

Comentarios Monográficos

SITUACION DEL DERECHO AL AMBIENTE EN VENEZUELA

Alberto Blanco-Urbe Quintero *

Consagración implícita del derecho al ambiente

La Constitución de la República de Venezuela, vigente desde 1961, no consagra explícitamente, dentro de su catálogo de derechos fundamentales, el derecho al ambiente, llamado también derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La única referencia expresa, aunque parcial, al fenómeno ambiental que encontramos en la parte dogmática de nuestra Constitución, consiste en un principio orientador de la política económica según el cual los recursos naturales deben ser explotados en beneficio de todos. Dice la Constitución en su artículo 106: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos". Obviamente, mal podría pretender la emergencia, a partir de esta norma, del derecho al ambiente, a pesar de su ubicación en el capítulo de los derechos económicos

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

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

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

Por supuesto, tales derechos deberán siempre revestir la condición de derechos humanos, vale decir, habrán de ser considerados como inherentes a la persona humana, como esenciales al respeto de la dignidad del hombre, como garantía del ejercicio efectivo del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad humana.

La historia de los derechos humanos, lejos de mostrarnos un logro acabado en una enumeración sistematizada y definitiva, nos enseña que éstos evolucionan en sus definiciones y contenidos, se amplían y complementan constantemente, sin que su unidad se afecte gracias a la interdependencia que los ata, y se enriquecen, más que con la creación, con el descubrimiento de otros, motivado por las nuevas necesidades.

Así, a la trascendental y ya bicentenario Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, importantísima e influyente compilación de los *derechos individuales de carácter civil y político*, obra de la Revolución Francesa de 1789, se sumaron los

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

derechos colectivos de naturaleza social, económica y cultural, producto de la Revolución Rusa de 1917.

Este conjunto de derechos fue estructurado en la conocida Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y constituye uno de los pilares fundamentales del sistema de las Naciones Unidas, desde la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, pasando por diversas declaraciones, convenciones y actos constitutivos de organizaciones internacionales, hasta llegar, entre otros, a los mecanismos de salvaguarda previstos en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Adicional, y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966.

Todo esto sin olvidar los remarcables sistemas regionales concebidos por la Convención Europea de los Derechos Humanos y la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Sin embargo, la historia no termina allí. Además de los *derechos individuales* y de los *derechos colectivos*, desde hace cierto tiempo se viene hablando de los *derechos de los pueblos*, cuyos titulares son, simultáneamente, los Estados, las naciones, las comunidades y los individuos.

Estos derechos deben técnicamente catalogarse como *derechos de solidaridad*, por ser derechos-deberes, y ya son objeto de innumerables declaraciones y hasta convenciones internacionales. Además, han sido incorporados a casi todos los textos constitucionales que han sido promulgados después de 1972.

Ellos son, posiblemente entre otros: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, el derecho al ambiente y el derecho al patrimonio común de la humanidad.

En esta ocasión, la presente ponencia se consagrará al estudio de la definición y del contenido de uno de ellos: el derecho al ambiente y a su situación en Venezuela.

No obstante, antes de ello es necesario efectuar un brevísimo análisis introductorio a fin de mostrar la vía por la cual el derecho al ambiente ingresa al ordenamiento jurídico venezolano.

Así, por la participación positiva de Venezuela en diversos foros internacionales (en particular en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 1972), así como en la confección y firma de declaraciones y convenciones internacionales aún no ratificadas (como el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de Derechos Humanos) que reconoce este derecho, y en virtud de las técnicas de interpretación jurídica de las fuentes en Derecho Internacional, como lo veremos más adelante, *en el orden jurídico fundamental venezolano se reconoce y tutela, dentro de los derechos humanos, el derecho al ambiente, aunque no esté expresamente contenido en su texto, por ser este un derecho esencial inherente a la persona humana.*

El derecho al ambiente es un derecho humano de solidaridad al que se refiere un sinnúmero de textos internacionales, obligatorios o meramente principistas, consistentes en convenciones regionales de derechos humanos, declaraciones de conferencias y organizaciones internacionales, y preámbulos de tratados en el campo del Derecho Internacional Ambiental.

Asimismo, casi todas las Constituciones de los Estados del mundo, promulgadas o reformadas luego del año de 1972, consagran expresamente en su parte dogmática el derecho del hombre al ambiente. Tal es el caso, por ejemplo, de las Constituciones vigentes del Brasil, de Colombia y de Guyana.

