



Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci). EISSN: 2215-3896.

Diciembre, 2002. Vol 24(2): 68-74.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rca.24-1.10>

URL: www.revistas.una.ac.cr/ambientales

EMAIL: revista.ambientales@una.cr

Karim Ben Amar

Revista de CIENCIAS AMBIENTALES Tropical Journal of Environmental Sciences



Un bloque de constitucionalidad para la protección del ambiente

A constitutionality block for environmental protection

Karim Ben Amar



Los artículos publicados se distribuyen bajo una Creative Commons Reconocimiento al autor-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY NC SA 4.0 Internacional) basada en una obra en <http://www.revistas.una.ac.cr/ambientales>, lo que implica la posibilidad de que los lectores puedan de forma gratuita descargar, almacenar, copiar y distribuir la versión final aprobada y publicada (*post print*) del artículo, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

por KARIM BEN AMAR

UN BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE

RESUMEN

Se reseñan los derechos consagrados por la Constitución Política costarricense que directa e indirectamente apuntan a –o inciden en– la protección ambiental, poniendo especial énfasis en el artículo 50 –se analiza problemas de interpretación y de aplicación de éste. Se define el concepto bloque de constitucionalidad, originado en Francia, y se argumenta a favor de su pertinencia en función de asegurar la protección ambiental desde el entramado jurídico en Costa Rica.

There is give an account of the rights recognized by the Costa Rican National Constitution which aim at, or influence on, the environmental protection, setting special attention on article 50; problems on its interpretation an application are analyzed. The French concept of "constitutional block" is defined, and its relevance on environmental protection inside the Costa Rican juridical system its analyzed.



Karim Ben Amar, especialista en relaciones internacionales, es profesor en la Universidad Nacional.

Hacer del ambiente una garantía social y, a la vez, un derecho constitucional equivale a reconocerlo por un lado como un bien común del patrimonio de la nación y, por otro lado, como un derecho de valor fundamental. En el marco de la Constitución Política varias disposiciones pretenden alcanzar ambos objetivos asegurando el derecho del ser humano a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En tanto derecho de tercera generación, correspondía a la Sala Constitucional, no solamente definir su valor jurídico, sino también precisar las implicaciones jurídicas del “derecho de toda persona de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” (artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica). Utilizando varias fórmulas, esa Sala considera que “la vida humana solamente es posible en solidaridad con la naturaleza que nos sustenta y nos sostiene, no solo para alimento físico, sino también como bienestar psíquico; constituyendo el derecho que todos los ciudadanos tenemos de vivir en un ambiente libre de contaminación, que es la base de una sociedad justa y productiva... Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del estado de proteger la vida humana”¹. A pesar de tal consagración constitucional de la protección ambiental, la Carta Magna sigue manteniendo el ambiente en un grado apreciable de vulnerabilidad. Su efectiva protección supone la aplicación combinada de un conjunto de principios constitucionales que a continuación serán precisados.

No hay ninguna duda que la protección del ambiente queda garantizada por el artículo 50² de la Carta Magna, pero también por otros principios constitucionales. Superpuesta a esa combinación o aplicación conjunta se destaca la presencia de un bloque de constitucionalidad. Veremos, entonces, en una primera parte, los diferentes principios constitucionales en favor de la

protección del ambiente y, en una segunda parte, que juntos forman un bloque de constitucionalidad.

Una protección constitucional dispersa

Dentro de la Constitución Política varios principios constitucionales participan en la protección y la conservación del ambiente. Sin ninguna duda, el artículo 50 es el más importante, pero hay otros de semejante importancia.

Derecho a un ambiente sano y equilibrado

Como derecho y garantía, el concepto de ambiente es objeto de uso e incluso de abuso. Él no apunta solo a proteger el ambiente natural, sino apunta a un ámbito más amplio que integra al ser humano, dejando eso a cargo del estado.

Principio y definición

El concepto de ambiente es de difícil precisión, por lo que aquí mencionaremos una definición consensuada y aceptada internacionalmente. Según la doctrina internacional ese concepto constituye un término genérico que debe entenderse como “los recursos naturales abióticos y bióticos, como el aire, el agua, el suelo, la fauna y la flora, que juntos tienen interacción entre ellos y su ambiente”³.

