del Derecho del Hombre al Ambiente.
4. La experiencia venezolana sobre el derecho del hombre al ambiente.

* Ponencia presentada al I Congreso Venezolano de Derecho Ambiental, patrocinado por la Fundación Jurídica Venezolana para la Defensa de la Calidad de Vida (RECUJAVI) y la Fundación Procuraduría General de la República. Caracas 1994.

** Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, DESS en Derecho Ambiental y DEA en Derecho Público de la Universidad Robert Schuman, Estrasburgo, Francia; Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Público Ambiental en la Universidad Central de Venezuela. Presidente de FUJUCAVI.

I. Consideraciones preliminares

I.1. EL DERECHO DEL HOMBRE AL AMBIENTE DENTRO DEL CONCIERTO DE LOS DERECHOS HUMANOS

La historia de los derechos humanos, lejos de mostrarnos un logro acabado en una enumeración definitiva, nos enseña que éstos evolucionan en sus definiciones, alcances y contenidos, se amplían, se relacionan y se complementan constantemente, sin que la unidad conceptual que los caracteriza se vea afectada. Esto se debe a la interdependencia que los vincula.

En este sentido, resulta indispensable constatar que los derechos humanos experimentan un enriquecimiento permanente, que no se debe a la creación sino al descubrimiento de otros, motivado por las nuevas necesidades sociales, conceptualizadas éstas como emergentes valores dignos de tutela jurídica.

Así a grandes rasgos se observa que los *derechos individuales de carácter civil y político* enunciados, entre otros textos, en el contenido de la trascendental y ya bicentenaria Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, importantísima e influyente compilación obra de la Revolución Francesa de 1789, se vieron enriquecidos y complementados *por los derechos colectivos de naturaleza social, económica y cultural*, reivindicados originalmente en la Revolución Rusa de 1917.

Este conjunto de derechos esenciales fue estructurado sistemáticamente, y a nivel universal, en la conocida Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, emanada de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y constituye, como fuente principista de inspiración en la acción, uno de los pilares fundamentales del sistema de promoción y protección de los derechos humano de las Naciones Unidas, desde la propia Carta de la Organización de convenciones y actos constitutivos de organizaciones internacionales, hasta llegar, entre otros, a los mecanismos "juridizados" de salvaguarda previstos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos pactos y dicho protocolo de 1966.

Todo esto sin olvidar los remarcables sistemas regionales de promoción y protección de estos derechos esenciales que han sido con-

cebidos, por ejemplo, en la Convención Europea de los Derechos Humanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos.

Sin embargo, la historia no termina allí. No sólo el individuo y los grupos sociales diferenciados requieren de la tutela de sus dignidades e identidades. El hombre marcha hacia la universalidad espacio-temporal bajo una concepción de bienestar global integral, por lo que a los *derechos individuales* y a los *derechos colectivos*, desde hace cierto tiempo, se han agregado los llamados *derechos de los pueblos* cuyo titular es la Humanidad, es decir, simultáneamente, el género humano como unidad y/o los Estados, las naciones y los pueblos, las comunidades diferenciadas, las Organizaciones No Gubernamentales y los individuos de las presentes y futuras generaciones.

Estos novedosos derechos esenciales han sido técnicamente catalogados como *derechos de solidaridad*, por ser derechos-deberes, son objeto de innumerables declaraciones internacionales universales y hasta de convenciones internacionales regionales, y ya han sido incorporados a casi todos los textos constitucionales que han sido promulgados o reformados después de 1972.

Ellos son, posiblemente entre otros: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho al ambiente y el derecho al patrimonio común de la humanidad y sus correlativos deberes de garantizar la paz, promover el desarrollo sostenible, proteger el ambiente y conservar el patrimonio común de la humanidad.

1.2. INSERCIÓN DEL DERECHO DEL HOMBRE AL AMBIENTE DENTRO DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS INTERNOS

La presente ponencia se consagrará, en general, al estudio de la definición y del contenido de uno de ellos: el derecho-deber al ambiente y, en particular, a precisar su situación actual en Venezuela.

No obstante, antes de ello es necesario efectuar un brevísimo análisis introductorio, a fin de mostrar la vía por la cual el derecho al ambiente ingresa a los distintos ordenamientos jurídicos internos, incluso antes de su consagración expresa y formal por parte del derecho positivo, dado su carácter de *derecho inherente a la persona humana*. Desde esta perspectiva se observa que, gracias a la participación activa de cada

Estado en diversos foros internacionales (en particular en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 1972 y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992), así como en la negociación, redacción y firma de declaraciones internacionales sin fuerza coercitiva —*sauf-law*— o de convenciones internacionales aún no ratificadas que reconocen este derecho esencial (como el “Protocolo Adicional de San Salvador”, de 1988, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y en virtud de las técnicas de interpretación jurídica de las fuentes en Derecho Internacional Público, como lo veremos más adelante, se puede afirmar que en los órdenes jurídicos internos fundamentales o dogmáticos se reconoce y tutela, dentro de los derechos humanos, el derecho al ambiente, aunque no esté expresamente contenido en un texto constitucional o legal, por ser éste un derecho esencial inherente a la persona humana.

