

Régimen Constitucional de la Protección al Medio Ambiente y los Recursos Naturales en la Región Andina

Ricardo Soberón Garrido

1.- Introducción

TODAS LAS CONSTITUCIONES de los países andinos, dentro de los capítulos correspondientes a los derechos de las personas o al régimen económico, abordan el tema de los recursos naturales y el medio ambiente. El derecho constitucional contemporáneo ha incorporado, así, criterios relativos a su uso y disposición, los derechos reales que se ejercen sobre ellos, los modos de aprovechamiento comercial, así como las limitaciones que impone el Estado sobre el uso de estos recursos. De manera similar, han asimilado al "medio ambiente sano" como objeto de reconocimiento jurídico al más alto nivel normativo, como uno de los novedosos campos de acción del derecho constitucional.

El presente ensayo pretende analizar comparativamente la regulación constitucional de ambas esferas –el medio ambiente y los recursos naturales– en los seis países de la región, de tal modo que podamos obtener una visión de conjunto del marco legal constitucional en el que se desenvuelven las políticas económicas de cada país, basadas fundamentalmente en la explotación y exportación de distintos recursos naturales, renovables y no renovables. La existencia reciente de este marco normativo lamentablemente no ha producido aún los cambios necesarios en la ejecución de actividades económicas de extracción y explotación, que respeten las leyes que intentan proteger los ecosistemas, los recursos y sus elementos.

La manera como el ordenamiento constitucional ha clasificado tradicionalmente los derechos humanos, reconoce esferas de aplicación según sea la naturaleza y los contenidos de cada atributo. Por ejemplo, aquéllos que corresponden al ámbito estrictamente individual, al ser humano como ciudadano partícipe en la toma de decisiones políticas y como agente económico que realiza actividades de explotación, transformación y/o comercio de bienes. Otra distinción reconoce espacios determinados donde se materializan ciertos derechos como son los referidos al trabajo, la salud o la educación. En el caso relativo al medio ambiente y los recursos naturales, se integran el conjunto de esferas que hasta hoy podían permanecer de algún modo separadas. En nuestros días, la cuestión ambiental no puede ser abordada de manera parcial sin correr el riesgo de su desprotección jurídica.

Cuando se hace referencia al medio ambiente, estamos expresando la idea de **integralidad** de elementos: ríos, mares, atmósfera, áreas urbanas, bosques, selvas. En tal sentido, el concepto no puede permanecer estático, porque también se regulan **procesos cambiantes e interdependientes** entre los hombres, el medio y el resto de habitantes que conviven en el planeta. Por ello, haber recogido en el plano constitucional parcial o definitivamente estos conceptos determinan un complejo campo de aplicación y un conjunto de derechos y obligaciones atribuibles a los hombres, las personas jurídicas y la comunidad internacional.

En algunos casos de manera plena, en otros de modo relativo, las constituciones de los países andinos se ocupan de la cuestión ambiental y el uso de los recursos naturales como aspectos relativos al dominio del Estado. En tal sentido, se presenta una **comunidad de intereses** entre el Estado y la Nación respecto del patrimonio ecológico puesto que, en su caso, el Estado autoridad ejerce un conjunto de derechos y controles sobre los particulares para ordenar el uso del patrimonio ecológico por éstos. Pero, también sucede que algunos ordenamientos prefieren vincular el patrimonio ecológico al concepto de Nación más que al Estado, en tanto este último también es capaz de provocar serios perjuicios ambientales y, lógicamente, no pueden ser causantes y jueces al mismo tiempo. Por ello, algunas constituciones le otorgan a la Nación la calidad de propietaria en definitiva del patrimonio natural.

En términos generales, los países andinos tienen una **historia económica común**. Ella ha estado basada en ciclos extractivos recurrentes, los que han sido determinados principalmente por la demanda internacional de uno u otro recurso natural, en el contexto de la evolución económica de los países industrializados. Esto permitió etapas de relativa prosperidad económica debido a la expansión de los procesos productivos de explotación y exportación de un determinado recurso. Lamentablemente, el escaso valor agregado, la pobre distribución del ingreso obtenido, la mano de obra barata y poco calificada son factores que han impedido una adecuada retribución a los pueblos en cuyos territorios se encuentra la mayor diversidad genética del mundo.

Ello no hizo sino aumentar la brecha económica y tecnológica que en la actualidad separa a los países industrializados de los países pobres. Esta sigue siendo nuestra realidad económica, sumada a la dependencia que supone el pago de la deuda externa y la desigual relación comercial internacional existente.