La primera vez que se reconoció la existencia de este derecho como uno de los derechos inherentes a la persona humana, fue en 1972, con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. En esa oportunidad la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Declara-

ción de Estocolmo, en cuyo Principio 1 se lee: “*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar . . .*”. (Subrayado de la ponencia).

Posteriormente, dentro del marco global de actividades de la Asamblea General de la ONU, de los Programas para el Desarrollo (PNUD) y el Medio Ambiente (PNUMA), y de otras instancias internacionales dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas, como el Consejo Económico y Social, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Meteorológica Mundial, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, y muchas otras, se han dictado numerosas declaraciones y se han suscrito, aunque no ratificado por Venezuela, algunas convenciones que reconocen el derecho al ambiente.

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

Igualmente, la interpretación del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en materia de fuentes del Derecho Internacional nos autoriza a concluir en la existencia y reconocimiento del derecho al ambiente en Venezuela.

En efecto, en ausencia de tratado universal o regional sobre la materia, aplicable a Venezuela (toda vez que el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana de los Derechos Humanos, que consagra expresamente este derecho, y el Convenio N° 169 de la OIT, que lo hace en relación a los pueblos indígenas, no han sido ratificados), y como aún no ha transcurrido un tiempo prudencial que justifique la ocurrencia de normas consuetudinarias, debemos recurrir a los principios de derecho generalmente admitidos por las naciones civilizadas, observándose que el derecho al ambiente está garantizado por la casi totalidad de las Constituciones y/o leyes especiales de los Estados del mundo como un principio fundamental.

Existe pues un derecho al ambiente, y lo que resta es su definición y contenido generales antes de observar algunas experiencias normativas y jurisprudenciales en Venezuela.

Definición y contenido generales del derecho al ambiente

Con el fin de precisar conceptos que muestren lo que recientemente se ha comenzado a enseñar en Venezuela en relación a la noción del derecho al ambiente, exponemos las siguientes consideraciones:

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

Pero... ¿acaso no adolecen muchos de los derechos humanos, por no decir todos, de ese presunto defecto? ¿Puede definirse en concreto y con validez universal lo que debe entenderse por libertad, salud, seguridad social, privacidad o integridad física? Sin embargo, nadie niega el reconocimiento de estos derechos humanos.

Incluso el derecho a la vida ha dejado de ser la simple garantía de las funciones biológicas que sustentan la existencia, para enriquecerse con la idea de una vida digna y decorosa que asegure el libre desenvolvimiento de la personalidad humana. ¿Acaso esta multiplicidad de ideas implica que no existe el derecho a la vida o que no es justificable?

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

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

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

Obviamente, este enunciado idealista de contornos bastante indeterminados, nos llevaría a concebir un contenido múltiple que, con arreglo a la crítica del Consejo Económico y Social de la ONU², nos presentaría, más que *un* derecho al ambiente, un *conjunto* de "derechos ecológicos" como por ejemplo: derecho a productos alimenticios ecológicamente limpios, derecho a bienes de consumo sin peligro para el ambiente, derecho a que las actividades productivas no presenten peligro para el ambiente, derecho a un medio de vida natural ecológicamente puro, derecho a la salubridad ambiental, etc., que nos harían salir del campo de los derechos humanos, para situarnos en el dominio de la policía administrativa, con todo lo que ello implica.

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

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

1. MEIER, Henrique, conferencia intitulada "El Derecho Ambiental en el Régimen Social Venezolano". Caracas, 1979.
2. Conseil Economique et Social, *Droits de l'homme et environnement*, rapport établi par Mme. Fatma KSENTINI, document n. E/CN. 4/Sub. 2/1991/8.
3. KISS, Alexandre, "Le droit à la conservation de l'environnement", *Revue Universelle des Droits des l'Homme*, vol. 2, n. 12, 31 décembre 1990.

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

Por tanto, podemos afirmar que el derecho a la conservación ambiental es un *derecho procedural* que, como otros, se ejerce por medio de procedimiento legales especialmente creados para asegurar su disfrute efectivo. Estos mecanismos de ley no son exclusivos de este derecho, y se justifican en la necesidad de una verdadera democracia, vale decir, de una democracia directa, dado que el pueblo, como una reacción a la crisis del sistema representativo, clama por información y participación en la toma de decisiones.

