

Fundamentos Constitucionales de la Protección Ambiental

Hildegardis Reyes

Escuela de Administración. Departamento de Contaduría.
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.
Universidad del Zulia.

RESUMEN

Ante los múltiples y complejos problemas ambientales que actualmente agobian a los pobladores urbanos y rurales se estudió el tratamiento constitucional de la protección ambiental en forma general, incluyendo los avances que en esta materia tienen algunos países latinoamericanos y del Caribe, así como las bases constitucionales de la protección ambiental en Venezuela.

El primer aspecto basado en la concepción global e integradora de la declaratoria de los derechos y garantías tendientes a asegurar cada vez una mejor calidad de vida. El segundo trata de una revisión completa de nuestra Constitución ante la ausencia de tal concepción.

Dos razones, entre otras, se explicaron para conocer los motivos por los cuales los Estados están modificando y en algunos otros casos, creando normas jurídicas con tales fines. Una de ellas se refiere a las demandas, bajo conflicto o no, de los ciudadanos en defensa de sus derechos... La otra tiene que ver con la dificultad, cada vez mayor, del intercambio comercial entre los países por la existencia de legislaciones prohibitivas de la importación de productos contaminantes.

Palabras claves: Ambiente, Constitución Nacional, Principios, Derechos, Intercambio Comercial.

CONSTITUTIONAL GROUNDS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

ABSTRACT

Constitutional treatment of environmental protection from a general approach is the object of this paper. It faces multiple and complex environmental problems that affect

Recibido: 13-05-95. Aceptado: 12-06-95.

urban and rural population at present, and includes the new developments on environmental constitutional provisions in Latin American and Caribbean countries, specially the constitutional grounds for environmental protection in Venezuela.

The first topic is based on the globally integrative conception provided by a declaration of rights and protections tending to ensure an increasing better quality of life. The second is a complete review of Venezuelan Constitution, looking for that conception.

Two reasons, among others, were explained to know the motives because the States are modifying or creating law provisions with regard to those targets. The first is linked to citizen's demands -peacefully or in a conflictive way- to defend their rights. The other is related to the increasingly difficult international trade because of the number of regulations forbidding polluting product imports.

Key words: Environment, Constitution, Principles, Rights, International Trade.

INTRODUCCION

Después del amanecer todo permanece sombrío. El cielo parece descender multiplicado en puntos blancos que se esparcen en la ciudad provenientes de una planta petroquímica.

Para los habitantes de algunas zonas rurales y semi-rurales, la presencia de un polvillo negro se asemeja a la de un invitado indeseable pero inevitable que perturba su cotidianidad. La explotación de carbón acumulada a orillas del Lago es la responsable de tal perturbación, impidiendo, además, la ancestral comunicación entre aquéllos y éste; sin olvidar los efectos que dicho polvo tiene para los otros seres vivientes del reservorio acuífero. Sería difícil calmar las penas contemplando lo que otrora fuera una belleza natural cristalina.

Pertenecemos a partir de 1917, al conjunto de naciones que convertían el líquido viscoso de sus entrañas en oro con el que inundaron los mercados y cambiaron la historia de los pueblos. Sin contar con las descargas que caen al Lago y destruyen los ecosistemas que tienen su derecho a la vida en las profundidades lacustres.

Pero para producir cualquier bien, mercancía o servicio, es más barato verter en lagos o ríos, o lanzar a la atmósfera los desechos, que utilizar las técnicas apropiadas para su tratamiento.

Ello es un problema de costos, de ineficacia en la aplicación y control de la regulación existente o ausencia de la misma y peor

aún, de conciencia acerca de nuestro presente y del porvenir.

Estos son sólo algunos ejemplos de los múltiples daños que le hacemos a la naturaleza tanto en su detrimento como en el nuestro.

Este trabajo trata de estudiar en dos partes, primero, los cambios que en los países latinoamericanos y caribeños se están produciendo en cuanto al tratamiento constitucional de la protección ambiental y en segundo lugar, las bases constitucionales de la protección ambiental en Venezuela. El primer aspecto se apoyará especialmente en la concepción totalizadora e integrada de la protección ambiental con el resto de los preceptos y principios constitucionales. El segundo se logró haciendo una revisión completa de la Carta Magna ante la ausencia de tal concepción.

La metodología utilizada podría ubicarse en la exploración bibliográfica indagando en textos nacionales y extranjeros la información necesaria, lo cual permitió hacer una descripción del objeto de estudio, sin profundizar en el análisis de derecho comparativo cabalmente, en virtud de que ello no constituía el objetivo principal propuesto.

Hoy existen varios textos que tratan estudios parciales de las nuevas ramas del Derecho. El Derecho Ambiental y el Derecho Ecológico, por lo tanto se intenta en este trabajo hacer una revisión más completa de los preceptos, principios y derechos que rigen la protección del ambiente en Venezuela. A la espera de la culminación de la reforma constitucional en camino para su posterior estudio y análisis correspondiente.

I. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO

Constitución Ambiental

Los cambios que se están experimentando en el mundo en cuanto a la necesidad de prestar mayor atención, tanto los gobiernos como los ciudadanos, a la protección ambiental imponen a su vez, cambios en la estructura del sistema jurídico de los países.

Desde este punto de vista, el Derecho Ambiental se consolida y se verá en la necesidad de hacer reformulaciones a sus principios y regulaciones contenidos en su sistema normativo.

Entre otras, existen dos grandes razones que obligan a este tipo de cambios; por un lado, las presiones sociales reclamando los individuos sus derechos fundamentales, entre ellos su derecho a ambientes cada vez más sanos y por el otro las relaciones

comerciales entre los países. En consideración a ambas razones se analizará cada una por separado:

A) La Reclamación Ciudadana de sus Derechos Fundamentales y su Relación con la Obligación de Protección Ambiental.