En este ámbito, los textos constitucionales abordan la vida económica de los países andinos y en ella lo relativo a la protección jurídica del medio ambiente y los recursos naturales. Cada vez cobra mayor urgencia poner en funcionamiento los mecanismos que permitan la utilización y protección óptima del patrimonio

ecológico. En el plano constitucional, se requiere una cuidadosa revisión de los conceptos y criterios que hoy facilitan el menoscabo del equilibrio ecológico y el uso indiscriminado de los recursos naturales.

La evolución de la ciencia jurídica, según la concepción romanista del derecho, atribuye derechos y obligaciones a las personas naturales y jurídicas. Como dice el profesor Alzamora, "En el lenguaje del Derecho, designaban los romanos por la palabra "cosa" todos los objetos corpóreos o de pura creación jurídica, sometidos o destinados a la satisfacción de las necesidades humanas y susceptibles de ser objeto de derechos".⁽¹⁾

La preeminencia del carácter individual en la relación hombre-cosas se ha visto disminuida con el transcurso del tiempo, y con mayor intensidad en los últimos años, con el surgimiento de legítimas limitaciones producto de la socialización de algunos conceptos —la propiedad privada— y la internacionalización de algunos otros, como son los relativos a los derechos humanos, y en especial los intereses sobre el Patrimonio Común de la Humanidad, la capa de ozono, la atmósfera, la diversidad genética, etc.

Después de las primeras alarmas por la situación ambiental mundial, surgió la atención de grupos y movimientos privados que intentaron crear una fuerza de opinión pública internacional relativa a la protección del medio ambiente. Instrumentos como la Declaración de Estocolmo (1972) o la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) fueron reflejo del interés estatal por el tema. Finalmente, los gobiernos se preocuparon por esta situación y crearon -o modificaron- las normas ambientales en el plano interno, como efecto directo de los acuerdos internacionales relacionados a la preservación del medio ambiente mundial. El profesor Guillermo Cano explica su percepción del derecho ambiental: "como disciplina científica nacida en el momento en que se comprendió que el entorno constituye un conjunto, un todo, cuyos directos elementos interaccionan entre sí. Esta es una verdad física y también sociológica, sólo percibida y entendida en la última década. Su comprensión originó la elaboración de principios científicos y de técnicas para el manejo integrado de esos diversos elementos constituyentes del ambiente humano (...). La aplicación de tales principios al orden físico y social originó la necesidad de trasladarlos al campo jurídico, y la de adoptar o reformular normas legales y nuevas estructuras administrativas para posibilitar su

⁽¹⁾ ALZAMORA Lizandro, *Derecho Romano, Revisado y Anotado*, Lima, 1946.

implementación. Esas normas legales y la doctrina que les es correlativa, son las que constituyen el derecho ambiental".⁽²⁾

Otros autores, como el español Ramón Martín Mateo, levantaron sus propias teorías sobre la naturaleza y contenidos del derecho ambiental. Para Mateo, el derecho ambiental debe regular exclusivamente los temas referidos a la contaminación ambiental, mientras que las otras áreas del derecho deben ocuparse de otros aspectos relacionados con los recursos naturales, por ejemplo, el derecho agrario.⁽³⁾ Más allá de las diferencias en torno a conceptos y ámbitos de regulación, tenemos que convenir que, hoy en día, es necesario que el derecho tradicional incorpore definitivamente las variables y particularidades ecológicas a su ámbito de aplicación. Para ello es necesario que considere, por ejemplo, el **dinamismo propio de los ciclos y procesos biológicos** -como ejes de la protección jurídica ambiental- más que pensar exclusivamente en el aprovechamiento inmediato e irracional de los limitados recursos de los que disponemos. La protección jurídica ambiental no puede comprender compartimientos estancos, ni aislados, ni inmodificables. Hacerlo así sería ir en contra del propio equilibrio ecológico.

2.- Evolución Internacional

La influencia que han ejercido las pocas normas ambientales internacionales vigentes en el ámbito interno es importante. A pesar de su relativa novedad, el funcionamiento de organismos multilaterales y la puesta en vigor de normas de derecho internacional público constituyen ejemplos de la preocupación internacional por adoptar pasos efectivos en la materia. A pesar de ello, la variable ambiental todavía sigue siendo fuente de instrumentos con connotación declarativa antes que resolutive. Su reconocimiento positivo internacional es parte del proceso de aceptación generalizada que requiere este nuevo atributo. En la actualidad, y a puertas de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), la conciencia mundial en torno al problema es muy grande. Es de esperar la pronta adopción de un instrumento específico con carácter de obligatorio para los Estados relativo a la protección mundial del medio ambiente.

La influencia de las normas internacionales sobre derechos humanos en el ámbito interno ha sido y es evidente. Todas las cartas revisadas contemplan

⁽²⁾ CANO Guillermo, "Derecho, Política y Administración Ambientales" 1978, pág. 80.