En Costa Rica, la Constitución Política adopta una definición más amplia y, sobre todo, más antropocéntrica: protegiendo el ambiente se pretende asegurar a toda persona el derecho a gozar de un ambiente sano. Se trata entonces de un derecho subjetivo reconocido a los individuos que tiene por objeto proteger los bienes ambientales comunes (agua, aire). En su sentencia del 13 de mayo de 1996, la Sala Constitucional estableció lo que se debe entender por ambiente: “un potencial de desarrollo debiendo ser utilizado adecuadamente ... ya que el objetivo primordial del uso y de la protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano”⁴. Esta imprecisa definición permite en primer lugar decir, según la Sala Consti-

¹ Sentencia N°6683-93 de 17-12-93, consagrado por Sentencia Voto 5654-95 de 13-10-95, publicado en Sagot, Álvaro. 2000. *Los principios del Derecho Ambiental en las Resoluciones de la Sala Constitucional*. Costa Rica.

² Artículo reformado mediante Ley N°7412 de 24-5-94, publicada en *La Gaceta*, 111, 10-6-94.

³ *Recueil Francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*. Bruylant-Aupelf-Uref. 1998. p. 506. Ver también Bustamente, Jorge. 1995. *Derecho Ambiental: Fundamentación y Normativa*. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. p. 35.

⁴ Sentencia del 13 de mayo de 1996: Exp: 6622-V-95, Voto 2034-96.



tucional, que el ambiente es un potencial económico, debiendo ser utilizado adecuadamente. En segundo lugar permite decir que el ambiente representa un recurso que es indispensable y es necesario preservarlo. Además, el juez constitucional agregó que “si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para el uso de las generaciones presentes y futuras”⁵. En resumen, parece que el ambiente debe ser entendido en cuanto a su utilidad económica. Podemos entonces deplorar - aunque no se trata aquí de fustigar a la economía - la ausencia de una visión de utilidad social o ambiental, pues esa definición constitucional no permite perfilar una jerarquía entre los diferentes intereses en juego.

La Sala Constitucional dice que parece muy difícil “garantizar un ambiente sano, de calidad, sostenible para el desarrollo de la persona, apropiado al desarrollo de la vida de todas las especies”; y, al mismo tiempo, considera el ambiente solamente en cuanto a su aspecto económico. Se

plantea, entonces, las modalidades de protección y los límites de uso del ambiente. En efecto, la protección del ambiente no atañe solamente al hombre sino a todos los organismos vivos. Corresponde, pues, al estado asegurar la protección tanto del ser humano como del ecosistema natural como patrimonio común de la nación.

Deber estatal de procurar un ambiente sano

El primer párrafo del artículo 50 impone como primer deber estatal “procurar el bienestar a todos los habitantes”. Desgraciadamente, esta garantía social no tiene ninguna consecuencia jurídica y constituye solamente un ideal constitucional. Parece muy difícil admitir un recurso de amparo de un ciudadano por incumplimiento de parte del estado de su deber de “procurar el mayor bienestar”. Se trata aquí de deberes estatales cuyo valor jurídico no es imperativo sino de carácter político. Como lo señaló la Sala Cuarta, esas “normas constitucionales tienen un carácter programático, es decir, no crean derechos, sino que sirven de reconocimiento normativo al

⁵ Ibidem.

más alto nivel que debe ser motivo de preocupación y atención por parte del estado y de la comunidad. De todo lo anterior se desprende... que es obligación del estado proveer a su protección...”⁶.

Al contrario, el último párrafo del artículo 50 enuncia deberes de carácter obligatorio. Se trata por parte del estado “de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. Cabe preguntarse cómo el estado puede velar y asegurar la aplicación de esta garantía. La respuesta apunta a las modalidades del sistema de protección. Por una parte, la protección del ambiente supone que el estado debe integrar éste a su programa político. Pero, más importante, los poderes Ejecutivo y Legislativo deben también asegurar su protección con la adopción de normas susceptibles de asegurar un uso sostenible de los recursos naturales y de sancionar cualquier tipo de acciones u omisiones perjudiciales al ambiente y, en consecuencia, al ambiente humano por parte de los ciudadanos, pero también de sus propios órganos públicos autónomos. En este sentido, la Sala vino a precisar la naturaleza de los organismos públicos encargados de respetar las obligaciones establecidas por el artículo 50.

En su sentencia del 28 de mayo de 1997, la Sala proclama que “el estado, sus instituciones y las municipalidades están obligados a tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente y evitar grados de contaminación que pongan en peligro la salud de los administrados”⁷. El incumplimiento de esas obligaciones constituye una negligencia estatal⁸ o municipal. Así, no hay ninguna duda de que el derecho a un ambiente sano dispone de todo un arsenal jurídico para asegurar su protección. Además, otras disposiciones de la Carta Magna participan en su protección.