Fuera de condiciones ambientales adecuadas para el normal desarrollo de la vida, mal puede plantearse el disfrute efectivo de los demás derechos humanos. Un ambiente sano es el presupuesto necesario para la vigencia de todos y cada uno de los derechos esenciales del hombre. Así se desprende de la ejemplarizante jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional colombiana, donde se ha establecido, por ejemplo en la Sentencia N. T411 del 17 de junio de 1992, que declaró con lugar de acción de tutela en favor del derecho al ambiente, que: “...el ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre, pues sin él, la vida misma correría letal peligro”.

El derecho al ambiente es un derecho humano de solidaridad al que se refieren un significativo número de textos internacionales, obligatorios o meramente principistas, consistentes en convenciones regionales de derechos humanos, declaraciones de conferencias y organizaciones internacionales gubernamentales o no y preámbulos de tratados en el campo del Derecho Internacional Ambiental.

Asimismo, casi todas las Constituciones de los Estados del Mundo, promulgadas o reformadas luego del año de 1972, consagran expresamente en su parte dogmática el derecho del hombre al ambiente. Tal es el caso, por ejemplo, de las Constituciones latinoamericanas siguientes:

Brasil, Artículo 225: “Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso público del pueblo y esencial

a la sana calidad de la vida, por lo que se impone al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las presentes y futuras generaciones”.

Colombia, Artículo 70: “*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.* La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”.

Ecuador, Artículo 19.2: “Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantizará: *el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.* Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”.

Perú, Artículo 123: “*Toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza.* Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente”.

a) Uno de los Principios del “Jus Cogens”:

La primera vez que se reconoció explícitamente la existencia de este derecho como uno de los derechos inherentes a la persona humana fue en 1972, con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. En esa oportunidad la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declaración de Estocolmo, documento no directamente vinculante en cuyo Principio 1 se lee: “*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar...*”.

Posteriormente, dentro del marco global de actividades de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (P.N.U.M.A.) y de otras instancias internacionales dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas, como el Consejo Económico y Social, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Marítima Internacional, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Comunidad Económica Europea y muchas otras, se han dictado numerosas Declaraciones,

Resoluciones y Directivas y se han suscrito, aunque no ratificado por muchos Estados, algunas convenciones que reconocen explícitamente el derecho al ambiente.

Esto nos permite concluir por la vía del consenso principista, *aún cuando este novedoso derecho no está expresamente incorporado a los textos generales o específicos, universales o regionales de derechos humanos* (con excepción de la Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos), tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración y la Convención Americanas sobre Derechos Humanos y la Convención Europea de los derechos humanos que *el derecho al ambiente*, como los otros derechos de solidaridad, *es un derecho esencial a la sobrevivencia del ser humano inherente a su condición de hombre*, el cual se integra, a través de las reglas de interdependencia y complementaridad, a los demás derechos humanos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y de solidaridad, para formar parte de la dogmática universal, conocida como los *principios inmodificables del "jus cogens"*, a que se refiere la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

b) Uno de los principios de derecho generalmente admitidos por las naciones civilizadas

A idéntica conclusión se arriva si partimos de la interpretación del Estatuto de la Corte Internacional de la Justicia en materia de fuentes del Derecho Internacional: *la existencia y el reconocimiento del derecho al ambiente, aún en ausencia de norma expresa de derecho positivo, son realidades jurídicas incontestables.*

En efecto, en ausencia de tratado universal o regional sobre la materia (tal es el caso venezolano), por ejemplo por no haber sido ratificados ni el "Protocolo Adicional de San Salvador", de 1988, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra expresamente este derecho, ni el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989, que lo hace en provecho de los pueblos indígenas, y como quiera que aún no ha transcurrido un tiempo prudencial que justifique la ocurrencia de normas consuetudinarias, debemos recurrir a los llamados "principios de derecho generalmente admitidos por las naciones civilizadas", observándose que *el derecho al ambiente está*

garantizado por la casi totalidad de las Constituciones y/o leyes ambientales, generales o especiales, de los Estados del Mundo, con representación de todos los sistemas políticos, económicos, religiosos y culturales, como un principio fundamental.

Existe pues a niveles planetario y regional y en cada Estado un derecho del hombre al ambiente, y lo que nos resta es proceder a la determinación de su definición y contenido generales, antes de observar algunas experiencias normativas y jurisprudenciales del derecho vigente en Venezuela.

II. Definición del derecho del hombre al ambiente

Los detractores del derecho en estudio han afirmado que no puede hablarse del ambiente como un verdadero derecho humano. en razón de que éste no es un concepto definible concretamente, sino por medio de referencias abstractas que se sintetizan en una política pública a seguir: "el mejoramiento constante de la calidad de la vida", por lo que le niegan también su carácter justificable.

Pero ¿acaso no adolecen muchos de los derechos humanos, por no decir todos, de ese presunto defecto de abstracción? ¿Puede definirse en concreto y con validez universal lo que debe entenderse por libertad, salud, privacidad o integridad física?