En consecuencia, el contenido concreto del derecho al ambiente está integrado por tres tipos de procedimientos que revisten a su vez la condición privilegiada de derechos humanos. Se trata del derecho a la información, del derecho a la participación en la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno del titular, y del derecho al debido proceso, llamado en España derecho a la tutela judicial efectiva, y entre nosotros los venezolanos, derecho de acceso a la justicia.

El derecho a la información, del cual la libertad de acceso a los documentos administrativos es una especie, está previsto expresamente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos; y en el campo que nos ocupa, exige que todos los interesados o posibles afectados por una proyectada o instalada actividad industrial, o por la incorporación de un nuevo producto en el mercado, etc., deben ser previa, oportuna y suficientemente informados sobre las eventuales consecuencias que puedan generarse sobre su entorno, así como sobre las características físicas de la actividad, producto, etc., y sobre las medidas a tomar o ya implementadas para eliminar o reducir al mínimo las consecuencias dañosas.

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

El derecho a la participación en la toma de decisiones susceptibles de afectar el entorno, reconocido en diversas declaraciones internacionales y Constituciones, implica: 1. en lo relativo a la actividad legislativa, la implementación de referenda, plebiscitos, lobby y mecanismos de iniciativa popular; 2. en lo referente a la actividad administrativa autorizatoria, debe garantizarse la consideración de los alegatos de los terceros-interesados (previamente informados a cabalidad de todos los detalles implicados), tanto en la fase constitutiva del acto administrativo, como en los procedimientos de revisión de su legalidad que hayan sido iniciados por el solicitante del permiso o por ellos. Especialmente se destaca el derecho de contra-experticia en materia de estudio de impacto ambiental. Y 3. en cuanto a la función jurisdiccional, debe permitirse la intervención de los terceros-interesados en todo juicio del que puedan sobrevenir consecuencias para su entorno.

Por último, *el derecho al debido proceso*, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana de los Derechos Humanos y en la Constitución de Venezuela, exige que toda persona afectada por una decisión o actuación directamente perjudicial para el ambiente, o que haya lesionado sus derechos a la información y/o a la participación, pueda acceder a la justicia a fin de obtener, según los casos, la anulación de una ley o de un acto administrativo, la prevención o indemnización de daños, la represión del depredador, la recuperación ambiental, y el restablecimiento de su situación jurídica lesionada.

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

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

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

La experiencia venezolana sobre el derecho del hombre al ambiente

Como ya dijimos, el derecho al ambiente no está expresamente previsto en una convención internacional aplicable a Venezuela, ni en la Constitución. Tampoco lo está en la Ley Orgánica del Ambiente, ni en otra ley o texto de inferior jerarquía.

Sin embargo, por los motivos expresados anteriormente, este derecho humano existe en Venezuela, como lo ha admitido inequívocamente la jurisprudencia, tanto de los tribunales de instancia, como de la Corte Suprema de Justicia. Además, el Legislador, y también el Reglamentador, como respuesta a las exigencias de un movimiento asociativo urbano-ambientalista cada vez más crítico, serio, emprendedor y dinámico, se han comprometido en la senda de la descentralización y la democracia directa, creando cada vez mayores posibilidades de información, participación y acceso a la justicia a través de procedimientos jurídicos que facilitan la salvaguarda de los intereses colectivos y difusos.

En este orden de ideas, mostraremos primero una parte de esa rica evolución normativa, para luego ocuparnos de la protección jurisdiccional del derecho al ambiente.

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

El artículo 3, destinado a precisar lo que ha de entenderse por conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, consagra la promoción de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente. Queda así consagrado el derecho a la participación, garantizado por procedimientos legales, de los que mostraremos algunos más adelante.

El derecho a la información también está presente en esta norma, primero porque el derecho a la información es el corolario del derecho a la participación; mal puede participarse eficaz y oportunamente en un procedimiento si se carece de un mínimo de información. Y segundo, en razón de que este artículo se refiere, igualmente, a la orientación de los procesos educativos y culturales que fomenten una conciencia ambiental, a la educación de las actividades de los particulares en cuanto tengan relación con el ambiente, y a la promoción y divulgación de estudios e investigaciones concernientes al ambiente.