Protección ambiental por otros derechos constitucionales

Dentro de los diferentes principios constitu-

cionales evocados por la Sala Cuarta algunos tienen una relación directa con un ambiente sano, a diferencia de otros que son complementarios o dependientes. Se trata, entonces, de determinar y analizar los diferentes derechos constitucionales que aseguran la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; no se trata de listar los diferentes principios constitucionales, sino de llamar a los más importantes que participan de la protección del ambiente: el derecho a la salud -o a la vida-, el derecho del consumidor, el derecho a la información y el derecho a la participación.

Derechos a la salud y del consumidor

Antes de que apareciera el artículo 50, la protección del ambiente tenía como fundamento constitucional el derecho a la salud, consagrado por el artículo 21 de la Constitución Política⁹, que dispone que “la vida humana es inviolable”. El artículo 46¹⁰ dispone que “todos los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente...”. Ambos, con el 50, tienen el objetivo común de proteger la salud humana y el ambiente.

Podemos preguntarnos la razón de esta reiteración de valores protegidos por otros principios. Por lo menos, podemos entender su necesidad. Del principio del artículo 21 “inegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado a la salud y la integridad humana”¹¹. En cuanto al artículo 46, es conveniente esperar la interpretación que hará la Sala Constitucional.

Así, de la combinación de los artículos 21 y 50 se destaca el derecho a la salud como principio autónomo pero complementario del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Sin embargo, es conveniente definir o precisar el concepto *salud*. Lejos de ser una tarea fácil, la jurisprudencia de la Sala Constitucional se refiere al preámbulo de la Carta de la Organización Mundial de la Salud que define salud como

⁶ Sentencias N° 4423-93 de 7-9-93 y N° 1394-94 de 16-3-94.

⁷ Voto 2968-97, Exp. N° 4298-P-96.

⁸ Sentencia: Voto 4894-93, Amparo 2406-C-91, Caso Aguilar contra el Ministerio de Salud del 1-10-93.

⁹ Voto N° 4423-93.

¹⁰ Reformado por ley N° 7607 de 29-5-96, en *La Gaceta*, 115 de 18-6-96.

¹¹ Sentencia de 5-7-96: Exp N° 5881-95 y N° 0186-96, Voto 3341-96.

“estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”¹². En resumen, podemos decir que se trata de una definición subjetiva o filosófica, ya que parece imposible decir qué es el bienestar físico y moral.

De todos modos, con estas normas podemos parcialmente concluir que existe un derecho constitucional del ambiente, como lo señaló Ricardo Zeledón¹³. Sin embargo, para que éste alcance existencia plena hay que integrar la aplicación de otros derechos, como los derechos a la información y a la participación en la toma de decisiones.

Derechos a la información y a la participación

Tanto la información como la participación de la sociedad civil constituyen principios prioritarios de aplicación en la protección del ambiente, y ambos se diferencian.

Para ser efectiva, la información, como principio constitucional inscrito en la Constitución Política, implica la posibilidad para “todo individuo o colectividad de solicitar información y de ser informado por cualquier ente estatal ... referente a cualquier proyecto que pueda afectar el goce de su derecho a un ambiente sano...”¹⁴. Así, lejos de ser un deseo, el derecho a la información constituye un aspecto importante de la aplicación de la protección del ambiente que se materializa por la comunicación de documentos o la publicación de informes sobre el estado del ambiente, o sobre los proyectos y los resultados de éstos con impactos sobre el ambiente.

El derecho a la participación está estrechamente relacionado con el precedente, y es difícil definir jurídicamente lo que se debe entender por participación. A pesar de que el sistema costarricense dispone de amplias herramientas de participación de los ciudadanos en la toma de

decisiones, podemos lamentar que esta participación se limite a la posibilidad de solicitar información. Además, la participación no debe tampoco limitarse a un “intercambio de ideas... donde se forma la opinión pública”¹⁵, sino que ha de ser un proceso que tome en cuenta realmente la opinión ciudadana.

Como hemos visto, estos principios constitucionales permiten garantizar el derecho consagrado por el artículo 50 y formar un bloque de constitucionalidad.

Bloque de constitucionalidad pro ambiente

Principio de tercera generación, el derecho a vivir en un ambiente sano fue establecido por los diferentes convenios internacionales relativos tanto al ambiente¹⁶ como a los derechos humanos¹⁷, antes de ser vinculado de manera indirecta tanto por la *soft law* como por la jurisprudencia nacional¹⁸ e internacional. Así, la Corte Europea de los Derechos Humanos consagró el derecho a un ambiente sano a través del derecho al respeto de la vida privada¹⁹ (artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos), mientras la Corte Interamericana todavía no se pronunció sobre el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

Dentro de los diferentes consensos admitidos permanece evidente que los recursos naturales forman parte de los bienes comunes de la nación, y falta un dispositivo coherente para asegurar su aprovechamiento y su protección para las generaciones presentes y futuras.