Esta relación se refiere al hecho de que los derechos fundamentales del ser humano: derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, por ejemplo, consagrados como están en las constituciones nacionales se convierten en preceptos esenciales del derecho ambiental, porque la vida humana en condiciones sanas y dignas garantiza la existencia de la sociedad en el conjunto de sus valores sociales y culturales, así como en las relaciones económicas de producción.

Además de estos preceptos, lo importante es la incorporación de la protección ambiental como derecho constitucional por sí misma, al ser consagrada explícitamente y no a través de elementos constitutivos del mismo. Asimismo debe ser incorporado en la concepción filosófica que sustenta el sistema de valores jurídicos y sociales en forma integral y armónica que le dé forma y contenido al Estado y a la sociedad; por supuesto, estas previsiones constitucionales así entendidas, constituirían también una inequívoca garantía jurídica del ejercicio de los derechos ciudadanos o estatales en resguardo de la vida y de la naturaleza, sustentadas también en la doctrina del dominio público ambiental como *substratum material* de los derechos públicos subjetivos⁽¹⁾.

Conviene hacer una revisión del tratamiento que del ambiente han hecho los constituyentes de los países latinoamericanos y del Caribe, según el trabajo de Frederick R. Anderson, titulado: "Environmental Aspects to Foreign Investment in Latin America"⁽²⁾.

Para este análisis se ha elaborado un esquema que agrupa en tres aspectos básicos los contenidos constitucionales de la mayoría de los países mencionados, quedando en deuda para realizar una investigación que abarque a otros países o grupos de ellos.

Tales preceptos constitucionales corresponden a los deberes del Estado, deberes de los ciudadanos, así como a sus correlativos derechos, los cuales pueden ser expresados gráficamente de la siguiente manera:

- | | | |
|---|-----|---|
| 1) Deberes del Estado | <—> | 2) Derechos del Estado |
| 3) Deberes de los ciudadanos y demás personas jurídicas | <—> | 4) Los correlativos derechos de los particulares (ciudadanos y personas jurídicas). |

1) Deberes del Estado:

La premisa fundamental de este precepto constitucional se inspira en la concepción estatista mediante la cual corresponde al Estado limitarse en sus funciones y competencias como director de la actividad económica en regímenes de esta naturaleza, o como regulador y en beneficio colectivo o árbitro de los intereses contrapuestos prevalecientes en las economías de mercado.

Históricamente el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre frente al poder ejercido arbitrariamente por el monarca o por el Estado ha sido producto de luchas sociales que marcaron hitos en la historia de la humanidad. Hoy se puede observar una evolución tímida hacia la conquista del reconocimiento del Estado de su obligación de proteger, conservar y restaurar el medio-ambiente.

Conviene mencionar que en el caso de Panamá, por ejemplo está claramente definido este aspecto cuando en el Artículo 114 de la Constitución de ese país expresa: "Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana"⁽³⁾.

En cambio, la Constitución Política del Perú consagra este deber estatal en forma relativa al considerar que "El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas"⁽⁴⁾.

Esta evolución obedece tanto a las demandas o peticiones sociales como a los intereses económicos que delinear las relaciones de intercambio comercial.

En lo que respecta a las demandas individuales y sociales el proceso de declaratoria, mas no de reconocimiento, por parte del Estado, es en virtud de que tales derechos no son otorgados como una concesión por parte de éste a los ciudadanos, sino que ellos son inherentes al ser humano.

Esta declaratoria, referida al segundo aspecto tendría como finalidad primordial la incorporación a las relaciones económicas internacionales, toda vez que dichas relaciones ofrezcan ventajas competitivas de acuerdo a los requerimientos e incentivos regulados por las legislaciones nacionales e internacionales con el objeto de alcanzar dicho objetivo.

Otro aspecto que merece ser mencionado es el relativo al sujeto a quien le corresponde el cumplimiento de este deber, ello

dependerá del tipo de Estado de que se trate, ya esté organizado bajo un sistema federal o central, por ejemplo, así corresponderá dicha obligación al poder Nacional, estatal o municipal o local o sólo al poder nacional, siguiendo los lineamientos de su estructura político-jurídica.

2) Derechos del Estado: Frente a estos deberes públicos se considera que existen sus correlativos derechos referentes al objeto social y jurídico en estudio y que tienen su expresión más nítida en las competencias o facultades del Estado tales como: la limitación del derecho de propiedad, la elaboración y ejecución de la planificación ambiental y del régimen de la ordenación del territorio y el de la administración y control ambiental. En todos esos procesos bien podrían afectarse intereses particulares.

En el caso de Panamá, por ejemplo, ello se establece en el Artículo 116 de su Constitución Nacional⁽⁶⁾.

3) Deberes de los Ciudadanos: en varias constituciones objeto de este análisis, se incorpora esta obligación ciudadana en función de proteger el ambiente, en el entendido de que el comportamiento particular deberá estar también acorde con la protección, conservación y restauración de los diferentes ecosistemas existentes.

A este sector, generalmente, se tiende a culpar en la contaminación del ambiente.

Sin pretender eximir la responsabilidad que individual o colectivamente puedan tener en dicho fenómeno, no parecen ser ellos los mayores contaminantes del ambiente y los responsables del uso irracional de nuestros recursos naturales. Con el advenimiento del desarrollo económico fue necesaria la instalación de industrias, en cuyos procesos productivos consumen recursos naturales (renovables o no), y, generan productos terminados "limpios" ambientalmente hablando o no (gasolina con plomo, gasolina sin plomo) y desechos contaminantes.

