

37-2004

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las nueve horas con veinticinco minutos del día veintiséis de enero de dos mil once.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el ciudadano Víctor Hugo Mata Tobar, mayor de edad, Abogado, del domicilio de Apaneca, departamento de Ahuachapán, para que este tribunal declare la supuesta inconstitucionalidad por omisión en que incurre la Asamblea Legislativa, al no regular las obligaciones del Estado en el manejo de recursos naturales y medio ambiente sobre la porción protegida del Inmueble “El Espino”, pues – a criterio del demandante– no se establecen los parámetros o la manera en que pueda cumplirse con el artículo 117 de la Constitución.

I. En el trámite del proceso, los intervinientes expusieron lo siguiente:

I. A. En un inicio, el demandante estableció el contraste normativo respecto del artículo 5 del D. L. 432/1993, que contiene diversas disposiciones relacionadas con la parcelación y urbanización de una porción del inmueble conocido como “El Espino”. Estas disposiciones – sostuvo– son manifiestamente contrarias a lo que establece el art. 117 inc. 1º Cn., en cuanto al deber del Estado de proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente.

Parece indiscutible afirmar –dijo– que, dada su abstracción o generalidad, todas las disposiciones que se encuentran en el entramado de la Constitución son susceptibles de delimitación o regulación de su ejercicio, ya sea por mandato expreso del constituyente o simplemente porque es la única forma de posibilitar su ejercicio.

La única condición o prohibición que establece la Constitución –agregó–, para la regulación del contenido de sus disposiciones, es no atentar contra su núcleo esencial, tal como se desprende del art. 246 Cn.

En el caso de los derechos fundamentales –sostuvo–, la regulación de su ejercicio implica establecer su titularidad, condiciones de ejercicio, manifestaciones y alcances del mismo; aspectos que no necesariamente deba regular el Legislativo, como sucede en el caso de su limitación o restricción.

Las obligaciones constitucionales –aseveró– no podrían regirse por criterios diferentes, y comprendería establecer la titularidad de su ejercicio y sus condiciones, sus manifestaciones y alcances e, incluso podría añadirse, la precisión de su ejercicio, la determinación del órgano encargado de cumplirla, la forma cómo se va a realizar, al igual que su objeto y fin.

Cuando el constituyente es suficientemente claro –manifestó–, el legislador debe abstenerse de su regulación o definición, pues su intervención ya no es necesaria; cuestión en realidad rara, pues la Constitución generalmente establece solo el núcleo esencial del derecho o del deber, y deja los otros aspectos al cuidado del legislador para que los configure.

En el caso que nos ocupa –afirmó–, la Constitución expresamente señala obligaciones claras al Estado en materia de recursos naturales y medio ambiente. Así, en el primer inciso del art. 117 Cn., establece por un lado la obligación estatal de proteger los recursos naturales y, por el otro, proteger la diversidad e integridad del medio ambiente. El propósito o fin de estas dos obligaciones es garantizar el desarrollo sostenible.

Estas dos obligaciones, expresamente señaladas por la Constitución –sostuvo–, no pueden ser alteradas en la configuración legal de su ejercicio, tampoco el fin que persigue la obligación que, como se ha citado, es el desarrollo sostenible.

En el presente caso –adujo–, al regular el manejo de una urbanización o lotificación de una parte del inmueble “El Espino”, el legislador señala algunas de las medidas que deben observarse para realizarlo, como parte de las obligaciones estatales. El problema, sin embargo, es que el legislador se queda corto, *es omiso*, en cuanto al contenido de las diferentes obligaciones del Estado en esta materia concreta: manejo de recursos naturales y del medio ambiente.

En el artículo 5 –agregó–, que es la única disposición que se refiere a la urbanización o lotificación del inmueble “El Espino”, el legislador no establece los parámetros o la manera de cumplir con la obligación que le impone la Constitución, respecto de lo dispuesto en el primer inciso del art. 117 Cn.

El legislador establece otros criterios para cumplir la obligación –señaló–, pero en cuanto a proteger los recursos naturales existentes y la diversidad e integridad del medio ambiente, se queda manifiestamente corto, y en esto reside la inconstitucionalidad, dado que el legislador no tiene discrecionalidad en este punto, sino una clara obligación de seguir lo que le manda el parámetro constitucional.

En este punto –arguyó–, el legislador en lugar de asumir su obligación de proteger los recursos naturales y la diversidad e integridad del medio ambiente, como se lo manda el constituyente, remite el problema a la OPAMSS para que ésta considere su ordenamiento integral y haga un estudio de impacto ambiental, que es una instancia de naturaleza técnico-urbanística con capacidad para manejar los requerimientos constitucionales.

El objetivo o fin de la obligación aludida –el desarrollo sostenible– tampoco se destaca en la norma impugnada, *se omite*, lo cual nuevamente constituye una razón para declarar su inconstitucionalidad, por cuanto toda actividad relacionada con el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente tiene un propósito bien definido que no puede pasar por alto u omitir el legislador.

No es necesario –señaló– que el legislador diga expresamente que con el manejo de estos recursos naturales y medio ambiente se busca el desarrollo sostenible, pero sí sería de observar que en la *normativa se establecieran las condiciones para hacerlo efectivo*, utilizando para el caso los criterios internacionales sobre esta materia, como es proteger los recursos naturales, el agua, los minerales, la tierra, el aire puro, la diversidad del medio ambiente; para que las futuras generaciones puedan gozarlos, y su explotación no riña con la naturaleza.

En ese orden –adujo–, la parte del inmueble relacionado que se pretende urbanizar es, precisamente, un lugar propicio para la filtración acuífera y contiene diversas especies animales y vegetales importantes para el equilibrio ecológico.

Así, expuestos tales argumentos, el demandante solicitó la inconstitucionalidad del artículo 5 del D. L. 432/1993, por la supuesta violación al art. 117 de la Cn.

B. Realizado el examen de admisibilidad y procedencia sobre los alegatos del actor, este tribunal advirtió algunas incorrecciones en la pretensión que debían ser subsanadas, para emitir un pronunciamiento al respecto.

a. En ese sentido, se advirtió que, en esencia, el alegato principal se postulaba como la falta de desarrollo legislativo en cuanto a la protección del medio ambiente ante las perturbaciones que pudieran generársele con la urbanización de un sector del inmueble “El Espino”. De tal forma, se trataba de una pretensión de inconstitucionalidad por omisión, en cuanto a la inactividad del legislador en emitir la regulación pertinente que desarrolle los mecanismos idóneos para garantizar la protección del derecho al medio ambiente.

Por ello, se indicó que el tema a dilucidar se postulaba, no sobre el contenido normativo del artículo 5 del D. L. 432/1993, sino sobre la posible inconstitucionalidad por omisión en que incurría el Legislativo al no desarrollar los mecanismos de protección que impone el art. 117 Cn.