Recursos naturales como bienes comunes

El concepto de *bien común de la nación* hizo su aparición durante la Conferencia de Río (1992) a propósito de la firma del Convenio Marco so-

¹² Sentencia de 7-9-93, Voto 1304-93.

¹³ Zeledón, Ricardo. 1999. *Código Ambiental*. Porvenir. San José. p. IV.

¹⁴ Sentencia de 14-5-96, Exp N° 1314-E-96, Voto 2238-96.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Principio uno de la Declaración de Estocolmo de 16-06-72 y de la Declaración de Río de 1992.

¹⁷ El artículo 24 de la Carta Africana: “Todos los pueblos tienen el derecho a un ambiente satisfactorio y global, propicio a su desarrollo”. El artículo 11 & 1 del Protocolo de San Salvador del 17-11-88: “Toda persona tiene el derecho de vivir en un ambiente sano y de aprovecharse de los equipamientos colectivos esenciales”

¹⁸ Voto N°4423-93.

¹⁹ Ver apartado 51 de Sentencia de príncipe de 9-12-94 (A.303.C): El Caso López-Ostra frente España “Los daños al medio ambiente pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del goce de su domicilio de tal manera que puede perjudicar a su vida privada y familia”. O Sentencia CEDH19 de febrero de 1998: Guerra y otros frente Italia...

bre la Biodiversidad. Sin caer en las teorías relativas a la soberanía de un estado sobre sus recursos naturales, vale la pena destacar aquí el valor constitucional del ambiente como interés general de la nación, el cual debe ser protegido por un marco constitucional.

Recursos naturales como de interés general

En principio, todos los órdenes jurídicos son articulados y fundados sobre el interés general que la sociedad reconoce como tal. El respeto y la protección de éste son los fundamentos jurídicos de la reglamentación que impone obligaciones a los estados y a los gobiernos locales e incluso regionales; y que puede también limitar, cuando es necesario, las libertades y derechos individuales. Esa situación puede ilustrarse con el ejemplo de la salud pública: Proteger y mejorar la salud pública corresponde a un interés general; las medidas jurídicas adoptadas para protegerla crean obligaciones para las autoridades -por ejemplo, la construcción y el buen funcionamiento de los hospitales-, también pueden restringir las libertades individuales -por ejemplo, la interdicción de algunas sustancias-, pero también esas normas jurídicas garantizan a los individuos el derecho a la salud de acuerdo con los instrumentos nacionales e internacionales relativos a las libertades y derechos fundamentales.

Ese interés general de la sociedad, ligado a esos valores fundamentales, queda determinado por la Constitución y las normas que son desarrolladas sobre su fundamento. El reconocimiento de los recursos naturales por la Constitución Política deviene un gran avance en respuesta a un interés general de la sociedad.

Bienes comunes de la nación

Aunque la Carta Magna trata de la protección del ambiente, debe constatar que el valor de interés general de los bienes ambientales no está consagrado. Es evidente que el agua, el aire e incluso la fauna y la flora silvestres no constituyen bienes *res nullius*, sino más bien *res communis*²⁰. Los recursos *res communis* se caracterizan, dentro del derecho internacional, como recursos que nadie puede apropiarse ya que pertenecen a la comunidad de las naciones. Como ilustraciones, el fondo del mar y su subsuelo²¹, el Antártico, la Luna e incluso otras regiones del mundo constituyen bienes comunes del patrimonio de la humanidad.

El reconocimiento dentro de la Constitución Política de los recursos naturales como bienes, no de la humanidad sino de la nación, permitiría asegurar su protección y su aprovechamiento por parte de cada ciudadano costarricense. Por lo menos, es necesario consagrar algunos principios para ambos objetivos.



Bloque de constitucionalidad para proteger el ambiente

A pesar de que la Sala Constitucional amplió el campo de protección del ambiente, ésta sigue siendo débil debido al procedimiento previo a la protección a cargo del Poder Ejecutivo.

Legitimación activa como mecanismo vanguardista de protección

Antes de ser inscrito en la Constitución, el juez constitucional había reconocido el derecho a un ambiente sano como principio general de derecho, lo que tenía consecuencias en cuanto al ambiente protegido y, sobre todo, a la forma de actuar ante los tribunales. Primero, su consa-

²⁰ Dupuy, J. M. *Droit International Publique*. Dalloz. France. Pp. 164-170. N'Guyen Qoch DIN. *Droit International Publique*. Eyrolles. Pp. 354-360.