⁽³⁾ Primer Congreso Ecuatoriano del Medio Ambiente, 1987, pág. 16 y siguientes.

disposiciones específicas relativas a los derechos humanos, sus contenidos, mecanismos de protección, etc. El profundo alcance de los grados de protección logrados, en el plano internacional, también se ha reflejado en el plano de la protección constitucional, incluso en el plano ambiental.

Podemos encontrar las primeras huellas en esa dirección a partir de 1948, cuando se empieza a regular el uso y explotación de los recursos disponibles, pero con un sentido de conservación del patrimonio natural mundial. En primer lugar, se realizaron reuniones como la Conferencia Internacional sobre los Recursos Naturales (Francia, 1948), que se llevó a cabo bajo los auspicios de la UNESCO. Durante este mismo evento se concretó la creación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como el primer organismo multilateral con funciones relativas a la preservación del medio ambiente a nivel mundial. En la Conferencia de Estocolmo, efectuada en 1972, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se adoptaron 109 recomendaciones para los gobiernos, pero sobre todo se adoptó la Declaración de Estocolmo. Este instrumento constituyó la fuente principal de este derecho internacional en ciernes, relativo a la protección ambiental y los recursos naturales. La mención a las generaciones futuras, el reconocimiento de la importancia de la cooperación internacional, y la responsabilidad de cada Estado en la preservación del entorno y sus recursos, constituyen vectores importantes en el futuro de este nuevo ámbito del derecho internacional.

A la Asamblea General de las Naciones Unidas le tocó ocupar un rol importante como foro político encargado de diseñar algunas estrategias comunes. En su seno se adoptaron la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en 1974,⁶⁰ y la Carta Mundial de la Naturaleza, en 1982. Mediante los trabajos de sus expertos, se introdujeron nuevos criterios acerca de las responsabilidades de los miembros de la comunidad internacional en la preservación del orden ecológico.

⁶⁰ Artículo 30 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada el 12 de diciembre de 1974 por la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas; "La protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras es responsabilidad de todos los Estados.

Todos los Estados deben tratar de establecer sus propias políticas ambientales y de desarrollo de conformidad con esa responsabilidad. Las políticas ambientales de todos los Estados deben promover y no afectar adversamente el actual y futuro potencial de evolución de los países en desarrollo. Todos los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Todos los Estados deben

Por su parte, los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos han establecido conceptos muy claros en lo que se refiere al uso y disposición de los recursos naturales.⁽⁵⁾

3.-Concepto del "medio ambiente sano"

No solamente los países andinos han adoptado disposiciones constitucionales relativas a la preservación ambiental. La mayoría de los países europeos⁽⁶⁾ ya lo han hecho con anterioridad. Sin embargo, hay que dilucidar el sentido que adquiere proteger el medio ambiente en una y otra realidad. Los criterios que se hallan detrás de la voluntad de proteger, varían en función de la situación de los países y la propia realidad ecológica de cada región en el mundo. En América Latina, la protección del medio ambiente no es solamente una cuestión de paisajes vírgenes, ciudades limpias, fauna protegida y cielos libres de contaminación. Esos asuntos, que para algunos corresponden a "suntuosidades" propias de los ecologistas ortodoxos, en realidad nos corresponden como un deber general, tanto en el Norte como en el Sur. Pero, especialmente para los países no desarrollados, en la protección de nuestro entorno se juegan realmente las posibilidades de enfrentar con éxito las actuales condiciones de miseria, subalimentación, desempleo y, en general, asegurar las condiciones mínimas necesarias que garanticen el bienestar general de nuestros pueblos. Todo ello dependerá de la capacidad que tengamos de manejar adecuadamente los recursos disponibles, aprovechar nuestras ventajas naturales, usar las tecnologías tradicionales, etc. Estos aspectos son cuestiones fundamentales que caracterizan una percepción particular de lo que significa la protección del medio ambiente en el Tercer Mundo.

Un aspecto innovador en el plano de la protección constitucional del entorno es que se debe incorporar el criterio de la continuidad de la especie humana y, en este

cooperar en la elaboración de normas y reglamentaciones internacionales en la esfera del medio ambiente".

⁽⁵⁾ El artículo 1,2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales establecen: "Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia". En Normas Internacionales sobre Derechos Humanos, Comisión Andina de Juristas, diciembre de 1988.

⁽⁶⁾ DARANAS Mariano, *Las Constituciones Europeas*, Editora Nacional, 1979, España.

sentido, lo que les espera a las futuras generaciones, según preservemos el patrimonio ecológico de la humanidad. En ese aspecto, otro de los fundamentos que explica la necesidad de cuidar el entorno mundial radica en que no se le protege solamente en función de los que actualmente vivimos en el planeta, sino también en función de los que están por venir. Justamente por ello, también la defensa del medio ambiente está muy relacionada a la protección de la salud, la mejora de la calidad de vida, el desarrollo armónico, los valores culturales estéticos y recreativos, el crecimiento y la adecuada distribución económica.