Al respecto, se dijo que el principal efecto de este tipo de inconstitucionalidad es constatar la omisión en desarrollar *mandatos constitucionales*, es decir, normas que sin el consecuente desarrollo legislativo ven mermada su eficacia. De tal forma, se acotó que la inconstitucionalidad por omisión, como mecanismo para dar cumplimiento a los dictados constitucionales, es complementaria al carácter normativo y a la eficacia directa de la Constitución, específicamente en cuanto a las disposiciones constitucionales que implican un mandato al legislador.

Y es que, este tipo de prescripciones son verdaderas normas jurídicas que imponen a los entes públicos investidos de potestades normativas la obligación de desarrollarlos, para dar cumplimiento a ciertos elementos del contenido de la Ley Suprema, cuya eficacia está condicionada por la interposición del legislador.

En ese sentido, y asumiendo que todas las normas constitucionales vinculan, sin excepción, y que por esencia todos los derechos son operativos, existen algunos casos en los que la Constitución solamente deja enunciado un mandato al legislador para que este lo desarrolle dentro de los límites que la misma norma impone.

No obstante, la supuesta inconstitucionalidad por omisión señalada no había sido adecuadamente expuesta por el actor y, por tanto, se le previno para que aclarara si solicitaba un pronunciamiento de inconstitucionalidad por omisión; en cuyo caso debía señalar el mandato al legislador que deriva de la disposición constitucional propuesta como parámetro de control y la omisión legislativa correspondiente.

b. Asimismo, se advirtió que el actor también alegaba que la disposición impugnada, al establecer que el desarrollo y el ordenamiento de la porción del inmueble “El Espino” deberá sujetarse a las leyes y reglamentos que regulen la materia urbanística, remite el problema a la OPAMSS, para que sea esta quien lo desarrolle. Es decir, el legislador, en lugar de asumir su obligación de proteger los recursos naturales y la diversidad e integridad del medio ambiente, como lo manda el constituyente, remite tal obligación a una instancia de naturaleza técnica-urbanística sin capacidad de manejar los requerimientos constitucionales.

No es la OPAMSS –señalaba el solicitante– quien debe establecer los parámetros de desarrollo del inmueble “El Espino”, en cuanto a su urbanización y lotificación, sino el legislador mismo; omitirlo es violar la Constitución.

En ese sentido, esta Sala advirtió que tales argumentos implicaban un motivo distinto al señalado por el actor, pues sostiene la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, en tanto que el legislador ha delegado sus atribuciones constitucionales para desarrollar la protección del medio ambiente.

Sin embargo, tal motivo de impugnación no había sido adecuadamente sustentado en lo concerniente al señalamiento del parámetro de control; por tal razón, esta Sala previno al demandante para que aclarara si –además– pretendía la inconstitucionalidad de la disposición impugnada por la supuesta violación a la *indelegabilidad de funciones*; en cuyo caso debía señalar adecuadamente la disposición constitucional que serviría de parámetro de control y los términos concretos de la supuesta violación.

C. Al respecto, el demandante afirmó que, en efecto, alegaba la falta u omisión de desarrollo legislativo en el caso de la urbanización de una porción del inmueble ya mencionado, que podría causar daños al medio ambiente, ya que el art. 5 del D. L. 432/1993, se queda corto y le quita eficacia al mandato constitucional establecido en el art. 117 Cn.

Esta disposición constitucional –agregó– establece que es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, por lo que el legislador o quien desarrolle el ejercicio de esta disposición, según el art. 246 Cn., debe hacerlo sin alterar su esencia. Por eso, cuando el legislador en el D. L. 432/1993 se queda corto u omiso en cuanto a los elementos del parámetro constitucional señalado, viola la eficacia de dicha disposición.

El mandato al legislador –dijo– deriva del art. 117 Cn., y la omisión legislativa se verifica en dos dimensiones. Una general, que viene dada por el art. 246 Cn., al disponer que los principios, derechos y obligaciones establecidos en ella, no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio. En cuanto al término “alterar”, el actor afirmó que este vocablo puede interpretarse tanto en sentido positivo, como en sentido negativo. En el primer caso, el legislador u otro ente normativo cambian o modifican el precepto constitucional, al regular su ejercicio, es decir, tocan o afectan su esencia. Mientras que, en un sentido negativo, el legislador que regule el

ejercicio de un derecho constitucional, omite o no incluye dentro de su ejercicio la esencia o parte de la esencia del precepto constitucional.

La dimensión particular –sostuvo– se establece en el art. 117 Cn., que impone al Estado el deber de proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible. Dicho artículo contiene un mandato constitucional permanente y concreto, que necesita desarrollo legal para su efectividad.

En cuanto a la prevención que pretendía del demandante la aclaración respecto a la posible inconstitucionalidad de la disposición impugnada por la supuesta violación al principio de indelegabilidad de funciones, el actor manifestó que no procuraba un pronunciamiento en dicho sentido.

D. Subsanas las incorrecciones advertidas al inicio del proceso, se procedió a admitir la demanda que ahora nos ocupa, con ciertas aclaraciones sobre la *posibilidad* de conocer pretensiones de inconstitucionalidad sobre cuerpos normativos o disposiciones que ya han sido *objeto de un pronunciamiento desestimatorio* por parte de esta Sala.

Así –se dijo–, en resolución de improcedencia de 23-VII-2004, pronunciada en el proceso de Inc. 20-2004, esta Sala afirmó que de todas las competencias de un Tribunal Constitucional, la más relevante desde el punto de vista del sistema de fuentes es, sin duda, el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes, ejercido mediante el proceso de inconstitucionalidad, pues el pronunciamiento que lo concluye tiene repercusiones dentro del mismo ordenamiento jurídico.

En ese sentido, el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales establece que la declaratoria de inconstitucionalidad de un cuerpo normativo o disposición impugnada, tiene los mismos efectos *erga omnes* (generales) que poseen los del objeto de control, es decir, tiene plenos efectos frente a funcionarios y particulares.

En el caso que el pronunciamiento definitivo sea desestimatorio –que declare la no existencia de la inconstitucionalidad alegada–, la incidencia sobre la realidad jurídica preexistente al pronunciamiento se manifiesta de manera similar, pues *no cabría la posibilidad de examinar en un nuevo proceso la constitucionalidad del cuerpo normativo o disposición impugnada por los mismos motivos desestimados*.

Ahora bien, en resolución de admisión de 23-IX-2003, pronunciada en el proceso de Inc. 16-2003, esta Sala advirtió que, aunque la disposición impugnada ya había sido objeto de control

en un proceso anterior, ello no impedía que se examinara en un nuevo proceso la constitucionalidad del objeto de control, pues los demandantes alegaban *motivos distintos a los desestimados en el proceso anterior*.