En este sentido se observa con preocupación la utilización del término ciudadano y no el de persona, tal como será explicado más adelante. Ojalá en futuras reformas constitucionales esta situación pueda ser corregida. Sin embargo, ya han sido incorporados en las constituciones de Honduras, Perú, Chile y Guayana, por ejemplo.

Panamá también lo define en estos términos en su Artículo 115: "El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tiene

el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas⁽⁶⁾.

Desde el punto de vista doctrinario, se observa como dicha tendencia fundamenta el contenido teórico básico de algunos conceptos del Derecho Ambiental, como rama jurídica autónoma, en plena contradicción con los nuevos postulados y concepciones acerca de la responsabilidad del daño ambiental y que pueden ser encubiertas en tales definiciones:

"...El Derecho Ambiental es la rama del Derecho Público que incide sobre las conductas individuales o sociales para reparar o enmendar las agresiones que se hacen contra la naturaleza. La norma ambiental va dirigida al comportamiento del hombre; así es que la conducta del hombre es lo que le interesa al Derecho Ambiental⁽⁷⁾.

4) Los Correlativos Derechos de las Personas: Conviene distinguir los dos tipos de personas, las naturales o físicas y las jurídicas, porque evidentemente que la concepción filosófica subyacente en las constituciones que así lo consagran es la de la valorización de la vida humana y la conservación o protección del ambiente está dirigido hacia ese fin.

Estos derechos se expresan fundamentalmente como la garantía de todos a disfrutar de un ambiente libre de contaminación, tal como lo establecen las Constituciones chilena, nicaragüense, guayanesa y ecuatoriana, por ejemplo.

De allí que aquellas constituciones que aún no tienen incorporada en sus preceptos la concepción de integridad o totalidad de la materia ambiental, pronto se verán obligadas a hacerlo, ya que en los actuales momentos a ningún país le conviene quedarse retrasado en materias fundamentales en sus relaciones comerciales con los otros países y porque además se irán convenciendo de que la protección ambiental no es una nueva especulación teórica, sino que de ella dependerá la existencia y conservación de los elementos esenciales: el ser humano y la naturaleza.

La consideración parcial del derecho a la protección ambiental trae además como consecuencia una dispersión de normas, cuyo análisis e interpretación hará más dificultosa la labor jurídica y por supuesto, habrá que tomar en consideración los costos económicos que ello representa; por ejemplo, en un estudio de Portney, en los Estados Unidos se menciona que

Ni ha cesado la regulación ambiental de ser costosa. Por ejemplo, de acuerdo a la más reciente estimación de la Agencia para la Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), el costo del cumplimiento con las regulaciones federal acerca del control de la contaminación del aire y del agua fue de 52.000 millones de dólares en 1981 solamente (en dólares de 1988) —excluyendo los costos de las regulaciones acerca de los pesticidas, las sustancias tóxicas o los desechos nocivos. Entre 1981 y 1990, de acuerdo a la EPA, la nación gastará más de 640 mil millones en busca de aire y agua limpios⁽⁶⁾.

B) Las Relaciones Comerciales entre los Países y el Derecho a la Protección Ambiental.

Las tendencias actuales de algunos países de establecer normas o leyes ambientales constituye un factor que obliga a los otros países a crearlas también. Este comportamiento tendrá mayor fuerza si está acompañado de reformas constitucionales que tomen en consideración al ambiente como un todo y no como estancos separados del resto de la estructura normativa que sirve de base al sistema económico, jurídico, social y político de un país, tal como se expresó anteriormente.

En el caso de Perú se puede observar en la Reforma Constitucional de 1993 que el Capítulo relativo al ambiente y los recursos naturales está incluido en el Título III del Régimen Económico⁽⁷⁾, contrario a las disposiciones constitucionales de Panamá, según las cuales la materia ambiental corresponde al Capítulo 7 del Título III titulado: Derechos y Deberes Individuales y Sociales.

Conviene revisar ahora el conjunto de principios que han sido incorporados a estos textos constitucionales. Una primera consideración consiste en destacar que uno de los principios incorporados en la mayoría de las constituciones (latinoamericanas) por ejemplo, es la relativa al deber de conservar y proteger los recursos naturales.

Esta previsión constitucional es importante porque de la existencia, conservación y protección de las fuentes naturales depende el sistema económico de producción interno y de relaciones internacionales. Es a partir de ellos donde comienza el proceso productivo nacional y mundial.

Frente a la afirmación de que el sistema económico de mercado falla en cuanto a la protección ambiental, porque existen recursos que están en abundancia en la naturaleza y su apropiación libre no reporta costos para el poseedor⁽¹⁰⁾, de manera que con este precepto constitucional cualquier regulación que tenga por objeto los antes mencionados principios, cumplirá una función económica importante. En este sentido, las leyes impositivas para la protección ambiental tendrán mayor fuerza y legitimidad, acordes con las tendencias de los países en los cuales "las normas constitucionales que tratan con la protección ambiental regulan generalmente la protección de los recursos naturales y en algunos casos, la protección de la salud de efectos ambientales nocivos y las consecuencias del desarrollo urbano. Con respecto a la protección de los recursos naturales, estas normas prescriben los preceptos para que los recursos deban ser conservados y usados racionalmente⁽¹¹⁾.

Existe una estrecha relación entre estos preceptos constitucionales y los impuestos u otras medidas tributarias que tengan directa o indirectamente objetivos de protección ambiental. En el caso de la conservación de los recursos naturales, existe una amplia gama de incentivos fiscales en ese sentido, agregando además todos aquellos que estimulan las investigaciones y el desarrollo de nuevas tecnologías.

En cuanto al uso racional de los recursos naturales, esa relación está dada por la existencia de impuestos u otras medidas que tienden al ahorro de recursos, ya sea como gravámenes o como incentivos, al igual que otras medidas económicas.