La libertad no sólo se viola cuando nos detienen arbitrariamente, también cuando se nos induce subliminalmente a adquirir un producto o una idea. La salud ha sido definida por la Organización Mundial de la Salud como el estado de máximo bienestar físico y mental y no sólo como la ausencia de enfermedad. La idea de privacidad no es la misma para el ciudadano común que para el hombre público. La integridad física se deteriora ciertamente con la tortura, pero igualmente con los daños corporales generados por los procesos agudos de contaminación ambiental

Incluso el derecho a la vida ha dejado de ser la simple garantía de las funciones biológicas que sustentan la existencia, para enriquecerse con la idea de una vida digna y decorosa que asegure el libre desenvolvimiento de la personalidad humana.

Sin embargo, nadie niega el reconocimiento y la posibilidad real de ejercicio de estos derechos humanos y tradicionales. ¿Acaso esta multi-

plicidad de ideas implica que no existen estos derechos o que no son justificables?

!Obviamente no! los derechos a la vida, a la libertad, a la salud, a la privacidad, a la integridad física, al *ambiente*, etc. son derechos inherentes a la persona humana, plenamente reconocidos y salvaguardados por los ordenamientos jurídicos internos e internacional, sólo que se ejercen de modo distinto, aunque complementario, dadas sus finalidades diversas.

El ambiente ha sido definido, siguiendo al administrativista venezolano Henrique Meier¹, como el conjunto de los elementos de orden biológico y físico que constituyen la base o el sustento natural del medio humano, sumados a los aspectos socio-culturales y económicos que deben garantizar una interacción hombre-sociedad-naturaleza que asegure la satisfacción de las necesidades sociales más importantes e impida la degradación de los mismos.

Entonces, *el derecho al ambiente, formulado generalmente como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado sería el derecho individual y colectivo al mantenimiento balanceado, en condiciones de sustentabilidad, de los bienes ambientales (agua, suelo, aire, flora, fauna, paisaje, ecosistemas naturales, hábitats humanos), para el disfrute físico y espiritual de cada vez mejores condiciones de vida.*

Evidentemente, este enunciado idealista de contornos bastantes indeterminados, no llevaría a concebir un contenido múltiple que, con arreglo a un informe del Consejo Económico y Social de la O.N.U.², nos presentaría más que un derecho al ambiente, un conjunto de "derechos ecológicos" como por ejemplo: derecho a productos alimenticios ecológicamente limpios, derecho a bienes de consumo sin peligro para el ambiente, derecho a que las actividades productivas no presente peligro para el ambiente, derecho a un medio de vida natural ecológicamente puro, derecho a la salubridad ambiental, etc., para cuyo disfrute tendríamos que salir del campo de los derechos humanos y situarnos en el dominio de la policía administrativa.

1 MEIER Henrique, conferencia intitulada "El Derecho Ambiental en el Régimen Social Venezolano", Caracas, 1979.

2 Conseil Economique et Social, "Droits de l'homme et environnement, rapport établi par Mme". Fatma KSENTINI, document N° L/CN. 4/Sub. 2/1991/8.

Visto de esta forma, no es difícil caer en el error de considerar el derecho al ambiente como no justiciable, dada la gran abstracción de estos conceptos, por la imposibilidad de materializarlos en un espacio y momento dado en cabeza de un sujeto de derecho perfectamente individualizable y por los inconvenientes que presentaría su ejercicio efectivo y su restablecimiento en caso de violación.

Es por ello que debemos concretar el contenido de este derecho.

En este sentido, partiendo de la imperiosa necesidad del hombre de asegurar la sobrevivencia y subsiguiente vivencia propia y la de su descendencia, en condiciones de calidad, dignidad, libertad, igualdad y solidaridad, debemos hablar, no ya del derecho al ambiente simple y llanamente, sino del *derecho a la conservación ambiental*, en el lenguaje del Profesor francés Alexandre Kiss³.

La conservación no es únicamente un objetivo. Es fundamentalmente un mecanismo, o mejor, un conglomerado de técnicas y procedimientos que conducen a la meta de la utilización racional o sostenida de los bienes ambientales en función del desarrollo social.

Por tanto, podemos afirmar que el *derecho a la conservación ambiental es derecho procedural a la protección del ambiente en provecho de todos que, como otros, se ejerce por medio de procedimientos legales especialmente creados para asegurar su disfrute efectivo*. Estos mecanismos de ley no son exclusivos de este derecho. Además, ellos encuentran justificación en la necesidad de una verdadera democracia, vale decir, de una democracia directa, dado que el pueblo, como una reacción a la crisis de los sistemas representativos y "paternalistas", clama por información y participación en la toma de decisiones.

III. Contenido del derecho del hombre al ambiente

Dado el carácter procedural del derecho esencial al ambiente tenemos que el contenido concreto de este derecho está integrado por tres tipos de procedimientos, que revisten a su vez la condición privilegiada de derechos humanos.

3 KISS, Alexandre, "Le droit a la conservation de l'environnement", *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, vol. 2 Nº 12, 31 décembre 1990.

Se trata del derecho a la información, del derecho a la participación en la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno del titular y del derecho al debido proceso, llamado en España derecho a la tutela judicial efectiva y en Venezuela derecho de acceso a la justicia.