Existen algunos autores que piensan que detrás de este concepto se halla exclusivamente la necesidad de proteger la vida humana. Este criterio no es completo, pues peca de antropocentrista al no tomar en cuenta el resto de elementos a ser protegidos. Consideramos que siendo la interdependencia un rasgo típico del sistema ecológico global, el derecho debe proteger por igual a todos los componentes de la naturaleza. En un sentido es innovadora la posición del profesor Stutzin, quien considera que así como existen derechos humanos, también deben existir los derechos de la naturaleza,⁷⁹ es decir que hay que darles a todos sus elementos la posibilidad de ser protegidos por su calidad intrínseca y no por ser de utilidad para el hombre.

4.- El Interés Individual y el Interés Colectivo.

Una cuestión que debe resolverse primero es si detrás del nuevo atributo jurídico-ecológico se encuentra el mero interés de los individuos por vivir en condiciones ecológicamente saludables, o si existe un interés colectivo que trasciende la esfera personal y se ubica en el ámbito de la cosa pública.

Soy de esta última opinión. Pienso que el patrimonio ambiental le permite condiciones dignas de vida al hombre indeterminado. Nadie tiene un mayor derecho de aprovecharse económicamente de los recursos ni del medio ambiente. Cuando los instrumentos internacionales hacen mención a las generaciones futuras como sujetos que motivan un determinado ámbito de protección se demuestra esa proyección que trasciende lo individual e incluso lo presente, para proyectarse -no diluirse- hacia el conjunto de seres humanos.

No existe bien jurídico mejor repartido entre la comunidad, en realidad la humanidad entera, que el "medio ambiente sano". De él se aprovechan todos sin

⁷⁹ STUTSIN Godofredo, *La Naturaleza de los Derechos y los Derechos de la Naturaleza*, en Cuadernos Agrarios No. 3, 1979.

excepción, los presentes y los futuros. Este ámbito colectivo hace que en muchas de las leyes o códigos ambientales existentes, se haya establecido, por ejemplo, que todas las personas tienen la legitimidad para accionar, sin necesidad de haber sufrido lesión alguna.

De igual forma sucede con los recursos naturales, su uso y las condiciones en los que el Estado los otorga a particulares; su protección puede llevar al establecimiento de restricciones, regímenes de licencias, reservas estratégicas, vedas. Por ejemplo, en 1970, un fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos admitió como válidos "los intereses estéticos, conservacionistas y recreativos", invocados por una asociación, aunque ésta no era directamente la perjudicada.⁽⁸⁾

5.-La Constitución Boliviana

La Carta boliviana, del 2 de febrero de 1967, no contiene disposiciones directas en relación a la protección del medio ambiente, pero sí dispositivos referidos a los recursos naturales. Otros artículos relativos a la actividad económica permiten concluir que existió un interés del legislador por proteger la salud, el bien colectivo, la función social.

En el ámbito de la protección de los derechos humanos, el artículo 7 establece que "*Toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio: a) a la vida, la salud y la seguridad*". Más adelante, en el artículo 159, la Constitución se refiere a la salud: "*El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población*". *Aunque diferentes en su extensión, la calidad ambiental es condición necesaria que garantiza la salud de los seres humanos*".

En el mismo artículo, el inciso d) dispone la forma de ejercer los derechos al trabajo, al comercio, la industria, pero establece "*en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo*". Esta restricción al ejercicio de ciertos derechos y libertades, especialmente económicos, y la mención al "bien colectivo", es fundamental para entender la tarea de los Estados en materia ambiental. De igual manera, el inciso i) regula la propiedad privada "*siempre que cumpla una función social*". En el campo de los deberes, el artículo 8 inciso h) establece el de "*resguardar y proteger*

⁽⁸⁾ CANO Guillermo, *ob.cit.*, pág 200.

los bienes de la colectividad". El artículo 22, ubicado en el Título II, sobre Garantías de la Persona, se refiere a la propiedad privada *"siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo"*.

En lo que se refiere a los recursos naturales (Parte Tercera, Regímenes Especiales, Título I, Régimen Económico y Financiero), la política económica del Estado boliviano se basa en *"la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano"* (art. 133). No son contradictorias la protección ambiental y el aprovechamiento de los recursos pues la utilización racional permite un manejo sostenido, a la par que beneficia a sectores vastos de la población. Esto se conecta con la actuación del Estado referida a los recursos naturales. El artículo 170 prescribe que éste *"regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento"*. Este artículo es importante, puesto que es la única disposición constitucional andina que se refiere a la obligación del Estado de *incrementar* los recursos renovables.