Al considerar los principios modernos de las constituciones que regulan la materia ambiental como un todo, se destaca la incorporación de principios tales como: a) la responsabilidad estatal y ciudadana en la protección ambiental; b) el derecho de todos los seres humanos a tener un ambiente sano; y c) la obligación que tienen tanto el Estado como los ciudadanos de fomentar el desarrollo que ambientalmente sea apropiado⁽¹²⁾.

Estos principios constituyen un avance importante en la lucha por la protección ambiental, pero al mismo tiempo, al referirse a la obligación de los ciudadanos en esta materia se estaría dejando a un lado a las empresas comerciales (productoras de bienes y servicios), las cuales tienen mayor participación y por ende mayor responsabilidad en los procesos de contaminación. Esta afirmación tiene su base en el hecho de que el término ciudadano se emplea

jurídicamente para referirse a las personas naturales mientras que si se usara la terminología persona, estarían incluidas las llamadas personas jurídicas (empresas comerciales) por ficción de la ley. Además, porque existen tendencias que consideran a los individuos y familias como los principales agentes de la contaminación ambiental.

En este sentido el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1994 del Banco Mundial explica que "La contaminación del aire en los interiores (se refiere a las viviendas particulares), que el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1992 incluyó entre los cuatro problemas ambientales más graves a nivel global, expone probablemente a más personas en todo el mundo a la acción de contaminantes atmosféricos más importantes que la contaminación exterior"⁽¹³⁾.

Respecto a la parte (c), referida a la obligación que tienen tanto el Estado como los ciudadanos de fomentar el desarrollo que ambientalmente sea apropiado, se considera un principio importante incorporado a las concepciones actuales del derecho ambiental, y tal como puede observarse en la redacción del mismo, aparece la inevitable relación entre el desarrollo y la protección ambiental. Aunque el texto no se refiere al desarrollo económico, se considera que es a este tipo de desarrollo al cual se refieren los textos constitucionales.

Asimismo se observa el uso de un término nuevo para referirse a este tipo de vinculación (entre el desarrollo económico y la protección ambiental), el cual es referido "al desarrollo que ambientalmente sea apropiado", ya no el más usado en los últimos años, como es el desarrollo sostenible.

Este nuevo término peca de ambigüedad porque en la redacción está clara la obligación de dos de los sujetos principales del proceso económico, faltarían las empresas comerciales, pero no aclara para quién sería la conveniencia, ya que en muchos casos no son coincidentes los intereses particulares y comerciales con los públicos en esta materia.

Venezuela aún no está integrada a esta nueva concepción, por lo que el estudio de esta materia se hará haciendo la revisión de todo el texto constitucional.

II. BASES CONSTITUCIONALES DE LA PROTECCION AMBIENTAL EN VENEZUELA

A) El Principio Rector de la Protección Ambiental en Venezuela.

El principio jurídico y social rector de la protección al ambiente en Venezuela es el contenido en el Preámbulo de la Constitución Nacional⁽¹⁴⁾ consagrado en los siguientes términos: "...amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza según los principios de la justicia social y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre;..."⁽¹⁵⁾.

Tres son los aspectos básicos que comprenderá este principio constitucional a saber:

1.- Amparar la Dignidad Humana.

La protección a la condición humana debe ser parte fundamental de toda sociedad, ya que ésta puede ser vulnerada de distintas formas y una de ellas es deteriorando las condiciones ambientales de su hábitat. Los seres humanos experimentan necesidades complejas cuya jerarquización es una valoración cultural siempre relativa, pero a pesar de ello la necesidad de respirar aire puro, beber y usar agua potable y limpia, vivir y trabajar en condiciones climáticas estables, habitar ciudades sin ruidos ensordecedores, no son meras preferencias culturales sino exigencias biológicas absolutas porque ellas son vitales para todos los seres humanos asentados en diversas localizaciones geográficas, constituyendo uno de los factores que le dan especificidad al componente ambiental.

Bajo este principio se asume, entonces, el compromiso de proporcionar todos los mecanismos y técnicas apropiadas para que la vida del hombre se realice en las mejores condiciones sociales y económicas acordes con su condición de ser humano. Delinea, así mismo, el Estado de Derecho Venezolano en este aspecto y define la estructura teórico-política que la acción gubernamental debe actuar.

Coherentemente expresa el Constituyente de 1961 otros dos aspectos importantes de este principio, los cuales se refieren a la promoción del bienestar general y la seguridad social, el primero de ellos coincide con la concepción económica del Estado de Bienestar, la cual comprende un conjunto de propuestas acerca del papel del Estado en el logro de tal fin. De tal manera que al pasar

del postulado teórico a la expresión en norma jurídica para que su cumplimiento se haga eficaz es preciso delimitar conceptualmente lo que el legislador venezolano entendería por bienestar, cuya relatividad también le es propia, dado su carácter social y político.

Se puede afirmar que la orientación teórica subyacente en estos principios constitucionales tiene su base en la concepción liberal del Estado venezolano que logra su concreción material en la Constitución de 1961, sustentándose de esa manera los pilares fundamentales de la democracia formal y representativa como formalización política del naciente Estado siendo esencial, entonces, declarar al hombre y a la naturaleza fin supremo de protección.

Interesa además, distinguir que se trata del bienestar físico y del espiritual, lo que indudablemente hace más compleja una acción gubernamental para definir y jerarquizar las necesidades correspondientes a ambos tipos. Desde esta perspectiva será igualmente importante atender dignamente la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, el deporte, la cultura, la recreación y por lo tanto todos los elementos integrantes del patrimonio natural y cultural de nuestra sociedad.

Para lograrlo se requerirá de políticas económicas y fiscales capaces de proporcionar los mecanismos adecuados para alcanzar los ingresos suficientes y entender, por ejemplo, la tributación como instrumento regulador y contralor de la explotación de los recursos naturales, la mayoría de las veces hecha en forma irracional y en detrimento de la vida.