Por otro lado, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del 1º de julio de 1981, aplicable notablemente a los procedimientos autorizatorios, obliga a la Administración Pública a notificar a los particulares cuyos derechos o intereses legítimos pudieren resultar afectados, de la apertura de todo procedimiento, concediéndoles oportunidad para participar en la protección de sus esferas jurídicas subjetivas. Es de destacar, obviamente, que tales particulares también pueden provocar el inicio del procedimiento para la revisión de la legalidad de un permiso ya concedido, y que en todo caso, las decisiones administrativas que puedan afectarlos, deben siempre serles comunicadas, a fin de garantizarles el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso.

En el mismo orden de ideas, la Ley Orgánica de Régimen Municipal del 15 de junio de 1989, dispone que "Los Municipios y Distritos deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local", y que los vecinos de un Municipio tienen el "derecho a participar en la gestión municipal". Además, dentro de la competencia del Municipio encontramos la "protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental".

Ahora bien, dentro de los mecanismos específicos que consagra esta ley, encontramos lo siguiente: "todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros y a obtener copias"; "los municipios deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos; se realizarán cabildos abiertos periódicos donde el público podrá formular preguntas, opiniones y propuestas; las Asociaciones de Vecinos u otras igualmente representativas gozan de iniciativa legislativa; los vecinos pueden lograr que los proyectos de ordenanzas u otros asuntos de interés colectivo se sometan a consulta por la vía del referéndum; instalación de comisiones de vecinos para vigilar el funcionamiento de los servicios públicos, etc.

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

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

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

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

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

La última experiencia normativa que nos permitiremos citar es la relativa a los estudios de impacto ambiental. El primer Decreto en la materia fue el N° 1.741 del Presidente de la República, de fecha 25 de julio de 1991.

De acuerdo con este Reglamento, una vez recibido el Estudio de Impacto Ambiental, se realizaría, dentro de los treinta días siguientes, un proceso de revisión y consulta con las organizaciones no gubernamentales que tuviesen interés en el proyecto evaluado. Para ello, se les notificaría, por la prensa nacional o local, el sitio y horario de consulta, a fin de que realizasen sus observaciones en audiencia pública, y las consignasen por escrito.

El proceso de consulta sería coordinado por la Oficina de Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Luego de analizados los argumentos esgrimidos en la audiencia pública, se emitiría la Declaración de Impacto Ambiental, acto administrativo suficientemente motivado en el sentido de autorizar o rechazar la actividad solicitada por el interesado. Este documento sería de consulta pública y a tal efecto sólo se omitirían las informaciones que pudiesen afectar la propiedad industrial y otros derechos protegidos por la ley.

Como podemos observar, este reglamento respondía perfectamente a la idea de la vigencia de un derecho al ambiente, fundamentado en el ejercicio de los derechos procedurales a la información y a la participación. No obstante, aun antes de que hubiese podido gestarse una experiencia administrativa derivada de la aplicación de esta normativa, el Decreto Nº 1.741, en comento, fue sorpresivamente derogado por el Decreto Nº 2.213 del Presidente de la República del 23 de abril de 1992, contenido del nuevo Reglamento Parcial de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Estudios de Impacto Ambiental.

En esta nueva normativa se eliminó el procedimiento de participación descrito y, si bien es cierto que en su artículo 13 se garantiza el derecho a la información mediante la puesta a la disposición del público de los estudios, en su Parágrafo Primero se deja a la discreción del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables ("cuando lo considere necesario") la apertura de mecanismos de revisión y consulta. Obviamente el reglamentador violó el espíritu, propósito y razón de la Ley Orgánica del Ambiente, en cuyos artículos 2 y 3, como vimos, se declara de utilidad pública el fomento de iniciativas públicas que estimulen la participación ciudadana. En todo caso, recordemos que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos asegura la participación de *todos* los interesados legítimos en las fases constitutiva y de revisión de los actos autorizatorios.

A todo evento son, sin lugar a dudas, buenos ejemplos de lo que queremos mostrar aquí como experiencia normativa, en cuanto a la creación de procedimientos legales para el ejercicio del derecho a la conservación ambiental.

Hablemos ahora, para terminar, del derecho de acceso a la justicia en el campo del derecho al ambiente.

Ante todo es menester señalar que la jurisprudencia, en general, se ha mostrado opuesta a admitir la acción en justicia, cuando ésta persigue la tutela jurisdiccional de intereses difusos o colectivos, habiendo sido instaurada por individuos u organizaciones no gubernamentales no autorizadas legalmente para actuar en defensa del interés general.

De modo que son muy pocos los casos en los que se ha logrado poner en juego la responsabilidad civil del depredador ambiental, en virtud del conocido adagio según el cual, en ausencia de interés, no hay acción. Por esto, muchas veces se ha preferido recurrir al Ministerio Público, para que sea éste quien accione en justicia.