Y es que, se afirmó que el pronunciamiento que verifique la no existencia de la inconstitucionalidad alegada, no implica por sí solo la imposibilidad para realizar un nuevo examen en la normativa infraconstitucional bajo parámetros de control constitucional *distintos* a los que sirvieron de fundamento en la decisión desestimatoria, pues el examen de constitucionalidad anterior no vuelve inexpugnable a la disposición objetada por otros argumentos de control constitucional.

En el presente caso, se advirtió que el D. L. 432/1993 ya había sido impugnado anteriormente en los procesos de Inc. 5-93 y 6-99. En el primero de ellos, por sentencia de 2-VII-1998, esta Sala emitió un pronunciamiento desestimatorio respecto de la impugnación de los arts. 1 inc. 2º, 5 y 6, así como del Decreto en su totalidad; mientras que en resolución de 20-VI-2001, pronunciada en el proceso de Inc. 6-99, se sobreseyó la pretensión, pues ya no demostraba la supuesta confrontación internormativa que el actor advirtió en su momento, dada la reforma del art. 117 Cn.

No obstante lo anterior, y advertida que ha sido la posibilidad de conocer sobre pretensiones que persiguen la impugnación del mismo objeto de control en procesos posteriores al que se desestimó, en el presente caso, ello se traduce en la verificación de un motivo de inconstitucionalidad distinto de los ya conocidos por este tribunal –la supuesta inconstitucionalidad por omisión al art. 117 Cn. –, admitiéndose la demanda en los términos expresados.

2. La Asamblea Legislativa, en su carácter de autoridad demandada, rindió informe en el cual afirmó que la omisión aludida no es tal, ya que en el art. 5 del D. L. 432/1993, se dan los criterios y las regulaciones en materia urbanística, es decir, que no será a libre albedrío de los lotificadores la urbanización, y sólo podrá hacerse uso del 50% del área total del lote o parcela para construir.

Asimismo –agregó–, la Asamblea, con el propósito de desarrollar lo establecido por el art. 117 Cn., consideró preciso compatibilizar las necesidades de desarrollo económico con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y proteger al medio ambiente, pues con el

deterioro acelerado de este se estaban ocasionando grandes problemas económicos y sociales, que amenazaban con daños irreversibles para el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

Para enfrentar con éxito y de forma integral los problemas ambientales –sostuvo–, se emitió la Ley del Medio Ambiente, moderna y coherente con los principios de sostenibilidad del desarrollo económico y social, habida cuenta que el medio ambiente está conformado por varios elementos interrelacionados.

Dicha ley –siguió– desarrolla las disposiciones constitucionales que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; además, regula la gestión ambiental, pública y privada, y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los Municipios y los habitantes en general; y asegura la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia.

Además –agregó–, en 1994 se aprobó la Ley del Fondo Ambiental de El Salvador, la cual tiene por objeto la captación y administración de recursos financieros para sufragar planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación, mejoramiento, restauración y el uso racional de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con las prioridades establecidas en la estrategia nacional del medio ambiente.

En los mismos considerandos de la ley en análisis –manifestó–, se establece la ratificación de los Acuerdos y Memorandos suscritos con otros gobiernos, que tienen por objeto promover las actividades destinadas a preservar, proteger y manejar los recursos naturales y biológicos de El Salvador, así como mejorar la capacidad del país en el manejo sostenible de los recursos naturales, protección del medio ambiente y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de El Salvador.

Por otra parte –dijo–, también se emitió la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, con el objeto de regular el ordenamiento territorial, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de distintas zonas y la plena autorización de los instrumentos de planeación.

Asimismo –indicó –, en enero de dos mil cinco se emitió la Ley de Áreas Naturales Protegidas, cuya finalidad es regular el establecimiento del régimen legal, administrativo y aspectos relacionados con el manejo e incremento de las áreas naturales protegidas, con el objetivo de conservar la diversidad biológica, asegurar el funcionamiento de los procesos

ecológicos esenciales y garantizar la perpetuidad de los sistemas naturales, a través de un manejo sostenible para beneficio de los habitantes del país, pues dicha ley es aplicable en todo el territorio nacional, especialmente en las áreas naturales protegidas declaradas como tales, con anterioridad a la vigencia de la ley mencionada y las que posteriormente se establezcan.

Así –siguió–, si la Constitución declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, y en la citada ley se declara el mismo interés social para las áreas naturales protegidas que forman parte del patrimonio natural del país, no puede existir la omisión alegada por el demandante.

Por otra parte –adujo–, es de hacer constar, en relación con la omisión alegada, que existen otras instancias del gobierno para poder proteger los recursos naturales, pues para ello se necesitan fondos y personal, que no es facultad de este órgano, a quien solo le corresponde emitir leyes. De tal forma, se debe contar con el aval del Órgano Ejecutivo para que establezca los recursos económicos necesarios y la autorización de las erogaciones que se juzguen convenientes para realizar los fines del Estado, pues dicho órgano tiene la dirección de las finanzas públicas y está obligado a conservar el equilibrio presupuestario hasta donde sea posible.

Consecuentemente –concluyó–, no existe ninguna omisión legislativa por parte de la Asamblea Legislativa, pues se ha cumplido con el art. 117 Cn., al establecer las leyes especiales correspondientes a la materia y se han desarrollado legalmente las obligaciones del Estado sobre el medio ambiente.

3. El Fiscal General de la República, en su momento, Belisario Amadeo Artiga Artiga, rindió el informe prescrito en el art. 8 de la L. Pr. Cn., y sobre los aspectos alegados en el proceso manifestó:

El ámbito de conocimiento de la pretensión determinada por la Sala –dijo–, recae sobre la supuesta inconstitucionalidad por omisión en que incurre el Órgano Legislativo, al no desarrollar los instrumentos jurídicos de protección del medio ambiente y los recursos naturales, que se desprende del art. 117 Cn.

Al respecto –afirmó–, y como premisa fundamental del tema, debe partirse de la idea de que no puede realizarse un análisis de la pretensión invocada si no se reconoce previamente la superioridad normativa de la Constitución, ya que, a partir del principio de supremacía constitucional se puede admitir su naturaleza de fuente de todo el ordenamiento; y en

consecuencia, la sujeción de todos los órganos constituidos a la voluntad y espíritu de la Constitución.

Es oportuno destacar –agregó– que no se puede entender el control de las omisiones constitucionales, sin tener presente la tipología y normatividad de las normas que integran el texto fundamental, entre ellas las normas de aplicación diferida o condicionada; las cuales son incompletas en la medida en que su eficacia está condicionada al desarrollo legislativo posterior.

En el caso del art. 117 Cn. –continuó–, es indispensable que el Órgano Legislativo, dada la reserva de ley en el tema, desarrolle el contenido del derecho reconocido en dicha disposición constitucional, para que adquiera su condición de aplicable y pueda producir los mismos efectos que las normas autoaplicativas.