2.- Lograr la Participación Equitativa de Todos en el Disfrute de la Riqueza.

Al examinar los atributos que la doctrina clásica reconoce a la propiedad es fácil colegir que el Constituyente distinguió claramente entre ellos, por lo tanto, cuando se enfatiza que todos los ciudadanos tendrán el disfrute de la riqueza, no se expresa otra cosa sino la socialización del disfrute, pero se mantiene la privatización de la propiedad de la misma; por otra parte, conviene observar que de lo que se trata en definitiva es de promover la participación en ese disfrute.

Se impone, entonces, con este principio, el reconocimiento de los derechos colectivos frente a los individuales, elevando a la categoría de público el disfrute de la riqueza que por naturaleza debe ser también colectiva, ya que la riqueza pública es un elemento más del patrimonio social venezolano y como tal se tiene

derecho a su disfrute, más no en su apropiación sino en los términos consagrados en la propia Constitución, por lo tanto, se la podría considerar como un bien público económico y a la justicia social como un valor objeto de protección constitucional.

Estas afirmaciones develan la intención del constituyente de hacer equitativa mas no igualitaria, el acceso al disfrute de la riqueza protegida por el principio, también constitucional, del derecho de propiedad.

3.- Fomentar el Desarrollo de la Economía al Servicio del Hombre.

Evoca este principio el homocentrismo: el hombre como centro y motor de la sociedad. Propiciar que el desarrollo económico del país propenda al bienestar general, a la seguridad social y a la participación en el disfrute de la riqueza conforma uno de los grandes retos del presente siglo porque ello resume la actual disyuntiva desarrollo económico/contaminación y agotamiento de los recursos naturales vitales para la existencia humana.

Para algunos especialistas y profesionales esto es posible con la invención y utilización de alternativas tecnológicas que permitan el control de la contaminación, por supuesto sin que ello signifique disminución de las tasas de ganancias y utilidades de las empresas, aun cuando para el hombre común, la protección de la naturaleza y del ambiente sea un factor determinante de la dignidad y el bienestar colectivo.

Para otros son las medidas impositivas o los incentivos fiscales los que contribuirían al control de la contaminación, de tal manera que sea el productor (público o privado) quien soporte la carga tributaria y el Estado el sacrificio fiscal que tales medidas conllevan.

No obstante, de ser indirecto el impuesto (u otra clase de tributo) podría recaer en el sujeto que se quiere proteger la presión tributaria a través del fenómeno de la traslación fiscal, sufriendo así no sólo la contaminación sino también el gravamen que por causarla debería pagar el contaminador. Por ello se dice que en una economía de mercado la clave de este asunto estaría en la relación costo-beneficio para lograr un desarrollo económico sostenido y equilibrado ecológicamente.

Finalmente, la aplicación de estas u otras medidas podrá lograrse a cabalidad si se toma conciencia de que la protección de la naturaleza y el ambiente es un bien esencial del sistema de

producción económica y de bienestar social.

Por otro lado, la seguridad social como pauta rectora y complementaria de esta trilogía tiende a asegurar que una vez protegidos estos recursos naturales y lográndose la producción de los mismos en beneficio colectivo y no exclusivamente privado, el acceso a ella proporcionará el disfrute de todos los beneficios económicos derivados de la misma y por ende de la felicidad necesaria para la convivencia que el Estado social y de Derecho exige y que todos los ciudadanos anhelan.

Asimismo tanto el bienestar como la felicidad del hombre garantizarán una mayor producción económica que a su vez tiene sus efectos en la inversión, el ahorro, el empleo y el consumo proporcionando nuevos recursos al Estado y éste mediante una política fiscal redistributiva lograría fines compensatorios o anticíclicos o de desarrollo económico seguro de lograrlos si no se produce el agotamiento de los recursos naturales, especialmente los energéticos.

De tal manera que se pueda enfatizar que "Lo ambiental considera que todo parte de una común característica en la que ellos están interrelacionados y por lo tanto, no deben ser analizados aisladamente. Así las preguntas acerca del valor económico de la preservación de la especie o los costos y beneficios del control de la contaminación, por ejemplo, pronto se desbordaron en profundas interrogantes acerca de valores éticos, igualdad y derechos individuales"⁽¹⁶⁾.

B) Derechos Constitucionales Aplicables a la Protección Ambiental.

Concordante con estos postulados la Carta Magna venezolana desarrolla su contenido en las diversas disposiciones que consagran en forma más específica los principios básicos de la protección ambiental, los cuales hemos sistematizado en cuatro grupos: los de carácter individual, social, económico y político. La sistematización propuesta atiende al contenido material y a su sentido teleológico pero no necesariamente a la clasificación semejante de los derechos constitucionales ni su orden corresponde a su ubicación en el texto constitucional.

1.- Los de Carácter Individual.

Formarían esta categoría los artículos que regulan la protección de la vida y de la naturaleza, constituyendo el Artículo 58 la máxima expresión de los fines propuestos, así: "El derecho a la

vida es inviolable...⁽¹⁷⁾, entendido este principio en su noción más amplia, y no sólo restrictivamente como pudiera pensarse, que sería aplicable a la regulación de la pena de muerte en el sentido de las sanciones que impone y ejecuta el Estado por los delitos que se cometen dentro de su jurisdicción, sino a la protección de la misma por todos los ingredientes de la sociedad. Por lo tanto toda regulación de las acciones u omisiones de la conducta humana que atenten de alguna forma contra la vida están suficientemente fundamentadas en el sistema jurídico venezolano, en especial en la Constitución Nacional.