En cuanto a la relación Estado-recursos naturales-Nación, el artículo 136 dispone que *"Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y subsuelo, con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales"*. El artículo 137, sin embargo, responde a los bienes que son patrimonio de la Nación, que constituyen propiedad inviolable *"siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla"*.

Casos especiales los constituyen los grupos mineros nacionalizados (art. 138) y los yacimientos de hidrocarburos (art. 139), que pertenecen al patrimonio de la Nación y son del *"dominio directo inalienable e imprescriptible del Estado, respectivamente"*. De la misma forma, al Estado se reserva *"La promoción y desarrollo de la energía nuclear"* (art. 140).

Por último, en cuanto al suelo como recurso natural, el Régimen Agrario y Campesino (Título III), dispone, en el artículo 165, que *"Las tierras son del dominio originario de la Nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico-sociales y de desarrollo rural"*.

6.- La Constitución Colombiana

La anterior Carta colombiana de 1886 no contenía normas explícitas en materia ambiental. Consideramos que el reciente proceso constituyente ha tenido la oportunidad de incorporar de manera expresa dispositivos en tal sentido. Eviden-

temente, ello no significó la anterior ausencia de normas relativas a la cuestión ambiental. Teniendo en cuenta que Colombia fue el primer país en donde se puso en vigencia un Código Ambiental (1974), consideramos que había bases suficientes para determinar la existencia de normas de este tipo en la Constitución. En los últimos años, en Colombia ocurrió un desarrollo legislativo importante en materia ambiental. Mediante Ley 23, del 19 de diciembre de 1973, el Congreso otorgó facultades extraordinarias al gobierno para dictar el Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente. Mediante decreto 2811, de diciembre de 1974, se dio en Colombia, y en toda América Latina, el primer Código Ambiental. Esta fue la primera norma en legislar integralmente todos los elementos y factores que intervienen para una mejor protección del patrimonio ambiental colombiano. Sin duda, el Código es un efecto posterior a la Declaración de Estocolmo (1972). Dentro de sus cuestiones positivas encontramos:

- la unificación legal en el tratamiento de los elementos y recursos.
- la ejecución de una política ambiental, aunque el organismo encargado de su ejecución es uno preexistente: el Instituto para el Desarrollo de los Recursos Naturales de Colombia (INDERENA).
- la creación de las Procuradurías Ambientales. Esta figura fue tomada del ombudsman escandinavo, y es la persona encargada de investigar la situación ambiental en su jurisdicción y procurar la sanción de los delitos contra la naturaleza.

La nueva Constitución contiene un Capítulo 3, dedicado a "los derechos colectivos y del ambiente".

El legislador colombiano le ha otorgado gran importancia al tema ecológico y así lo refleja su ubicación en el conjunto de la Constitución. El artículo 78 presenta los derechos que le corresponden al consumidor. A continuación, el artículo 79 establece que *"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. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"*.

En cuanto a los recursos naturales, al Estado colombiano se le asignan tres deberes: la planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos; el deber de prevención y control de daños ambientales (además de imponer sanciones y exigir reparación por los daños); y la cooperación internacional en las áreas fronterizas.

El artículo 81 es taxativo. Prohíbe la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como el internamiento de residuos nucleares y desechos tóxicos.

El artículo 82 regula el deber general del Estado colombiano; la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común. Es importante resaltar la prevalencia de la "cosa pública" sobre el interés particular. En este particular, cabe mencionar la disposición del artículo 58 referido a los alcances de la propiedad privada. Luego de explicar su ejercicio, el constituyente colombiano señaló que "*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica*".

En lo que se refiere a las áreas protegidas, la carta colombiana ha optado por uniformar la protección a las áreas protegidas por consideraciones arqueológicas, étnicas, bienes de uso público y los parques naturales. Por ello, el artículo 63 los califica de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En el capítulo correspondiente a los deberes y obligaciones, la carta establece que son deberes de la persona y el ciudadano: "*Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano*". En materia de protección de los derechos (capítulo 4), existen algunas consideraciones aplicables a la cuestión ambiental. En primer lugar, el artículo 85 establece los derechos de aplicación inmediata, y dentro de este listado no se encuentra el derecho al medio ambiente. Sin embargo, los siguientes artículos establecen mecanismos de protección constitucional, en especial las acciones populares "*para la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente...*" (art. 88).

En materia de propiedad de los recursos, el artículo 332 establece que "*El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes*". Así, los constituyentes colombianos han optado por otorgar un papel fundamental al aparato estatal, no sólo en el manejo de los recursos, sino incluso en la dirección general de la economía; con el objetivo de "*conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano*" (art. 334). Finalmente, en cuanto a la finalidad social del Estado colombiano, la Constitución manda que el objetivo fundamental de la actividad estatal será la "*solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable*" (art. 336).