Dentro del contexto de los derechos fundamentales –sostuvo–, se encuentra el derecho a la calidad de vida, lo que implica, por un lado, el reconocimiento a tener un ambiente saludable que permita el desarrollo equilibrado de la vida y, por otra parte, el desarrollo de políticas públicas definidas y claras, que permitan el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Precisamente –apuntó–, el mantenimiento y protección de ellos involucra a todas las autoridades públicas.

Según se desprende del art. 117 Cn. –aseveró–, la política estatal ambiental debe ser integral y ha de comprender la participación concurrente del Estado y los particulares, en la protección del medio ambiente, para lo cual el Estado tiene la obligación constitucional de incentivar a los particulares e instituciones y darles la asistencia técnica necesaria para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.

Lo más destacable de la política ambiental –adujo– es permitir que el Estado cumpla con sus obligaciones de promover la utilización racional de los recursos, para lo cual debe disponer de los instrumentos legales idóneos que se deberán implementar para su cumplimiento.

Precisamente –dijo–, el objeto de la pretensión se centraliza en la falta de los límites o de la inexistencia normativa que permita la conservación y el racional aprovechamiento de los recursos naturales, que sea compatible con la prescripción constitucional. Sin embargo, son los órganos competentes quienes determinarán la racionalidad en la utilización de los recursos naturales, es decir, el órgano encargado de la producción normativa y las instituciones públicas son los obligados de cumplir con las prescripciones del art. 117 Cn.

En ese orden de ideas –sostuvo–, en virtud de la obligación de la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, el Estado ha generado toda una serie de regulaciones tendentes a limitar el aprovechamiento de los recursos naturales con el objeto de asegurar su mejor preservación. La Asamblea Legislativa, ante el deterioro acelerado del ambiente y de los recursos naturales, consideró necesario compatibilizar las necesidades ambientales con el desarrollo económico, y se emitieron una serie de instrumentos jurídicos para lograr tal fin, entre ellos, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, cuyo objeto es regular el establecimiento del régimen legal y administrativo en el manejo e incremento de las áreas naturales protegidas, con el fin de conservar la diversidad biológica y asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales y garantizar la perpetuidad de los sistemas naturales.

Por lo tanto –finalizó–, es de hacer notar que la omisión aludida por el demandante, por la falta de la regulación normativa para la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, se desvanece por cuanto con la emisión de la normativa secundaria relacionada en el presente escrito, se garantiza el más elemental derecho al medio ambiente, reconocido en el art. 117 Cn. Y por ello, debe declararse que no existe la inconstitucionalidad por omisión alegada.

II. Expuestos los argumentos de la parte actora para evidenciar la pretendida inconstitucionalidad por omisión, las razones aducidas por la autoridad demandada y la opinión del Fiscal General de la República, corresponde ahora exponer el orden lógico de la presente decisión, previo a decidir el fondo de los planteamientos esgrimidos en la demanda.

Así, en una primera etapa, se plasmarán algunas nociones sobre la inconstitucionalidad por omisión y su relación con los derechos fundamentales (III); ello nos llevará al tema de las garantías de los derechos fundamentales (IV). Luego, se efectuarán algunas consideraciones respecto del derecho al medio ambiente, tanto en su faceta subjetiva, como objetiva (V). Finalmente, a la luz de lo anterior, se analizará el caso concreto (VI), y con base en ello, se procederá a pronunciar el fallo que, según Constitución, corresponda.

III. 1. A. La eficacia es una de las dimensiones inherentes de toda norma jurídica, pues estas se originan con la intención de tener reflejo aplicativo en la sociedad y, de esta forma, cumplir con su *razón esencial*: regular de modo real la convivencia.

Además, la Constitución recoge un conjunto de valores e ideas que se traducen en normas jurídicas y en un determinado contenido fundamental que busca vivificarse y cumplir también con el postulado de eficacia aludido.

B. Ahora bien, este modo de regular la convivencia tiene como resultado una Constitución integrada por normas de diferente carácter y de distinto tipo, con la consiguiente repercusión en la intensidad de su vinculación. Así, los artículos de la Ley Suprema exigen distinta intensidad de desarrollo (sin que ello signifique que poseen una significación dispar o un protagonismo diferenciado).

De hecho, bajo el modelo del Estado actual, los textos constitucionales contienen una serie de *mandatos* que *requieren* actuaciones concretas de muchos tipos por parte de los órganos públicos; tan necesarias que si esas actuaciones no se llevan a cabo, la Constitución podría verse vulnerada.

Generalmente, la existencia de este tipo de disposiciones de mayor apertura se traduce en una serie de órdenes al legislador. Tales prescripciones, designadas por la doctrina como *mandatos al legislador*, no son meras proposiciones declarativas de buenas intenciones, sino que son verdaderos mandatos jurídicos que obligan al emisor a conectarles con otras de desarrollo infraconstitucional para perfeccionar su plenitud aplicativa.

2. A. Ante esa diversidad de prescripciones constitucionales, el ordenamiento jurídico debe tener mecanismos y vías de defensa contra su infracción –sea por acción o por omisión–, porque de otra forma se generaría su violación sin consecuencias y se negaría el carácter de norma jurídicamente vinculante de la Constitución.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la supremacía constitucional no solo se limita a convertir a la Ley Suprema en referente negativo, como límite al poder, por el contrario, provoca además que su proyecto normativo sea de obligatorio cumplimiento. Así, la falta de realización de estas obligaciones es también una violación a la supremacía constitucional, pues si se dejara la opción de cumplirlas o no, a discreción de los poderes ordinarios o constituidos, se los colocaría en el mismo nivel del Constituyente.

Por lo tanto, la aceptación del instituto de la omisión vulneradora de la *norma constitucional* se refleja en obligaciones de *hacer*, para cuya efectividad está diseñado el mecanismo procesal de control de las *inconstitucionalidades por omisión*.

B. Establecido lo anterior, podemos conceptualizar la omisión inconstitucional como la falta de desarrollo por parte del legislador, en un plazo razonable, de aquellos mandatos constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma que impide su eficaz aplicación.

No se trata, pues, de una simple negativa de hacer; significa no hacer aquello a lo que, de forma concreta, está constitucionalmente obligado. Con esta definición, se puede verificar que la inconstitucionalidad por omisión debe conectarse con una exigencia constitucional concreta de acción.

En ese sentido, en la definición del tipo de control que nos ocupa, se conjugan dos elementos trascendentales para determinar cuándo se está en presencia de una inconstitucionalidad por omisión: la falta de desarrollo y la ineficacia de las disposiciones constitucionales.

La falta de desarrollo se vincula con los preceptos constitucionales que requieren tal proceder de una forma específica, pues no todas las disposiciones constitucionales poseen el mismo carácter, jurídicamente hablando.

Asimismo, existe una inconstitucionalidad que se deriva de una actividad incompleta, de un accionar omisivo por parte del legislador, cuando por mandato constitucional *tendría que extender el alcance de la ley a determinadas materias y no lo hace*, o cuando al omitir ciertos destinatarios produce vulneración de derechos fundamentales, principalmente en términos de igualdad en el ejercicio de los mismos.