La inviolabilidad de la vida comprendería inexorablemente la protección de la naturaleza y del ambiente ya que ellos constituyen un factor fundamental de la existencia misma. Una existencia marcada por la carencia extrema de alimentos, de vivienda y de aire puro, equivaldría a la condena a una lenta pena de muerte "informalmente" impuesta, diferenciándose en el sujeto que la establece y ejecuta. Podría también originarse una vida precaria si los elementos ambientales conformaran unas condiciones contrarias al amparo de la dignidad humana y al libre desenvolvimiento de la personalidad, tal como lo consagra el Artículo 43 de la Constitución Nacional⁽¹⁸⁾.

Ratificados estos principios en el Artículo 57 *ejusdem* e incluido el de la solidaridad humana social necesarios para el logro de tales fines, se considera que su contenido tiene un fundamento esencial en el respeto a la vida y a la protección de los recursos que la hacen posible⁽¹⁹⁾.

2.- De Carácter Social.

Consagra el Artículo 73 de la Constitución que "El Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica"⁽²⁰⁾. De esta manera se pasa de una consideración individual a una protección colectiva y por supuesto no podrá sino comenzar por garantizar la existencia del núcleo familiar como unidad psicosocial de la nación y a la cual según el mandato constitucional se le debe proporcionar mejoramiento no solamente económico sino también moral, de manera que se reconoce la importancia de ambos factores en la existencia y desarrollo del ser humano.

En esta consideración se destaca una relación importante de analizar entre la familia y el medio ambiente que la rodea. Si la familia constituye la célula fundamental de la sociedad, la relación

más próxima se da entre ésta y la naturaleza que le sirve de espacio vital; por ello, cualquier acción u omisión acerca de los recursos naturales la afectaría y a su vez su conducta también tendría repercusión en aquélla y en el resto de la comunidad.

Siendo precisamente la salud uno de los aspectos más afectados por las actividades productivas, por ejemplo, cobra vital importancia la norma constitucional que consagra su protección en los siguientes términos en el Artículo 76⁽²¹⁾: "Todos tienen derecho a la salud...", en concordancia con el Artículo 94 que prevé la creación de un sistema de seguridad social⁽²²⁾.

Merece un análisis particular el contenido del Artículo 109 de la Constitución Nacional, que a la letra dice:

La Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesen a la vida económica⁽²³⁾.

Esto significa que la participación de la sociedad civil está garantizada como un principio constitucional, desarrollado por diversas normas jurídicas; esta participación debe ser oportuna, objetiva y científica sin soslayar el fin último de la economía, como lo es el bienestar de la sociedad en su conjunto, dado que no se la concibe sino al servicio del hombre, tal como lo acoge el propio texto constitucional.

En su Artículo 77 la Constitución dice: "El Estado propenderá a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

La ley establecerá el régimen de excepción que requiera al protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación"⁽²⁴⁾.

La transcripción de esta norma de rango constitucional obedece al propósito de fijar bien los términos del análisis a realizar, ya que se trata de una materia en la cual existen diferentes posiciones y concepciones de las culturas autóctonas y campesinas existentes en la Nación.

No hay duda de que la intención del constituyente consistió en establecer un régimen de excepción para su protección en

virtud de la importancia en lo social y cultural por constituir las bases fundamentales del acervo histórico y cultural, sin lo cual se borraría una parte esencial del patrimonio cultural nacional y con ello su identidad como pueblo. Por lo tanto cualquier actividad económica a realizarse en regiones de su propiedad, tanto por derecho como por tradición histórica, debe atenerse al precepto constitucional.

3.- De Carácter Económico.

El conjunto de artículos que forman este grupo esbozan el modelo teórico del sistema económico adoptado por Venezuela, de esta manera:

El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país⁽²⁵⁾.

Tal como puede observarse se ratifican de esta manera los principios rectores consagrados en el Preámbulo de nuestra Constitución acerca del sistema económico venezolano; asimismo se asume el compromiso de promover el desarrollo económico en cuyo propósito es fundamental la diversificación de la economía.

Este aspecto es importante punto de discusión para fundamentar la explotación de los recursos naturales, respondiendo a una política económica, a veces global, de manera que se inserte el país en la búsqueda de alternativas a la producción petrolera, por ejemplo, pretendiendo, por tanto, minimizar la dependencia de la economía nacional con el petróleo, y según opinión de técnicos en la materia, Venezuela posee otras fuentes cuyos efectos contaminantes serían muy inferiores a los que se producirían con la explotación de los recursos energéticos.

Sin embargo, se afirma que esta posición actual responde a la política global de los países industrializados de garantizarse fuentes alternas al petróleo por la complejidad política y económi-

ca que en particular ha generado su explotación en el mundo, y no precisamente al diseño de una política nacional, actuación que contradice el postulado de la soberanía económica contemplado en este mismo texto constitucional.

Sería innegable la incertidumbre que producen los conflictos políticos, económicos y étnicos presentes en el Medio Oriente y que por lo tanto influyen en las naciones industrializadas, consumidoras de grandes cantidades de petróleo, para dirigir sus estrategias hacia mercados más seguros y menos explosivos social y políticamente, quizá ello sea una de las verdaderas razones para impulsar, desde los organismos financieros internacionales, las reformas de las estructuras básicas del Estado, y en particular del modelo de tributación en el campo energético, el cual estuvo basado en la doctrina de la nacionalización, primero, y ahora el retorno a la vieja concepción privatista.

El derecho de propiedad en los términos consagrados por la Constitución es un elemento importante en este planteamiento. En el sentido de que la protección del ambiente y fundamentalmente la explotación de los recursos naturales colide o podría colidir con el derecho de propiedad tanto pública como privada.