- a. *El derecho a la información*, del cual la libertad de acceso a los documentos administrativos es una especie, está previsto expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 19.2), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 13.1) y en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990 (Artículo 17) y, concretamente en el campo de la protección ambiental, *exige que todos los interesados o posibles afectados por una proyectada o instalada actividad industrial, urbanística, forestal, minera, agropecuaria... o por la incorporación de un nuevo producto en el mercado, etc., deben ser previa oportuna y suficientemente informados sobre las eventuales consecuencias que puedan generarse sobre su entorno, así como sobre las características físicas de la actividad, producto, etc. y sobre las medidas a tomar o ya implementadas para eliminar o reducir al mínimo las consecuencias dañosas.*

Para ello se crean procedimientos de encuestas públicas; se publicitan las solicitudes de permisos de construcción, industriales, sanitarios, de manejo de los recursos naturales o de otra índole, a través del afichaje *in situ*, de los medios de comunicación y/o se llevan expedientes y registros, accesibles a todos, en las oficinas administrativas; se dan a conocer los Estudios de Impacto Ambiental; etc.

- b. *El derecho a la participación de la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno*, reconocido en diversas declaraciones y convenciones internacionales, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 25.a) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 23.a), y en Constituciones y leyes internas, implica:
1. En lo relativo a la *actividad legislativa*, la implementación de referenda, plebiscitos, "lobby" o cabildeo y mecanismos de iniciativa popular;
 2. En lo referente a la *actividad administrativa* autorizatoria o de vigilancia, debe garantizarse la intervención y la consideración de los alegatos de los terceros-interesados (previamente informados a cabalidad de todos los detalles del caso), en la fase constitutiva o

preparatoria del acto administrativo y/o en la fase de revisión de su legalidad, hayan sido iniciados estos procedimientos por el solicitante del permiso, de oficio o por ellos. Especialmente se destaca el ejercicio del denominado "derecho de contra-experticia" en materia de Estudio de Impacto Ambiental' y,

3. En cuanto a la *actividad judicial*, debe permitirse la intervención de los terceros-interesados, como parte, en todo juicio del que pueden sobrevenir consecuencias para su entorno.
- c. Por último, *el derecho al debido proceso*, reconocido en el pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 2.3), en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 25.1) y en casi todas las Constituciones, *exige que toda persona afectada por una decisión o actuación directamente perjudicial para el ambiente, o que se le haya lesionado sus derechos a la información y/o a la participación, pueda acceder a la justicia* a fin de obtener, según los casos, la anulación de una ley, de una sentencia o de un acto administrativo, la prevención o indemnización de daños, la represión del depredador, la recuperación ambiental y el restablecimiento de su situación jurídica lesionada, sea ésta individual o colectiva.

El Recurso de Amparo, nacional o internacional, constituye uno de los procedimientos del derecho a la tutela judicial efectiva, entre otros, del derecho al ambiente.

He aquí la definición del derecho en estudio como el derecho a la conservación ambiental y el contenido procedural que asegura su disfrute.

Pasemos ahora revista a algunas experiencias normativas y jurisprudenciales venezolanas, relativas al ejercicio del derecho al ambiente.

IV. La experiencia venezolana sobre el derecho del hombre al ambiente

IV.1 CONSAGRACIÓN TÁCITA

En Venezuela tenemos un caso concreto de *consagración implícita del derecho al ambiente*, pues la Constitución de la República, vigente desde 1961, no reconoce explícitamente, dentro de su catálogo de dere-

chos fundamentales, el derecho al ambiente, llamado también derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado o derecho a la conservación ambiental.

La única referencia expresa, aunque parcial, al fenómeno ambiental que encontramos en la parte dogmática de dicha Constitución, consiste en un principio orientador de la política económica según el cual: los recursos naturales deben ser explotados en beneficio de todos.

Dice la Constitución en su Artículo 106: *"El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos"*.

Obviamente, mal podría pretenderse la emergencia, a partir de esta norma, del derecho al ambiente, a pesar de su ubicación en el Capítulo de los derechos económicos.

No obstante, la Constitución venezolana, aunque de modo indirecto, sí contempla el novedoso derecho al ambiente y le ofrece, en consecuencia todo su régimen protector de los derechos humanos, notablemente el jurisdiccional, toda vez que en su Artículo 50 consagra, como principio básico de nuestro sistema de derechos humanos, la *regla del "numerus apertus"*. En otras palabras, para el ordenamiento jurídico fundamental que rige a Venezuela la enumeración de los derechos de la persona humana que en él consta de manera expresa, es meramente enunciativa.

Dice el Artículo 50: *"La enunciación de los derechos y garantías contenida en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella"*.

No quiso pues el Constituyente venezolano negar o desconocer la existencia, ni entorpecer la protección jurídica, de nuevos derechos que pudiesen surgir en razón de la natural evolución de la sociedad y su enfrentamiento a novedosos problemas.

Por supuesto, tales derechos deberán siempre revestir la condición de derechos humanos, vale decir, habrán de ser considerados como inherentes a la persona humana, como esenciales al respecto de la dignidad del hombre, como *garantía del ejercicio efectivo del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad humana*, como ocurre con el derecho procedural a la conservación del ambiente.