²¹ Nations Unies. 1996. *The Law of the Sea, Concept of the Common Haeritage of Mankind*. UN. New York.

²² Sentencia del 19 de agosto de 1998: Res. 05974-A-98, en Sagot, Á. 2000. *Los principios del Derecho Ambiental en las Resoluciones de la Sala Constitucional*. Costa Rica. Pp. 26-28.

gración constitucional permitió ampliar el concepto de ambiente. Resulta del artículo 50, como complemento, "el derecho de todo ser humano de disfrutar de un ambiente óptimo para el buen desarrollo de la vida humana y la protección y conservación para las generaciones de las bellezas naturales" y "de los bosques naturales como derecho de la colectividad", y "de disfrutar de un ambiente libre de contaminación".

Segundo, su consagración permitió la posibilidad de que toda persona actúe para proteger tanto su derecho personal como el de la comunidad. En efecto, la Sala Constitucional actúa cada vez que "la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a ese derecho fundamental la sufre tanto la comunidad como el individuo en particular"²². Se trata allí de un modelo de actuación pertinente para proteger los intereses difusos a través de la "legitimación activa". No obstante, se trata de un derecho unido a otros derechos constitucionales, como el derecho a la vida -o a la salud²³. Así, "el derecho a un ambiente sano es un derecho fundamental derivado de los artículos 21, 50 y 89 de la Constitución Política"²⁴. En efecto, su protección supone la aplicación de otros derechos constitucionales.

Derechos formando un bloque de constitucionalidad

Podemos deplorar actualmente que los principios de participación y de derecho a la información por parte de los ciudadanos no estén expresamente inscritos en la Carta Magna, porque se trata de principios fundamentales para formar un bloque de constitucionalidad. Salvo el derecho a la información inscrito en el artículo 30, el derecho a la participación en los asuntos de interés público tiene un valor infra-constitucional, ya que está solamente establecido en ciertas leyes²⁵. Se trata ahora de consagrarlo en la Constitución Política como un derecho y garantía social de valor constitucional.

Para alcanzar una democracia más participativa es necesario que los ciudadanos jueguen un rol más activo. La información constituye un elemento positivo de una democracia participativa. Sin embargo, ésta es insuficiente sin la par-

ticipación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés público. En el ámbito de la protección del ambiente su reconocimiento constitucional reviste suma pertinencia e importancia.

Es evidente que la protección constituye una obligación estatal, pero es también un deber de los ciudadanos. Para que éste pueda ejercerse en la práctica los ciudadanos deben, directa o indirectamente, ser informados, para así poder participar efectivamente en las tomas de decisiones. Es decir, cualquier proyecto supone la existencia de un proceso de consentimiento por parte de la gente entre la que será desarrollada la acción proyectada.

El concepto *bloque de constitucionalidad* fue planteado y desarrollado por la Sala Constitucional francesa. Frente a un caso de inconstitucionalidad de la ley, reformando el derecho de asilo, tal Sala dispuso que "algunos principios generales y constitucionales inscritos en la Constitución y convenios internacionales forman un bloque de constitucionalidad que permiten salvaguardar los derechos humanos como el derecho de asilo". Así, la protección de los derechos humanos supone la aplicación de ciertos principios generales de derecho.

En el caso de la protección del ambiente, éste es fundamentado sobre algunos principios internacionales y constitucionales considerados principios universales, inherentes, indivisibles e inalienables o, para tomar la forma de la Sala Cuarta, "son derechos humanos fundamentales".

Así, se trata del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, del derecho de información, del derecho de participación y otras disposiciones como el derecho relativo a las bellezas escénicas e incluso al agua. Juntos forman un bloque de constitucionalidad que impone que, a la hora de establecer una ley o desarrollar un proyecto con impacto ambiental, los principios constitucionales de los artículos 50, 21 y otros principios jurisprudenciales deben ser tomados en cuenta. Así, la protección del ambiente permanecerá como un ámbito compartido por el estado y la sociedad.

²³ Sentencias del 13-4-94. Exp. N°0178-M-94, Voto 1763-94 y de 14-10-94. Exp. N° 4496-A-94, Voto 6073-94.

²⁴ Sentencia de 21-7-98: Exp. N°3797-98, Voto 5255-98.

²⁵ Ver capítulo "Participación Ciudadana" en *Ley Orgánica del Ambiente* N° 7554, p. 7 y sgtes.