7.-La Constitución Chilena

La constitución chilena es la culminación de un proceso iniciado el mismo 11 de septiembre de 1973, en la medida que tuvo su origen en un gobierno militar. Sin

embargo, atravesó por la consulta popular mediante el plebiscito realizado en 1980. Como norma fundamental de los chilenos comienza a regir el 10 de marzo de 1981. La carta chilena dedica un capítulo (el III) a los derechos y deberes constitucionales de sus ciudadanos.

Los aspectos que valen la pena resaltar son el artículo 19.8: *“La Constitución asegura a todas las personas: El derecho a 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.*

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

La constitución chilena es muy clara al establecer los derechos y deberes ambientales: a los ciudadanos les corresponden derechos mientras que al Estado le corresponden deberes. Lamentablemente, la realidad enseña que cuando los individuos tan sólo tienen “derecho a ...” mientras que el Estado “tiene el deber de ...” quedan muchos espacios y conductas sin protección jurídica. Esto no es justo en la medida que el Estado tiene la obligación de “velar” y “tutelar”, pero también sucede que en algunos casos las empresas estatales cometen violaciones a esta obligación constitucional. Lo que quiero resaltar es que el derecho y el deber les corresponde a todos los sujetos, Estado y particulares, individual y colectivamente.

En segundo lugar, quería comentar que el sentido negativo—“velar para que este derecho no sea afectado”—del dispositivo no ayuda a mejorar los aspectos relativos al medio ambiente. El Estado puede cumplir su labor policial con no permitir que se perjudique, pero su obligación debiera ser también la de incrementar la calidad de vida y las condiciones ambientales: por ejemplo, la forestación de bosques, la mejora de la calidad de aire en las grandes urbes, etc. En este mismo sentido, criticamos la frase “medio ambiente libre de contaminación” porque a lo que se debe propender es a una situación de mejora general, que rebase lo específico de la contaminación.

Un aspecto importante es el establecido en el segundo párrafo del mismo dispositivo, cuando privilegia la cuestión ambiental entre el ejercicio de otros derechos o libertades. Así, la ley puede establecer restricciones, por ejemplo, al ejercicio de actividades económicas. En otro acápite, el artículo 19, inciso 16, señala que *“Ninguna clase de trabajo puede ser prohibida salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad pública”.*

Contradictoriamente, el dispositivo que regula el ejercicio de actividades económicas, el artículo 19, inciso 21, no declara a la salud pública como una de las causas para limitar el desarrollo de cualquier actividad económica. Las restriccio-

nes al ejercicio del derecho a la propiedad están señaladas en el artículo 19, inciso 24. Entre ellas se encuentran: los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y, además, la conservación del patrimonio ambiental. Esta última constituye otra novedad en el derecho constitucional comparado de la región.

Finalmente, en cuanto a la relación entre el Estado y los recursos naturales, el primero ejerce "dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible" de las minas. Sin embargo, existe en el mismo artículo 19, inciso 24, un párrafo singular y contradictorio: "Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos". Mientras que en el caso de las minas, el Estado es "dominus" absoluto, para el caso de los recursos hídricos admite la propiedad privada.

8.-La Constitución Ecuatoriana

La Carta ecuatoriana es explícita en haber incorporado especialmente una disposición referida a este derecho humano, luego de las reformas introducidas en 1983. En el Título II, correspondiente a "los Derechos, Deberes y Garantías", Sección Primera, referida a los Derechos de las Personas, establece el artículo 19, inciso 2:

"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. La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".

Dentro del contexto andino, este dispositivo es uno de los mejor logrados en materia de regulación ecológica puesto que incorpora:

- el derecho al medio ambiente sano separado de la política estatal referida a los recursos naturales.
- el deber estatal, tanto en lo que se refiere a la función policial de vigilancia como en el mejoramiento de la naturaleza.
- ciertas limitaciones en el ejercicio de los derechos.

Aunque novedoso, el dispositivo ecuatoriano no guarda relación luego con los alcances que establece el artículo 48, referido a la "función social" de la propiedad. Esta se traduce en "una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo", pero no incorpora expresamente la limitación debido a la conservación del patrimonio ambiental, como sí lo hace su antecedente legislativo, la constitución chilena de 1978.

Más adelante, el artículo 50 señala las facultades municipales de expropiación, reserva y control de áreas para el desarrollo futuro, **"Para hacer efectivo el derecho a la vivienda y a la conservación del medio ambiente"**. Esta es una de las maneras de ejercicio institucional de defensa del medio ambiente, aunque en el plano estrictamente local.