C. Ahora bien, esta modalidad de vulneración constitucional se puede llevar a cabo de dos formas: como *omisión absoluta*, que consiste en la total ausencia de cualquier normativa que dote de eficacia a las normas constitucionales que lo requieren; y como *omisión parcial*, en la cual, la normativa de desarrollo existe, pero es insuficiente. Por tanto, la falta de desarrollo se concibe en un sentido amplio, que abarca no solo la total ausencia de legislación en el punto conflictivo, sino también la presencia de una normativa incompleta o parcial.

En ese orden, las omisiones parciales no se restringen al quebrantamiento del principio de *igualdad*, abarcan también una incompleta regulación de un instituto, capaz de originar *la ineficacia del mandato constitucional y el consiguiente fraude al texto básico*.

Consecuentemente, en las omisiones relativas o parciales se distinguen dos especies: las que infringen el principio de igualdad –exclusión arbitraria de beneficio– y las que suponen una

deficiente regulación de un aspecto que le daría plenitud, es decir, completaría a la normativa constitucional.

3. A. Así, la inconstitucionalidad por omisión es un concepto que se conjuga y traza límites mutuos con la libertad de configuración del legislador, que no significa una suerte de “cheque en blanco”, ni que las disposiciones constitucionales son eficaces en tanto que sean desarrolladas por el legislador.

Esa libertad de configuración legislativa se identifica con la facultad de escoger el contenido de las leyes entre un número de alternativas de acciones válidas constitucionalmente –o cuando menos, no contrarias a la Constitución–, mediante las cuales concreta los enunciados constitucionales y regula la convivencia de una comunidad jurídicamente organizada.

Esta concreción, que también se denomina *actualización*, es importante para que la fuerza normativa de la Constitución pueda desplegarse sobre los particulares y sobre los demás poderes públicos; y para que, de modos más concretos, se pueda transformar la realidad normada buscando su acomodo en la Ley Suprema.

B. Las medidas legislativas que desarrollen los preceptos constitucionales pueden estar provistas de diferentes objetivos. Por una parte, pueden perseguir la ordenación de las diversas exigencias que dimanan de todas las disposiciones iusfundamentales entre sí; pues, dada su indeterminación, podrían llegar a entenderse como incompatibles –en un sentido práctico–.

Pero, como se ha afirmado, la atribución al Legislativo de la competencia para desarrollar la Constitución, no significa que las disposiciones de esta no sean directamente aplicables. El cumplimiento de los enunciados constitucionales puede exigirse en todo caso, *antes*, durante y después de la expedición de las leyes que los configuran, los desarrollan o los restringen.

En ese sentido, si bien la legislación secundaria es actualización de la Constitución, en tanto que mediante ella se concretan los estándares normativos derivados del texto constitucional –marco de posibilidades de las cuales dispone el legislador en cada momento histórico–, ello no significa que la intervención legislativa pueda dejar de ejercerse.

4. Tratándose de los derechos fundamentales y en relación con las omisiones legislativas, existe una notable paradoja: si bien, en principio suponen barreras al legislador, en algunos casos, su plena eficacia requiere de colaboración legislativa. Más en general, puede decirse que la mera presencia de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico trae inevitablemente

consigno que muchas leyes incidan sobre ellos, regulando su ejercicio o restringiendo su contenido en determinados supuestos.

A. De tal forma, los derechos fundamentales son a la vez límite frente a la ley y objeto de regulación de la misma. Claro ejemplo de ello es la idea de que el legislador no solo es una amenaza para los derechos fundamentales, sino también, una garantía de estos a través de la reserva de ley.

Ello, porque los derechos fundamentales no se configuran únicamente como derechos de defensa, que quedan satisfechos mediante una mera abstención por parte de los poderes públicos; los derechos fundamentales también implican pretensiones de participación o de prestación en sentido propio. Y la satisfacción de todas estas pretensiones comporta, en mayor o menor grado, una actuación positiva del Estado.

Así, frente a la vinculación negativa de la ley respecto de los derechos fundamentales, existe también una llamada *vinculación positiva* que impone al legislador una tarea de promoción de los derechos fundamentales desde su carácter objetivo.

B. Del carácter objetivo de los derechos fundamentales derivan las siguientes consecuencias:

a. Su proyección y fomento de eficacia ante la sociedad (como el caso de la libertad de expresión y libertad de información); sin que ello signifique la “instrumentalización” del derecho, ni vaciarle de utilidad individual si no cumple un fin social o democrático.

b. El carácter expansivo y la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en todas las esferas de la realidad y del ordenamiento jurídico, incluso en las relaciones entre particulares.

c. Configuran un genérico deber estatal de protección de los mismos. Así, de la significación y finalidades de estos derechos dentro del orden constitucional, se desprende que su garantía no puede limitarse a la posibilidad del ejercicio de pretensiones de parte de los individuos, sino que ha de ser asumida por el Estado. Por consiguiente, no se deduce solamente la obligación negativa para este de no lesionar la esfera individual protegida por los derechos fundamentales, sino también la obligación positiva de contribuir a la efectividad de tales derechos.

C. Ahora bien, en relación con este tema, debe advertirse que la ausencia de legislación no puede significar la inexistencia de un contenido constitucionalmente definido del derecho, y por tanto, susceptible de protección jurisdiccional.

Y es que, aun en la hipótesis de que un derecho constitucional requiera la *intervención legislativa* para su concreción y plena eficacia, el reconocimiento que del mismo haga la Constitución no se limita a establecer un mandato dirigido al legislador para desarrollar la protección individual de los derechos, de modo que estos solo sean exigibles cuando el legislador los haya desarrollado. Por el contrario, los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, es decir, no son meros principios programáticos. Este principio general de aplicabilidad inmediata no sufre más excepciones que las que imponga la propia Constitución expresamente.

5. Por tanto, el tema a dilucidar es la conexión que puede existir entre la inconstitucionalidad por omisión y las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales, específicamente respecto de su carácter objetivo y de aquellos aspectos de tales derechos que necesiten configuración legal.

Estas facetas *prestacionales* de ciertos derechos -que requieren configuración legal- encuentran un ámbito de protección mucho más operativo en las medidas legislativas que los desarrollan; ahora bien, de esa necesidad de las medidas o actuaciones legislativas o reglamentarias para la operatividad real de estos derechos, no debe derivarse que las inacciones de los poderes públicos conviertan a los citados derechos en meras entelequias.

Cuando la Constitución ordena a uno de los poderes la operatividad normativa de un derecho, ese poder está obligado a establecer las condiciones para llevarla a cabo. Y cuando su abstención implica o involucra un daño o menoscabo para un derecho, la jurisdicción constitucional puede constatar la existencia de una omisión inconstitucional.