En el mismo orden de ideas se destaca que el derecho al ambiente no está expresamente previsto en una convención internacional aplicable a Venezuela. Los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fueron ratificados mediante Leyes Aprobatorias publicadas en la Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 2.146 del 28 de enero de 1978, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo fue por Ley Aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial Nº 31.256 del 14 de junio de 1977, pero, como ya vimos, estos tratados no se refieren particularmente al derecho que nos ocupa. En cambio, no han sido ratificados tratados que sí consagran este derecho, como lo son el "Protocolo Adicional de San Salvador", de 1988, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo.

Distinto, aunque no determinante, es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1990, ratificada mediante Ley Aprobatoria publicada en la Gaceta Oficial Nº 34.541 del 29 de agosto de 1990, que de alguna manera se refiere al derecho de los niños a la salubridad ambiental.

Tampoco lo prevé expresamente la Ley Orgánica del Ambiente, ni otra ley general o especial, orgánica u ordinaria, o texto de inferior jerarquía.

Sin embargo, por los motivos expuestos anteriormente, este derecho humano existe en Venezuela, como lo ha admitido discretamente la jurisprudencia, tanto de los tribunales de instancia, como de la Corte Suprema de Justicia, aunque de manera tímida e incidental, como consecuencia de la consagración legal no sistematizada de los tres derechos humanos que confirman el contenido del derecho al ambiente.

Así, el Legislador y también el Reglamentador, como respuesta a las exigencias de un movimiento asociativo urbano-ambientalista cada vez han comprometido en la senda de la descentralización y la democracia directa, creando cada vez mayores posibilidades de información, participación y acceso a la justicia, a través de procedimientos jurídicos que facilitan la salvaguarda de los intereses públicos generales, colectivos y difusos, en especial la protección del ambiente.

Desde esta perspectiva mostraremos primero un parte de esa rica evolución normativa, para luego ocuparnos de la protección jurisdiccional del derecho al ambiente.

IV.2. EL DERECHO DEL HOMBRE AL AMBIENTE EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA: LA INFORMACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN:

La ley-marco o ley general que regula en Venezuela todo lo relativo al ambiente, estableciendo los principios básicos del Derecho Ambiental, es la *Ley Orgánica del Ambiente* del 16 de junio de 1976. El objeto de esta Ley es el de determinar y declarar de utilidad pública los principios rectores de la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente (Artículos 1 y 2).

El Artículo 3, destinado a precisar lo que ha de entenderse por conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, consagra el fomento de iniciativas públicas y privadas que *estimulen la participación ciudadana* en los problemas relacionados con el ambiente (Numeral 8). El establecimiento de un deber a cargo del Estado genera, como contrapartida, el nacimiento de un derecho consecuencial en provecho de los individuos. Queda así consagrado el derecho a la participación en materia ambiental, garantizado por procedimientos legales, de los que mostraremos algunos más adelante.

El derecho a la información también está presente en esta norma, primero porque *el derecho a la información es el corolario del derecho a la participación*: mal puede participarse eficaz y oportunamente en un procedimiento si se carece de un mínimo de información al respecto. Y segundo, en razón de que este Artículo se refiere, igualmente, a la orientación de *los procesos educativos y culturales* que fomenten una *consciencia ambiental* (Numeral 6), a la *educación y coordinación de las actividades de la Administración Pública y de los particulares en cuanto tengan relación con el ambiente* (Numeral 9) y a la promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al ambiente (Numeral 7).

De esta manera puede observarse la ilegalidad de que adolece el Artículo 13, Parágrafo Primero del Decreto N. 2.213 del 23 de Abril de 1992, contentivo del *Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios del Impacto Ambiental*, cuando somete a la discrecionalidad ("cuando lo considere necesario") del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables la promoción de procesos de revisión y consulta del proyecto y sus implicaciones ambientales mediante audiencia pública, lo cual es una obligación por mandato del Legislador. Distinto es el caso de la norma del Artículo 30

la cual, garantizando el derecho a la consulta pública" del Estudio de Impacto Ambiental y su correspondiente Declaración.

También en materia propiamente ambiental, la *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio* del 11 de Agosto de 1983, en sus Artículos 26 y 32, consagra la obligatoriedad de la participación no sólo inter-institucional, sino también de los organismos privados nacionales, regionales, estatales y municipales interesados, y de la colectividad en general, previa consulta, en la elaboración del Plan Nacional de Ordenación del Territorio, de los Planes Regionales de Ordenación del Territorio, de los Planes de Ordenación Urbanística, de los Planes Sectoriales y de los Planes de Ordenamiento de las Areas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), siendo que la ordenación del territorio comprende la protección del ambiente (Artículo 3, Numeral 9).

En igual sentido, la *Ley Orgánica de Ordenación Urbanística* del 16 de Diciembre de 1987 dispone que uno de los objetivos fundamentales de los Planes de Ordenación Urbanística será la determinación de los estímulos para lograr la participación de los particulares en el desarrollo urbanístico (Artículo 17, Numeral 6).