Razón por la cual el texto constitucional dispone las limitaciones a las que debería ser sometida de acuerdo a los fines de utilidad pública o del interés general. Dichas limitaciones las resume la Constitución Nacional en el Artículo 99 en tres aspectos, a saber: contribuciones, restricciones y obligaciones⁽²⁶⁾. Fundamentándose en tales principios el Estado crea gravámenes -contribuciones para el Estado- con distintas finalidades y acordes con la estructura fiscal del país y de las condiciones estructurales o coyunturales de su economía.

Una parte de dicha recaudación el Estado estaría en la obligación de destinarla a "atender a la defensa y conservación de los recursos naturales ...(ya que) la explotación de los mismos (deberá estar) dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos"⁽²⁷⁾, tal como lo consagra el Artículo 106 de la Constitución Nacional. Esta norma se considera que establece el principio rector en materia ambiental venezolana, en lo que se refiere a la defensa y conservación de los recursos naturales en primer lugar, y en segundo lugar en cuanto a asegurar que la explotación de los mismos estará dirigida al beneficio común y no privado de los venezolanos. En este sentido es interesante la opinión de Gifford

Pinchot, al expresar que "el sistema ecológico está regulado por la ley de la interdependencia de los recursos naturales y de sus usos, y por las relaciones con su ambiente. Este sistema constituye el substratum del dominio público ambiental, que debe ser administrado por el Estado y controlado por la sociedad"⁽²⁸⁾.

El cumplimiento de esta máxima constitucional orienta el derecho ambiental venezolano, el cual es desarrollado en una múltiple y compleja legislación nacional, estatal y municipal. Asimismo reafirma el legislador venezolano la tendencia a considerar como fundamental, en lo que a protección y conservación ambiental se refiere, la teoría de la obligación en el sentido subjetivo; mientras "en las sociedades industrializadas el énfasis es puesto en valores expresados vía preferencias individuales, valor de preferencia pública, y valor del ecosistema físico funcional" según opinión de Pearce⁽²⁹⁾.

También establece las bases para las consideraciones teóricas del régimen de tributación ambiental si tomamos en cuenta que para el logro de tales objetivos el Estado debe contar con recursos financieros y, a su vez, los gravámenes pueden convertirse en instrumentos de protección del medio ambiente si con ellos se estimula al productor, nacional o extranjero, privado o público, a lograr mayor rentabilidad gracias a las rebajas y deducciones que les sea permitido aducir al utilizar métodos anticontaminantes; o por la utilización de los fondos recaudados de los diferentes tributos específicos para crear las condiciones necesarias para la reparación o reconstrucción de ambientes perjudicados ecológicamente, y por supuesto a garantizar el beneficio colectivo a través de la reinversión de esos ingresos y de la creación y mantenimiento del sistema de salud y seguridad social que garanticen los principios aquí estudiados.

Si recordamos que las relaciones económicas de los países no se realizan exclusivamente dentro de sus fronteras, sino en contacto con otros países, la previsión constitucional contenida en el Artículo 108⁽³⁰⁾ resulta importante, siempre y cuando esa relación sea caracterizada por una integración y armonización económica internacional fundada como se recoge en el Preámbulo de la Constitución Nacional:

...sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la

garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumento de política internacional, ...⁽³¹⁾

4.- De Carácter Político.

Como expresión formal las máximas esbozadas conforman los lineamientos fundamentales que sustentan la base política del sistema venezolano, en cuyo conjunto la soberanía tanto política como económica ocupa un papel de principal orden; en todos los Estados es declarada en el conjunto legislativo que le da legitimidad, pero también en los Estados se conocen las diversas y múltiples formas de vulnerarla.

Se sigue aquí la opinión de Carmen Adela López de La Roche cuando afirma:

No es ningún secreto que la característica cada vez más formal de la soberanía nacional, atribuida a éstos como consecuencia de la independencia política, permite la incorporación o el reforzamiento de vínculos de sujeción económica a los intereses económicos predominantes en las grandes potencias en gran medida por la mediación y presencia del Estado Nacional en los nuevos países, en alianza con los intereses o conveniencias de la clase interna, local o nacional dominante⁽³²⁾.

Este tema es relevante para el estudio propuesto por cuanto se refiere a la explotación de recursos naturales de cuya explotación depende substancialmente la vida y la industria de los países y por ello siempre se ha discutido si la participación de los sujetos transnacionales en la explotación y comercialización de los mismos constituye o no una forma de violación a la soberanía nacional.

Y en lo que respecta a la protección del medio ambiente comienza a tomar preponderancia esta discusión por las diversas propuestas de aquellos sujetos en la tarea de protección de recursos forestales necesarios para la humanidad en ámbitos locales, regionales o nacionales.

En nuestra legislación ella está, por supuesto, establecida en la Carta Magna y en el resto de la legislación. En el Preámbulo de

nuestra Constitución se invoca como principio esencial de las relaciones de cooperación y convivencia internacional⁽³³⁾ ratificado por posteriores normas del mismo rango, tales como los artículos 7º, 8º y 95º⁽³⁴⁾ por la estrecha relación con la conservación de la naturaleza.

CONCLUSIONES

Existe hoy mayor preocupación por el deterioro del medio ambiente. Preocupación que asume características diferentes ya se trate de países desarrollados o sub-desarrollados o en vías de desarrollo como también se les puede llamar; mientras en unos los problemas esenciales son los cambios tecnológicos y su fuente de financiamiento para lograr producir en armonía con el ambiente, para otros, en cambio, la pobreza es su principal y fundamental problema.

Estos elementos marcan diferencias en cuanto al comportamiento de los Estados y de los individuos frente a los grandes y a veces también a los pequeños y más cercanos problemas ambientales. Sin embargo, ha aumentado la consciencia sobre estos fenómenos como consecuencia de las presiones de grupos organizados en demanda de un eficaz control para evitar la contaminación en sus diversas manifestaciones.