Por lo que respecta a la responsabilidad penal, cabe destacar que la novedosa Ley Penal del Ambiente del 3 de enero de 1992 no permite la constitución, como parte civil, de las organizaciones no gubernamentales en defensa de intereses difusos, como la protección ambiental. Sin embargo, la acción penal ambiental es pública, y ello significa un arma persuasiva importante en manos de tales organizaciones cuando actúan como auxiliares de guardería ambiental.

En cuanto al control de la constitucionalidad de las leyes, rige la acción popular, ya que para nuestro ordenamiento jurídico basta un interés simple en el accionante. Esto es fundamental, toda vez que, como ya dijimos, el derecho al ambiente está implícitamente consagrado en la Constitución.

En lo relativo al control de la legalidad de los actos administrativos, es el caso que nuestro derecho exige, en principio, que el accionante haya sido afectado en sus derechos o en sus intereses personales, legítimos y directos. Este requerimiento, al comienzo, motivó que la jurisprudencia rechazara un sinnúmero de recursos, sobre la base de que la protección del ambiente representa un interés difuso o colectivo cuya defensa sólo puede ser ejercida por entes legalmente autorizados.

Sin embargo, debido a la diversidad de mecanismos de participación que se han creado, y de los cuales ya analizamos algunos, se ha facilitado la prueba del interés de las organizaciones no gubernamentales, y con ello se ha garantizado, poco a poco, su acceso a la justicia. Además, en el caso concreto de las Asociaciones de Vecinos, éstas han sido expresamente autorizadas para ejercer los recursos administrativos, judiciales y de cualquier otra índole, que fueren menester para el cabal cumplimiento de las normas legales o reglamentarias que se vinculen a la preservación de la legalidad urbanística y, en general, a la protección de los derechos de los vecinos (Decreto N° 1.297 del 22 de noviembre de 1990 sobre la participación de la comunidad).

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

Así, el artículo 49 de la Constitución establece que los tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución consagra. Se recuerda que el derecho al ambiente es uno de esos derechos.

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

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

No obstante, la jurisprudencia de amparo ha sido extremadamente cautelosa a la hora de admitir los recursos interpuestos, exigiendo al recurrente la justificación de un derecho violado directamente a él, lo que ha dificultado la tutela de derechos difusos o colectivos como el que nos ocupa, salvo que el recurrente sea una Asociación de Vecinos o el Ministerio Público.

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

En virtud de lo anterior, las víctimas de violaciones al derecho al ambiente han preferido denunciar el irrespeto de otros derechos, sobre los cuales nadie discute su carácter de derechos humanos fundamentales justiciables, como lo son el derecho a la salud (del cual el derecho a la salubridad ambiental es una especie), y los derechos a la información, a la participación, a la protección de la vida privada y fami-

liar, a la salvaguarda del hogar doméstico, al estudio, a la integridad física, al libre desenvolvimiento de la personalidad humana, a la vida, etc.

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

Ilustremos estas aseveraciones con la sentencia de fecha 30 de mayo de 1989, dictada por el Juzgado Agrario del Estado Mérida, en la cual se amparó el derecho al ambiente, a través de la tutela del derecho a la salud de diversas familias y comunidades del sector, víctimas de la contaminación de la zona protectora de la subcuenca del Río Mucujún.

En esa ocasión, el tribunal ordenó, entre otras medidas, la suspensión provisional de las actividades ganaderas de los sujetos implicados, mientras se adecuan a la normativa legal; la construcción de sistemas de tratamientos para aguas servidas y excretas animales; y, se prohíbe el establecimiento de nuevos desarrollos ganaderos, y la ampliación de los existentes mientras no se determine la capacidad total de la zona; todo bajo el control del Ministerio del Ambiente y la supervisión del tribunal.

CONCLUSION

El derecho al ambiente, definido como el derecho del hombre a la conservación ambiental, y cuyo contenido consiste en la implementación de procedimientos legales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos a la información, a la participación y al debido proceso, *es un novedoso derecho humano de solidaridad, reconocido en el plano internacional como principio del "jus cogens" y/o como principio de derecho generalmente admitido por las naciones civilizadas*, por lo que a tenor del artículo 50 de la Constitución Nacional, es un derecho fundamental del orden jurídico venezolano.

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