Por otro lado, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* del 1 de julio de 1981, aplicable notablemente a los procedimientos autorizatorios y de vigilancia y al control de la legalidad de los actos administrativos en sede administrativa, obliga a la Administración Pública a *notificar a los particulares* cuyos derechos subjetivos (ya vimos que el derecho al ambiente es uno de los derechos que revisten carácter esencial) o intereses legítimos, personales y directos pudiere resultar afectados, de la apertura de todo procedimiento, concediéndoles *oportunidad para participar* en la protección de sus esferas jurídicas subjetivas, sean individuales o colectivas (Artículo 48); o de todo acto administrativo de carácter particular que pueda igualmente afectar los derechos o intereses mencionados (Artículo 73).

Es de destacar, obviamente, que tales particulares también pueden provocar el inicio del procedimiento para la revisión de la legalidad de un permiso ya concedido y que en todo caso las decisiones administrativas que puedan afectarlos deben siempre serles comunicadas, a fin de garantizarles el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso. En todo caso, acorde con el Artículo 59, y en garantía del derecho a la información, los particulares podrán acceder a los expedientes adminis-

trativos de su interés, con derecho a examinarlos en cualquier estado o grado del procedimiento, leerlos, copiarlos y hacerlos certificar..

En idéntico orden de ideas, la *Ley Orgánica de Régimen Municipal* del 15 de junio de 1989 dispone que los vecinos tendrán derecho a *participar en la gestión municipal* (Artículo 167), por lo que "Los Municipios y Distritos deben *suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local*" (Artículo 168). Además, dentro de la competencia del Municipio encontramos la "*protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental*" (Artículo 36, Numeral 10).

Ahora bien, dentro de los mecanismos específicos que consagra esta Ley encontramos lo siguiente: "todos los ciudadanos tienen *derecho a consultar los archivos y registros de los Municipios, así como a obtener copias o certificaciones de las decisiones*" (Artículo 169); los Municipios deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos, con derecho a participar en la gestión municipal -y a obtener la más amplia información sobre las actividades municipales (Artículo 170); se realizarán *cabildos abiertos periódicos donde el público podrá formular preguntas, opiniones y propuestas* (Artículo 171) las Asociaciones de Vecinos u otras igualmente representativas gozan de *iniciativa legislativa* (Artículo 174); los vecinos pueden lograr que los proyectos de ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo se sometan a *consulta por la vía del referéndum* (Artículo 175); instalación de *comisiones de vecinos para vigilar* el funcionamiento de los servicios públicos (Artículo 180); etc.

Finalmente, en materia específicamente ambiental, cabe destacar el Decreto N° 1.221 del Presidente de la República, de fecha 2 de noviembre de 1990, contentivo del *Reglamento de Guardería Ambiental*, en el que se aseguran *los derechos a la información y a la participación*.

Por *guardería ambiental* se entiende la actividad tendente a la prevención, vigilancia, examen, control y sanción de las acciones u omisiones que directa o indirectamente sean susceptibles de degradar el ambiente. Dentro de los *órganos auxiliares del servicio de guardería ambiental*, el Decreto menciona a las Asociaciones de Vecinos, las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, los Comités Locales Conservacionistas, las ligas contra incendios y los demás órganos y asociaciones de participación ciudadana

A tales órganos auxiliares se les asignan las siguientes atribuciones: denunciar ante las autoridades administrativas y judiciales los hechos dañosos al ambiente, *participar en los procedimientos administrativos* de su interés, planificar y *ejecutar* actividades de gestión ambiental, *colaborar* con la administración y la policía, en la protección ambiental, etc.

Sin embargo, *no se ha implementado un registro* que centralice y ponga a disposición de estos órganos auxiliares toda la Información relativa a los permisos y autorizaciones que se hayan emitido, o estén en trámites, por lo que en la práctica se dificulta en extremo, por no decir que se imposibilita completamente, la labor de control preventivo de las actividades capaces de alterar perjudicialmente al ambiente.

En realidad, tal y como si este reglamento no existiese estos entes quedan limitados a la reacción puntual frente a un fenómeno de contaminación que afecte la salud pública u otro interés colectivo. *Existe el derecho, pero fallan las garantías para su ejercicio.*

Sin lugar a dudas se trata de un buen ejemplo de los que queremos mostrar aquí como experiencia normativa, en cuanto a la creación de procedimientos legales para el ejercicio del derecho a la conservación ambiental.

IV.3. EL DEBIDO PROCESO AMBIENTAL EN VENEZUELA

Hablemos ahora, para terminar, del derecho de acceso a la justicia en el campo del derecho al ambiente. Ante todo es menester señalar que la jurisprudencia, en general, se ha mostrado opuesta a admitir la acción en justicia, cualquiera sea la pretensión del actor, cuando ésta persigue la tutela jurisdiccional de intereses generales, difusos o colectivos, habiendo sido instaurada por individuos u Organizaciones No Gubernamentales no autorizadas legalmente para actuar en defensa del interés general.

De modo que son muy pocos los casos en los que se ha logrado que la consciencia ambiental y la creatividad del Juez ponga en juego la *responsabilidad civil* del depredador ambiental, en virtud del peso y la interpretación tradicional del conocido adagio según el cual "en ausencia de interés, no hay acción", enunciado en nuestro *Código de Procedimiento Civil* de 1986, Artículo 16: "Para proponer la demanda el actor

debe tener interés jurídico actual". Por esto, muchas veces se ha preferido recurrir al Ministerio Público, para que sea éste quien accione en justicia.