En Venezuela, por ejemplo, en estos dos últimos meses hemos visto como la administración de justicia ha aplicado disposiciones de la Ley Penal del Ambiente en favor de los habitantes de la comunidad de El Hornito, todo lo cual hace presumir que los principios constitucionales efectivamente son garantizados.

Para el ejercicio pleno de esos derechos y principios es importante que ellos estén incorporados a los textos constitucionales. También sobre esto han evolucionado y la mayoría de las constituciones latinoamericanas y del Caribe los han regulado expresa, clara y ampliamente.

Venezuela aún no pertenece a este grupo de países, aunque actualmente adelanta una reforma constitucional; sería un momento para incorporar los avances o adelantos que sobre esta materia tienen otros países.

Otro aspecto que influye en dichos cambios es la desventaja que se produce entre los países para ejercer las relaciones comerciales, como consecuencias de las estrictas y rígidas legislaciones ambientales que algunos países han adoptado con severidad.

En países como los Estados Unidos, por ejemplo, algunos estudios han demostrado las pérdidas millonarias de este país al no poder comerciar libremente con otros países, especialmente los europeos.

El estudio de los regímenes jurídicos sobre esta materia es inexorablemente necesario hacerlo, porque de lo contrario la producción con destino internacional podría quedar confinada a los límites nacionales o locales.

Por lo tanto, conocer las bases constitucionales que regulan el comportamiento estatal y particular, es el primer paso del largo camino a recorrer.

La declaratoria de los principios con rango constitucional referentes al deber de conservar y proteger los recursos naturales está contenida como norma esencial en todos los textos jurídicos aquí estudiados.

Actualmente se consideran como principios modernos que regulan la materia ambiental como un todo: la responsabilidad estatal y ciudadana en la protección ambiental, el derecho de todos los seres humanos a tener un ambiente sano y la obligación que tienen tanto el Estado como los ciudadanos de fomentar el desarrollo que ambientalmente sea apropiado, incorporados en unos países y otros aún quedan en deuda con las presentes y futuras generaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 QUIROGA LAVIE, Humberto. (1985). **Los Derechos Públicos Subjetivos y la Participación Social**. Buenos Aires: Ediciones DePalma. pp. 187 y 214.
- 2 ANDERSON, Frederick R. (1992). **Environmental Aspects to Foreign Investment in Latin America**. Practising Law Institute, p. 6.
- 3 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA. (1993). **Constitución Política de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983**. (s. l.): Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. p. 41.
- 4 CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO DE LA REPUBLICA DEL PERU. (1994). **Constitución Política del Perú**. Editorial Algarrobo, p. 32.
- 5 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPUBLICA DE PANAMA. **Ob. Cit.** p. 42.

- 6 *Ibidem.* p. 41.
- 7 GAITAN, Fernando y GARCIA, María R. (1992). **Temas de Derecho Ecológico.** Caracas: Mobi-Libros, p. 65.
- 8 PORTNEY, Paul R. (1995). **Public Policies for Environmental Protection.** Washington: Resources for the Future, pp. 1 y 2.
- 9 CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRATICO DE LA REPUBLICA DEL PERU. **Ob. Cit.** p. 41.
- 10 JENKINS, Glenn P. y LAMECH, Ramjit. (1992). **Market Based Incentive Instruments for Pollution Control. Bulletin for International Fiscal Documentation.** Vol. 46, Nº 11. Amsterdam: International Bureau for Fiscal Documentation, November, p. 527.
- 11 ANDERSON, Frederick R. **Ob. Cit.** p. 6.
- 12 *Ibidem.* p. 7.
- 15 BANCO MUNDIAL. (1993). **Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993. Invertir en Salud.** Washington, DC: Oxford University Press, p. 94.
- 14 Esta posición es concordante con la del Dr. Henrique Meier, para quien el Preámbulo de la Constitución Nacional define en forma programática y global los principios orientadores de la política ambiental, en su obra **Derecho y Ecología,** Caracas: Fondo Editorial Lola de Fuenmayor, (s.a.). p. 25.
- 15 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. **Constitución Nacional.** Caracas: Editorial Vecol, (s.a.). p. 27. Preámbulo.
- 16 PEARCE, David W. y TURNER, R. Kerry. (1991). **Economics of Natural Resources and the Environment.** Baltimore: The John Hopkins University press, p. 226.
- 17 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. **Ob. Cit.** p. 36. Artículo 58.
- 18 *Ibidem.* p. 35. Artículo 48.
- 19 *Ibidem.* p. 36. Artículo 57.
- 20 *Ibidem.* p. 40. Artículo 73.
- 21 *Idem.* Artículo 76.
- 22 *Ibidem.* p. 43. Artículo 94.
- 23 *Ibidem.* p. 45. Artículo 109.

- 24 *Ibidem.* p. 40. Artículo 77.
- 25 *Ibidem.* p. 43. Artículo 95.
- 26 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. **Ob. Cit.** p. 44. Artículo 99.
- 27 *Ibidem.* pp. 44 y 45. Artículo 106..
- 28 QUIROGA LAVIE, Humberto. **Op. Cit.** p. 207.
- 29 PEARCE, David W. y TURNER, R. Kerry. **Op. Cit.** p. 226.
- 30 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. **Ob. Cit.** p. 45. Artículo 108.
- 31 *Ibidem.* p. 27. Preámbulo.
- 32 LOPEZ DE LA ROCHE, Carmen A. (1988). **Crisis Fiscal e Industrialización en el Subdesarrollo Latinoamericano.** Valencia: Vadell Hnos., pp. 161 y 162.
- 33 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. **Op. Cit.** p. 27. Preámbulo.
- 34 *Ibidem.* pp. 2 y 7. Artículos 7º, 8º y 95º.