Este deber estatal de protección de los derechos fundamentales se articula, sobre todo, en las *garantías adicionales* de los derechos fundamentales que quedan fuera de su contenido subjetivo, derivadas, por lo general, de normas de mandato o competencia, de organización y de procedimiento.

IV. 1. A. Establecido lo anterior, la discusión se traslada al terreno de las garantías adicionales al contenido del derecho. Dicha expresión –garantía– carece de un significado

técnico-jurídico preciso; sin embargo, puede partirse de su consideración como conjunto de medios que el ordenamiento prevé para la protección de los derechos fundamentales.

En ese orden, garantía es una expresión con la que se designa cualquier técnica normativa o procedimiento de protección de un derecho subjetivo. Ello implica la existencia de dos aspectos fundamentales para su estructuración: el principio de legalidad y el principio de jurisdiccionalidad.

a. El primero de ellos exige que las prestaciones que satisfacen las facetas objetivas de los derechos sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas a su arbitrio, es decir, es necesario que las leyes prevean unívocamente los presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad sus órganos competentes y procedimientos –garantías preventivas–.

b. Por su parte, el principio de jurisdiccionalidad implica que las lesiones a los derechos deben ser sancionadas o corregidas; para ello, es necesario que tales derechos sean todos justiciables, es decir, accionables en juicio frente a los sujetos responsables de su violación, sea por comisión u omisión. De tal forma, se trata de un conjunto heterogéneo de herramientas, pues abarca tanto procedimientos de distinta índole, como requisitos sustantivos, cuyo rasgo común es, precisamente, estar dirigidos a asegurar la observancia y la efectividad de los derechos fundamentales.

Por tanto, uno de los grandes retos para la consolidación de un constitucionalismo efectivo pasa por la exigencia de crear un adecuado sistema de garantías, es decir, si tomamos en cuenta que las Constituciones actuales ya contemplan articuladamente los derechos fundamentales, lo que hay que hacer no es reiterar su reconocimiento, sino construir un entramado institucional para volverlos eficaces.

B. Aunque, como es sabido, algunos derechos fundamentales generan obligaciones de contenido positivo y requieren, tanto de un desarrollo legal detallado como de la organización y establecimiento de toda una estructura institucional para su defensa –como el derecho al sufragio–, lo cierto es que las clásicas libertades individuales suelen tener carácter negativo; esto es, su satisfacción exige la abstención de los sujetos obligados, la no interferencia en el ámbito de inmunidad asegurado por el derecho. Ello no significa que al legislador no le corresponda un relevante papel en la disciplina normativa de los derechos fundamentales, concretando las

facultades atribuidas, organizando, regulando y limitando su ejercicio y, en definitiva, ofreciendo un marco jurídico eficaz para su garantía.

2. A. En ese sentido, y asumiendo que todas las disposiciones constitucionales vinculan, sin excepción, y por esencia todos los derechos son operativos, existen algunos casos en los que la Constitución solamente deja enunciado un mandato al legislador para que este lo desarrolle dentro de los límites que la misma norma impone.

Así, los derechos fundamentales tienen la fuerza propia de la norma que los proclama, y es acertado afirmar, en consecuencia, que el rasgo más peculiar de los derechos fundamentales es que operan, incluso, frente al legislador.

Ahora bien, en los derechos de configuración legislativa tiende a predominar la dimensión objetiva sobre la subjetiva. Y de allí la función preferente que desempeñan en la interpretación del Derecho y el interés público que existe en su protección.

Así, lo que sucede es que, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, la fuerza obligatoria del precepto se transforma en la prohibición de emanar normas contrarias a la Constitución. Es decir, los derechos con aspectos prestacionales que precisan de configuración legal, como normas objetivas, desempeñan también una función reaccional, en caso de no contar con un entramado de normas secundarias que especifiquen el quién, el cómo y las circunstancias de los sujetos llamados a realizar la prestación objeto del derecho.

En ese orden, resulta necesario distinguir conceptualmente entre *derechos subjetivos*, que son las expectativas positivas –de prestación– o negativas –de no lesión– atribuidas a un sujeto por una norma jurídica, y los deberes o prohibiciones *correlativas* a aquellos, los cuales se estructuran a partir de *garantías*.

B. La estructura del derecho moderno impone distinguir entre los derechos y sus garantías; en virtud del principio de legalidad que obliga a reconocer que los derechos existen si están normativamente establecidos, así como las garantías constituidas por las obligaciones y las prohibiciones correspondientes existen si también ellas se encuentran normativamente establecidas.

La consecuencia de esta distinción entre derechos y garantías es de enorme importancia desde el punto de vista teórico, pues supone que el nexo entre expectativas y garantías no es de naturaleza empírica sino normativa, que puede ser contradicho por la existencia de las primeras y

la inexistencia de las segundas; y que, por consiguiente, la ausencia de garantías debe ser considerada como una indebida inacción que los poderes públicos tienen la obligación de superar.

V. Establecido lo anterior, corresponde exponer algunas nociones relacionadas con el derecho al medio ambiente, derivado por la jurisprudencia de esta Sala en la sentencia pronunciada el 2-VII-1998, Inc. 5-93.

I. El ser humano forma parte de un sistema complejo de relaciones e interrelaciones con el medio natural que lo rodea. Se trata de una correspondencia constante entre la sociedad y la naturaleza, que reclama la regulación jurídica conciliadora, en la cual los recursos naturales dejen de ser bienes de explotación económica y se conviertan en bienes de protección jurídica.

El correcto abordaje de este tema requiere –como punto de partida–, acotar qué bienes pueden calificarse de ambientales. Solo configurado el bien jurídico *medio ambiente*, cabrá articular para él un sistema adecuado de protección.

Efectivamente, la primera cuestión a prefigurar es la delimitación del objeto de protección, pues escoger determinada acepción de *medio ambiente* tiene indudables repercusiones metodológicas y prácticas para concebir el carácter normativo del art. 117 Cn.

Para ello, se debe adoptar una noción estructural, cuya idea rectora sea el *equilibrio de los factores ambientales y de sus interrelaciones*. Y es que, los elementos del medio ambiente mantienen entre sí complejas relaciones, producto de la constante mudanza a la que se hallan sometidos los bienes ambientales; circunstancia que impide contemplarlo estáticamente.

Por tanto, el concepto objetivo más adecuado para cumplir las finalidades enunciadas por el art. 117 Cn., incluiría los elementos protegidos en torno a componentes ambientales, verbigracia los recursos naturales –agua, aire, suelo, subsuelo, fauna, flora, costas, fondos marítimos, entre otros–, así como las relaciones que entre ellos se generan –clima, ecosistema, espacios naturales, entre otros derivados–.

En ese orden de ideas, puede afirmarse que *medio ambiente es el entorno vital del ser humano, en su relación con los recursos naturales y que está conformado por elementos geológicos, climáticos, químicos y biológicos que rodean a los seres vivos y condicionan su existencia y desarrollo*. Ante tal noción –por mucho genérica–, vale aclarar que el medio ambiente no se reduce a la mera suma de los recursos naturales, sino que implica un *entramado*

complejo de las relaciones entre todos los elementos, cuya interconexión les dota de un significado trascendente.