En todo caso, resulta notorio que la ausencia de reconocimiento legal expreso del carácter popular de la acción ambiental en justicia no debería ser un obstáculo para la admisión de las demandas. Se requiere una nueva lectura de la norma procesal. En efecto, por ninguna parte la norma adjetiva transcrita requiere que el interés sea individual, necesita que sea jurídico y actual, lo cual no está en discusión. Además, no debe perderse de vista que en esta materia se trata de obtener la tutela judicial de un derecho humano, no de un mero interés simple o legítimo.

Esta aparente limitación legal al carácter popular de la acción ambiental en justicia también ha interferido en otras áreas del derecho, además de la civil, en razón de la supletoriedad y/o la ratificación de esta norma adjetiva en todo el ordenamiento procesal, como lo veremos. Pero, más adelante se mostrarán casos en los cuales el derecho positivo consagra mecanismos de acceso comunitario a la justicia.

Por lo que respecta a la *responsabilidad penal*, cabe destacar que la *Ley Penal del Ambiente* del 3 de enero de 1992 no prevé la constitución, como parte civil, de las organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo, la acción penal ambiental es pública (Artículo 20) y ello podrá llegar a significar un arma persuasiva de importancia en manos de tales organizaciones, cuando actúan como auxiliares de guardería ambiental. Esta Ley consagra también la obligación, para el Ministerio Público, de ejercer la acción civil derivada de los delitos ambientales (Artículo 21).

En cuanto al *control de la constitucionalidad de las leyes* rige la acción popular, ya que tal como lo ha interpretado la doctrina y la jurisprudencia patrias, según el Artículo 112 de la *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia* del 30 de julio de 1976, para nuestro ordenamiento jurídico basta un interés simple, aunque particularizado, en el accionante. Esto es fundamental, toda vez que, como ya dijimos, el derecho al ambiente está implícitamente consagrado en la Constitución.

En lo relativo al *control de la legalidad de los actos administrativos*, es el caso que nuestro derecho exige, en principio, que el accionante o interviniente haya sido afectado en sus derechos, como lo dispone el Artículo 121 de la indicada Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Al comienzo este requerimiento motivó que la jurisprudencia, en ausencia de afectado directo, considera que la protección al ambiente

representa un interés difuso o colectivo cuya defensa sólo puede ser ejercida por entes legalmente autorizados.

Sin embargo, debido a la diversidad de mecanismos de participación que se han creado y de los cuales ya mencionamos algunos, se ha facilitado la prueba del interés de las Organizaciones No Gubernamentales y con ello se ha garantizado, poco a poco, su acceso a la justicia.

Por lo demás, debe tenerse presente, es necesario insistir en ello, que el derecho al ambiente, como derecho esencial de solidaridad, tiene como titular a la Humanidad, por lo que las acciones de justicia para defenderlo son, al menos por sus efectos, ineluctablemente populares y no se limitan o reducen a la mezquina tarea de salvaguardar meros intereses individuales.

En razón de lo anterior, el derecho positivo venezolano muestra una pequeña apertura hacia el *acceso comunitario a la justicia*. En el caso concreto de las Organizaciones no Gubernamentales llamadas Asociaciones de Vecinos, ocurre que éstas han sido expresamente autorizadas para ejercer los recursos administrativos, judiciales y de cualquier otra índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de las normas legales o reglamentarias que se vinculen a la preservación de la legalidad urbanística y, en general, a la protección de los derechos de los vecinos (Artículo 5, Parágrafo Primero, Literal "n" del Decreto Nº. 1.297 del 22 de Noviembre de 1990, contenido del *Reglamento Parcial Nº 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre la Participación de la Comunidad*).

Esta disposición reglamentaria se ve reforzada por la norma contenida en el Artículo 107, Numeral 4 de la mencionada Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, la cual faculta a los Síndicos Vecinales para seguir los procedimientos administrativos y jurisdiccionales y hacerse parte de los mismos, cuando pudiere resultar afectado el interés de las Asociaciones de Vecinos.

Otro tanto acontece con las Organizaciones No Gubernamentales conocidas como Juntas para la Conservación Defensa y Mejoramiento del Ambiente, reguladas por el Decreto Defensa y Mejoramiento del Ambiente, reguladas por el Decreto Nº 2.935 del 20 de mayo de 1993, contenido del *Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente*, en cuyo Artículo 9, Literal "m" se las faculta para instar a los organismos públicos competentes para que tomen medidas en beneficio de los intereses ambien-

tales y se les acuerda el derecho de ejercer el seguimiento de los procesos incoados con motivo de las denuncias.

Y, los Comités Locales Conservacionistas, previstos en el Artículo 87 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, órganos auxiliares de guardería ambiental, cuyo régimen jurídico está desarrollado en los Artículos 33 y siguientes del Decreto No. 1.333 del 11 de Febrero de 1969, contentivo del *Reglamento General de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas*, "representan el interés colectivo que tiene la comunidad" correspondiente en el fomento y conservación de los recursos naturales renovables de su jurisdicción (Artículo 35).

En este orden de ideas, es evidente que la legislación venezolana tiende a la destrucción del monopolio del Ministerio Público en la tutela de los intereses generales o colectivos.