En relación con los recursos naturales, la Carta ecuatoriana dispone (art. 46) que el sector público de la economía ecuatoriana está compuesto **"por las empresas de propiedad exclusiva del Estado. Así, son áreas de explotación económica reservadas al Estado:**

"a) Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta a la del suelo". Aunque aparentemente restrictivo en cuanto al otorgamiento de los recursos naturales a los particulares, más adelante, el mismo dispositivo señala que **"El Estado, excepcionalmente, podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de cualesquiera de las actividades antes mencionadas"**. Como se entenderá el ejercicio de esta atribución queda en manos del régimen de turno.

9.- La Constitución Peruana

Vale la pena hacer mención a los dos ámbitos de protección que brinda la Constitución de 1979 a los recursos naturales y al medio ambiente: desde la esfera de los derechos humanos y desde la esfera específica de los Recursos Naturales (Título III del Régimen Económico, Capítulo II) y el Régimen Agrario (Capítulo VII).

En el primer aspecto, y como resultado de la influencia de la Constitución española de 1978,⁹⁰ el constituyente copió incompleto el texto hispano:

"Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental".

Como resultado de esta incorporación nace la posibilidad de utilizar las garantías constitucionales, especialmente la acción de amparo, para proteger el patrimonio ecológico nacional contra actos violatorios de este derecho. En la misma dirección que la Carta ecuatoriana, cabe destacar de este dispositivo los siguientes aspectos:

⁹⁰ Artículo 45 de la Constitución Española, en TAMAMES Ramón, Introducción a la Constitución Española, 1982, pág. 79:

- el derecho ecológico se traduce en el derecho de habitar un ambiente saludable (para los seres humanos), equilibrado (respecto a las interrelaciones entre los distintos organismos vivos) y adecuado para el desarrollo de la vida (cualquier vida, no solamente la humana). Además, incorpora dos elementos que no se acostumbra regular en los países no desarrollados: la preservación del paisaje y la naturaleza.

Vale la pena resaltar que en el Perú se promulgó en 1990 el esperado Código sobre el Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo 613), pero lamentablemente fue suspendida su aplicación como consecuencia de las quejas de algunos sectores empresariales, so pretexto de que atentaba "contra el desarrollo nacional". Consideramos que la obligación estatal de "prevenir" y "controlar" ha sido incumplida con esta suspensión, puesto que la aplicación de controles legales es uno de los mecanismos para controlar los problemas ambientales producidos por las empresas y personas. Más adelante, en el artículo 159, inciso 4, en lo referente a la Amazonía dice: "Dicta las normas que, cuidando el equilibrio ecológico requiere la Amazonía para el desarrollo de su potencial agrario"

En cuanto a los recursos naturales, la relación con la Nación peruana y con el Estado se refleja mediante la lectura del artículo 118: "*Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación.*"

Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a los particulares". No es contradictorio este dispositivo: todos los recursos constituyen parte integrante del patrimonio nacional, mientras que el Estado ejerce el derecho de propiedad por mandato expreso del constituyente, representante de la Nación.

Finalmente, el artículo 119 señala que "*El Estado evalúa y preserva los recursos naturales*". Esta constituye una innovación: la obligación de realizar una evaluación implica la tarea de disponer de un registro, un almacén de datos acerca de todo el patrimonio de recursos naturales.

1.- "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo".

2.- Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3.- Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije, se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado".

10.- *La Constitución de Venezuela*

La Carta fundamental de Venezuela fue firmada el 23 de enero de 1961. Dispone, en el Título III, los deberes, derechos y garantías en las que se reconoce el conjunto de los derechos humanos. Dentro del capítulo correspondiente a los derechos económicos establece el rol que juega el Estado en relación a los recursos naturales. Especialmente del análisis de los artículos 103 y 106, podemos obtener los elementos necesarios para configurar esta relación.

El primero de ellos se refiere exclusivamente a un recurso natural: la tierra destinada a la exploración y explotación de los recursos mineros. Su modalidad jurídica son las concesiones mineras. Como quiera que éstas son un derecho real temporal otorgado por el Estado a los particulares, es pausable de extinguirse dadas ciertas circunstancias imputables al titular de la misma. La constitución es clara al señalar al propietario último de todos los recursos: la nación venezolana, no el aparato gubernamental. El Estado tiene otro objetivo: atender a la defensa y conservación de los recursos naturales. En cuanto a lo primero, se refiere a la defensa respecto de las distintas formas de contaminación mientras que, en cuanto a la conservación, se refiere a mantener incólume el patrimonio natural, pudiendo ser el buen manejo de los recursos agotables y el mantenimiento de áreas naturales protegidas. Cabe destacar que se mencionan objetivos más claros y progresistas en cuanto al sentido de las políticas estatales y el uso que deben tener los recursos naturales; uso racional, sostenido, etc., para evitar que en el caso de los recursos no renovables éstos se extingan con un uso indiscriminado.