2. Ahora bien, de su ubicación dentro del orden económico podría inferirse que, en rigor, lo que al medio ambiente concierne no constituye un derecho, sino sólo un principio que orienta la actividad económica; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la protección que se proclama sobre los bienes ambientales se pone al disfrute de la persona humana. Con ello, el debate sobre la eficacia del art. 117 Cn. se traslada a un ámbito distinto, en el que *debe presuponerse su eficacia jurídica como norma que consagra un derecho fundamental*.

En efecto, aunque la protección del entorno sea ya un interés de rango constitucional, su posición en el universo de intereses jurídicos no debe abordarse solamente como un mero interés. En este caso, hay una cualidad que traslada el análisis hacia la eficacia de los derechos fundamentales, pues su reconocimiento como tal –y no como mera norma programática– implica asegurar su protección de maneras más concretas e intensas, para evitar que degenera en letra muerta.

Entonces, determinar que la Constitución reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona intensifica la obligatoriedad de los mandatos ambientales que también recoge el artículo 117 Cn.; es decir, el reconocimiento de un derecho a disfrutar de un ambiente sano o adecuado, por encima de su regulación o ausencia de regulación, se proyecta sobre el entorno generando titularidades subjetivas concretas en relación con los bienes ambientales. Y esta titularidad subjetiva sobre los bienes ambientales condiciona decisivamente la interpretación del ordenamiento interno en materia ambiental.

3. A pesar de la indeterminación conceptual –propia de las disposiciones constitucionales– en lo que al contenido preciso del derecho al medio ambiente respecta –en su faceta subjetiva–, este se desglosa en un conjunto de facultades incluidas en su ejercicio: primero, el *derecho a gozar del medio ambiente*; el segundo, el *derecho a que tal medio se preserve*; y tercero, el *derecho de protección frente a las lesiones u amenazas a los dos derechos anteriores*. El primero formaría el contenido material del derecho en comento, mientras que los otros dos, mostrarían una faceta preventiva y reaccional.

A. a. Sobre el goce del medio ambiente, se advierte que, obviamente, ha de abarcar de manera conjunta a todos los elementos ambientales, es decir –según se apuntó arriba–, los

recursos naturales –agua, aire, suelo, subsuelo, fauna, flora, costas, fondos marítimos, entre otros–, así como las relaciones que entre ellos se generan –por ejemplo, clima, ecosistema, espacios naturales, etc.–.

En ese sentido, el *disfrute del entorno* constituye la conducta rectora del derecho al medio ambiente. El verbo implica la acción de percibir y gozar los productos y utilidades de una cosa: el bien ambiental, en el presente caso. Por tanto, lo que se percibe y se goza son los productos y utilidades del entorno. El término genérico puede descomponerse en distintas situaciones del titular del derecho frente a los bienes ambientales.

Así, involucra un *derecho de acceso* al bien ambiental: acción concreta para que el goce del bien ambiental sea posible. En segundo lugar, implica el *derecho de contemplación* del entorno: acción que enlaza directamente con los beneficios inmateriales que el bien ambiental reporta, en cuanto a su goce. Y finalmente, un *derecho de uso ambiental* del entorno: naturalmente, este derecho de uso no significa esquilmar el medio o agotar los recursos naturales que han de preservarse, se trata más bien de un uso racional de los mismos.

b. Ahora bien, ese conjunto de elementos denominado *medio ambiente*, a cuyo goce se alude es, precisamente, el que resulte apropiado para potenciar un nivel de vida adecuado a la dignidad de la persona humana.

Por tanto, el derecho de goce no se trata únicamente de acceder a cualquier medio o calidad de medio ambiente, sino de poder disfrutar de aquel que sea idóneo para el desarrollo de la persona.

De tal forma, no debe perderse de vista que el disfrute se encamina a un fin personalista, porque el disfrute viene acompañado del deber de conservar el medio ambiente. Por tanto, el goce ambiental no puede ser una actividad individualista y sin objeto, sino finalista, puesto que el derecho protegido por la Constitución, es el desarrollo de las personas disfrutando de un entorno que, para todos, han de preservar los poderes públicos.

c. Finalmente, debe referirse a la universalidad del reconocimiento al derecho del medio ambiente –rasgo compartido con otros muchos derechos constitucionales–, en cuya virtud su titularidad alcanza no sólo a los ciudadanos, sino a *toda persona*.

B. Como se adelantó en párrafos precedentes, indisolublemente ligado con el derecho de goce del medio ambiente está el derecho de preservarlo. Así, el derecho de preservar el medio

ambiente alude a la conservación de los bienes ambientales adecuados. De tal forma, *supone la posibilidad de requerir a las autoridades el cumplimiento de determinadas obligaciones* que implican una *vertiente prestacional* para la efectiva protección del medio ambiente.

Así, en aras de la preservación de la integridad del medio ambiente puede requerirse al Estado el cumplimiento de los siguientes mecanismos:

a. *Función preventiva*: la salvaguardia medioambiental inicia con una actividad de vigilancia y control sobre la utilización de los recursos naturales y puede concretarse, bien en otorgar la concesión para determinadas actividades o para la utilización de bienes de dominio público, en las oportunas autorizaciones para el ejercicio de determinadas actividades o utilización de bienes privados, o en la revisión de concesiones o autorizaciones previamente concedidas para adaptarlas a las exigencias de la planificación medioambiental actual.

b. *Función restauradora*: el derecho de conservación medioambiental incluye la potestad de exigir la reparación, cuando sea posible, de los daños y lesiones propinadas al medio ambiente. Tal actividad se debe encaminar a *mantener* el equilibrio ecológico y restablecer las condiciones previas a las actividades contaminantes u otros supuestos de agresión al medio ambiente. Asimismo, de forma subsidiaria, en los casos en que sea imposible la restauración, puede exigirse al Estado que vele porque se compensen los daños producidos (y consecuentemente a las víctimas más afectadas).

c. *Función promocional*: la preservación del medio ambiente comprende también la posibilidad de intinar una actuación dinámica del Estado hacia el mejoramiento del medio ambiente; ello, a través de mecanismos que alienten *las conductas que se consideren necesarias o positivas para la mejora cualitativa de las condiciones de existencia de las personas*.