Ahora bien, resulta interesante destacar la consagración, por el ordenamiento jurídico venezolano, de un mecanismo específico de protección jurisdiccional de los derechos humanos, conocido como *Recurso de Amparo*. Esta vía recursoria es esencial, entre otras cosas, porque a diferencia de lo que ocurre en otros países que la han instaurado, en Venezuela todos los tribunales y cortes son tribunales de amparo, es decir, tribunales constitucionales, correspondiéndoles la tutela jurisdiccional de los derechos humanos más vinculados a sus competencias ordinarias.

Así, el Artículo 49 de la Constitución establece que los tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución consagra explícita o implícitamente. Se recuerda que el derecho al ambiente es uno de esos derechos inherentes a la persona humana reconocido de forma tácita.

Esta disposición constitucional ha sido desarrollada por la *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales* del 22 de enero de 1988, en cuyo Artículo 1 se dispone que toda persona natural habitante de la República, o persona jurídica domiciliada en ésta, podrá solicitar ante los tribunales competentes el amparo para el goce y el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, *aún de aquellos derechos fundamentales de la persona humana que no figuren expresamente en la Constitución, con el propósito de que se restablezca inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella.*

Es evidente que el derecho al ambiente, como derecho fundamental, se haya protegido, teóricamente, por el recurso expedito y sumario de amparo, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del ente o sujeto agravante.

Pero, la jurisprudencia de amparo ha sido extremadamente cautelosa a la hora de admitir los recursos interpuestos, exigiendo al recurrente la justificación de un derecho violado directamente a él, lo que ha dificultado la tutela de derechos difusos o colectivos como el que nos ocupa, salvo que el recurrente sea una Asociación de Vecinos o el Ministerio Público.

Además, las ya comentadas presuntas imprecisiones en la noción del derecho al ambiente han conducido a muchos jueces y magistrados a la errada conclusión de que éste no existe como tal, o que existiendo, al ser difuso, sólo puede ser amparado a iniciativa del afectado individualizado, de una Asociación de Vecinos o del Ministerio Público.

En virtud de lo anterior las víctimas de violaciones al derecho al ambiente han preferido denunciar el irrespeto de otros derechos humanos fundamentales justiciables, como lo son el derecho a la salud (del cual el derecho a la salubridad ambiental es una especie) y los derechos a la información, a la participación, a la protección de la vida privada y familiar, a la salvaguarda del hogar doméstico, al estudio, a la integridad física, al libre desenvolvimiento de la personalidad humana, a la vida, etc.

Lo que interesa es la protección jurisdiccional del derecho al ambiente y si conceptualmente ello ha resultado difícil, dado el desconocimiento generalizado que de él tienen nuestros abogados, docentes, jueces y magistrados, las víctimas, directas o indirectas, lo han estado logrando, lenta pero eficazmente, por medio de la tutela de otros derechos humanos, aprovechando la interdependencia de todos éstos y transformando los tribunales en escuelas y centros de sensibilización ambiental.

Ilustremos estas aseveraciones con la Sentencia de fecha 30 de Mayo de 1989, dictada por el Juzgado Agrario del Estado Mérida, en la cual se amparó el derecho al ambiente a través de la tutela del derecho a la salud de diversas familias y comunidades del sector, víctimas de la contaminación de la Zona Protectora de la SubCuenca del Río Mucujún.

En esa ocasión el Tribunal ordenó, entre otras medidas, la suspensión provisional de las actividades ganaderas de los sujetos implicados

mientras se adecúan a la normativa legal; la construcción de sistemas de tratamiento para aguas servidas y excretas animales; prohibió el establecimiento de nuevos desarrollos ganaderos y la ampliación de los existentes, mientras no se determine la capacidad total de la zona; todo bajo el control del Ministerio del Ambiente y la supervisión del Tribunal.

V. Conclusión

*El derecho a ambiente, definido como el derecho del hombre a la conservación ambiental y cuyo contenido consiste en la implementación de procedimientos legales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos a la información, a la participación y al debido proceso, es un novedoso derecho humano de solidaridad, reconocido en el plano internacional como principio del *jus cogens* y/o como principio de derecho generalmente admitido por las naciones civilizadas, por lo que a tenor de las Constituciones que consagren la regla del *numerus apertus* en materia de derechos humanos y de aquellas que reconozcan expresamente este derecho, es un derecho fundamental del orden jurídico dogmático internacional e interno.*

Como tal derecho humano, el derecho al ambiente se beneficia de los mecanismos internacionales e internos de protección jurisdiccional, lo cual se ha logrado, incluso en ausencia de reconocimiento expreso y a pesar del desconocimiento general que hay en relación a la vigencia de este derecho, gracias a la interpretación extensiva de derechos tales como la salud, la vida, la privacidad, la protección familiar, la cultura, la inviolabilidad del hogar, la información y el debido proceso.

Finalmente, aprovechamos la oportunidad para hacer un llamado sobre la imperiosa necesidad de actuar para lograr la implementación generalizada de procedimientos jurídico-ambientales y el desarrollo, a todo nivel, de estudios y demás programas de formación y divulgación sobre este nuevo derecho humano.