El rol protector del Estado tiene su motivo. Se recoge el objetivo fundamental de la política del Estado: el beneficio colectivo de los venezolanos.

Un defecto visible de las disposiciones constitucionales venezolanas es que no hacen referencia al medio ambiente, al entorno, como el complejo sistema de elementos -vivos y no vivos- sino solamente a los recursos naturales que son una parte de él, aparte de constituir un alejamiento de aquella corriente internacional que impulsa el reconocimiento del derecho al medio ambiente sano, diferenciándolo del uso sostenido de los recursos naturales. Este último constituye parte integrante de aquél. En este sentido, el medio está constituido no por uno o mil elementos, sino por el conjunto de organismos que coexisten armónica e interdependientemente; así los distintos ciclos ecológicos (el agua, las cuencas hidrográficas).

Dada la relativa antigüedad del texto constitucional venezolano, podría servir de argumento para no cautelar suficientemente el patrimonio ecológico de ese país.

Sin embargo, el carácter amplio del artículo 50, permite suponer una mejor perspectiva:

“La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que siendo inherentes a la persona humana no figuren en ella. La falta de una ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

Otra solución es la que dispone el artículo 96 con respecto a las restricciones en el ejercicio de los derechos: **“Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de seguridad, de sanidad...”**

Lamentablemente, el concepto de derecho-deber que debe tener el “medio ambiente sano” ha sido dejado de lado por el texto venezolano, a pesar de existir un capítulo específico sobre los deberes. No dispone ninguna obligación para el ciudadano particular sobre su responsabilidad en el cuidado del patrimonio ambiental.

II.- A manera de conclusión

i) El hecho de que encontremos, en la actualidad, múltiples normas de rango constitucional referidas a la Naturaleza y su preservación son resultado de la influencia ejercida en el contexto de la comunidad internacional, por el derecho internacional público, sobre las legislaciones internas, especialmente en los países del área andina.

ii) Los contenidos y la naturaleza misma del derecho al medio ambiente sano es muy compleja. Por lo menos un criterio ecológico, el de la interdependencia entre los organismos, corroboran una particularidad del derecho ecológico: las normas jurídicas ambientales deben ser reflejo de las particularidades del ordenamiento ecológico.

iii) Salvo la Carta boliviana y la venezolana, el resto de Constituciones andinas se ocupan de reconocer expresamente el derecho al medio ambiente sano. Sin embargo, dentro del contexto general de cada Constitución, podemos observar que existen dispositivos muy claros en todas ellas que permiten suponer, a la luz del desarrollo de los acontecimientos, que hay una preocupación jurídica de los Estados por proteger la naturaleza, a pesar de las diferencias y algunas omisiones que podamos haber encontrado en este ensayo.

iv) Existen dos ámbitos de regulación constitucional, claramente establecidos, pero estrechamente vinculados: la esfera de los derechos humanos y el que determina las relaciones entre el Estado, la Nación y los particulares respecto de los recursos naturales. Tan sólo una comprensión global de ambos espacios nos permitirá conocer a cabalidad la regulación constitucional por el medio ambiente.

BIBLIOGRAFIA

- BERNALES, Enrique y RUBIO, Marcial. Perú: Constitución y Sociedad Política, DESCO, 1981.
- BETANCUR CUARTAS, Jaime. Derecho Constitucional Colombiano, Tercera edición, 1979.
- CANO, Guillermo. Derecho, Política y Administración Ambientales Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1978.
- Constitución Política del Estado. Servando Serrano Torrico, editor autorizado, República de Bolivia.
- Constitución Política de la República de Chile. División Nacional de Comunicación Social.
- Constitución Política del Perú. Edición Oficial. Ministerio de Justicia.
- Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial número 3.251, extraordinaria, de 12 de setiembre de 1983.
- Constitución Política de Colombia. Separata Especial de El Tiempo, 8 de julio de 1991.
- DOUROJEANNI, Marc J. Recursos Naturales en América Latina y el Caribe. Universidad de Lima, 1982.

- La Legislación Ambiental Ecuatoriana y la Institucionalización de las Actividades de Conservación. Documentos del Tema Nº 2. Primer Congreso Ecuatoriano del Medio Ambiente. Quito, Ecuador, febrero 7-14 de 1987.
- STUTSIN, Godofredo. La Naturaleza de los Derechos y los Derechos de la Naturaleza. En Cuadernos Agrarios Nº 3, Lima, Perú, Noviembre de 1979. Instituto Peruano de Derecho Agrario.
- TAMAMES, Ramón. Introducción a la Constitución Española. Alianza Editorial, Segunda Edición, 1982.