C. En relación con el derecho a la protección del medio ambiente, es de señalar que por constituir un derecho fundamental, su tutela incide en el quehacer legislativo, la actividad judicial y la actuación de las autoridades administrativas. En ese sentido, la protección del medio –como ejercicio del derecho subjetivo– ha de estar presidida por las siguientes directrices:

a. La defensa frente ataques u amenazas a los bienes ambientales puede ser dirimida jurisdiccionalmente. Por consiguiente, en la reclamación de tutela del medio ambiente debe otorgarse una amplia legitimación procesal pasiva y activa. Es decir, las peticiones referidas a tal materia han de admitir las formas de acción popular; y a la vez, las obligaciones y

responsabilidades concernidas tendrán que permitir el ejercicio de acciones no solo frente a autoridades estatales, sino también en el seno de relaciones privadas.

b. De igual forma, por tratarse de un derecho constitucional, tanto a los jueces ordinarios, como la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia pueden solicitárseles ejercer su control constitucional –difuso y concentrado, respectivamente– sobre aquellos actos concretos o normativos que revelen una vulneración al derecho en cuestión. Consecuentemente, cualquier disposición legislativa, así como las administrativas o judiciales que impliquen un atentado o una vulneración al medio ambiente sería inconstitucional; y tal declaratoria puede ser requerida ante las autoridades correspondientes, mediante los cauces jurisdiccionales idóneos.

D. Ahora bien, se sabe sobradamente que ningún derecho es absoluto, porque su ejercicio entra en potencial colisión con el ejercicio de otros derechos o con la promoción de intereses y bienes que también reciben protección del orden jurídico. Por tanto, corresponde al Estado fijar el grado de adecuación pertinente de tales bienes, en cada momento y según las posibilidades concretas de la sociedad.

Consecuentemente, en cuanto al medio ambiente, es de señalar que, si bien la preservación y protección del objeto de disfrute corresponden principalmente a los poderes públicos, el goce es expresión de la autonomía personal. Así vista la cuestión, los bienes ambientales estarían a la disposición de la libertad de cada cual para disfrutarlos; sin embargo, como consecuencia de los abusos perpetrados contra los recursos naturales, la Constitución se ocupa de su protección, asegurando su preservación para la presente y las futuras generaciones.

Por tanto, el reconocimiento constitucional del art. 117 Cn. no ampara cualquier goce y uso del entorno, pues si fuera así, tal reconocimiento sería superfluo, ya que la libertad de cada cual se proyectaría sobre el medio ambiente sin límite alguno. Por consiguiente, la misma formulación constitucional implica un límite de ese disfrute, cuyo establecimiento tiene la finalidad concreta de *asegurar el desarrollo de la persona*.

En ese sentido, el ejercicio del derecho queda condicionado por su función social, porque es evidente que la adecuación del objeto del derecho y su finalidad se predicen de todos los individuos y no de unos pocos. Entonces, conviene resaltar su dimensión *uti socius* (interés social) que impide el goce individualizado excluyente de los bienes ambientales.

Y es que, en definitiva, todo ejercicio del derecho tiene que ser compatible con el mantenimiento del objeto y con su goce, incluso simultáneamente, por parte de todos los titulares del mismo. Cualquier ejercicio excluyente constituiría abuso del derecho, pues se desbordarían los límites constitucionalmente trazados.

No cabe, por consiguiente, que cada titular del derecho interprete los términos constitucionales concernientes al derecho según sus personales preferencias, pues lo colectivo del objeto y de su disfrute exigen una intervención pública que pondere la adecuación de los bienes ambientales y el grado de preservación y protección necesarios para que el entorno pueda seguir siendo disfrutado.

En corolario, el disfrute, constitutivo del derecho, se ha de realizar en las condiciones fijadas por el legislador, pues recaerá sobre los bienes ambientales cuya calidad depende de la acción de los poderes públicos, quienes establecerán límites que atiendan, precisamente, a la necesidad de preservar y proteger el medio ambiente adecuado.

4. Acotado lo anterior, es de señalar que el reconocimiento del derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, al margen de su formulación literal, *es también una norma objetiva*, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

Y es que, con base en los presupuestos personalistas del art. 1 Cn. se proclama la adecuación ambiental al servicio del desarrollo de la persona; ello requiere que la acción de los poderes públicos se desenvuelva en virtud y al servicio del ser humano y de su desarrollo vital.

En efecto, la constitucionalización del medio ambiente, además de consagrar un derecho subjetivo –con todas las potestades que le son inherentes–, encarga a los poderes públicos velar por la utilización racional de los recursos naturales y defender y restaurar el medio ambiente. Esta proclamación constitucional del derecho objetivo se proyecta en la orientación última de la política ambiental, y en los principios ambientales derivados de la Constitución.

Por ello, tanto en su vertiente de derecho de libertad, como en su vertiente prestacional, el derecho a un entorno adecuado genera en los poderes públicos obligaciones de no hacer, pero también de hacer. Lo primero, omitiendo cualquier actividad *que restrinja indebidamente el ejercicio personal* de disfrutar el entorno; lo segundo, desplegando una actividad para mejorar constantemente los bienes ambientales y preservarlos para el individuo.

En ese sentido, para cumplir con el último objetivo aludido, es preciso limitar, paralelamente, el ejercicio y el despliegue mismo de la autonomía individual en cuanto al goce. De manera que *la vertiente prestacional del derecho justifica la limitación de su ejercicio como derecho de libertad.*

5. A. Así, no obstante el derecho al medio ambiente posee un carácter de derecho fundamental, su garantía requiere de normas de desarrollo, pues no se puede trazar un límite exacto entre bienes ambientales y no ambientales, tampoco cabe incluir como objeto del derecho cualquier relación del titular con cualquiera de los elementos que lo rodean.

Y es que, el concepto de medio ambiente, si bien alude a elementos naturales, constituye una noción esencialmente antropocéntrica y relativa; por tanto, no hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio; es siempre una concepción concreta, que pertenece al presente y opera en cada sitio particular.

De ahí que, si se pretenden resguardar los bienes ambientales frente a relaciones que puedan generar algún tipo de afectación, las normas de desarrollo son las primeras llamadas a trazar ese límite, sobre todo porque a partir de su contenido, eminentemente técnico, se determinarán las medidas concretas que necesitan los bienes ambientales.

B. Con todo –vale aclarar–, no se ha de entablar una inversión de la interpretación del precepto constitucional, dándole un contenido normativo según la legislación secundaria de desarrollo, y privándole del constitucionalmente adecuado. La idea es reorientar la interpretación del art. 117 Cn. conectándolo con otros principios y valores constitucionales.

Por tanto, el dilema central con el que se enfrentan los intentos reguladores de la materia ambiental consiste en determinar cuán intensa debe ser la protección del entorno y de los recursos naturales, pues las normas jurídicas promueven, por un lado, el desarrollo económico y el bienestar material y, por otro, se proponen proteger el medio ambiente; porque un medio ambiente sano y una naturaleza conservada son bienes de los que depende la calidad de vida.

Al respecto, es de señalar que el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona es uno de los presupuestos que, junto con el bienestar económico y el disfrute de los derechos constitucionales, conforman la calidad de vida. De tal manera, el bienestar no consiste sólo en disfrutar de un consumo suficiente que satisfaga las necesidades básicas, sino que también se nutre de bienes ambientales cuyo goce entraña la limitación racional de su uso; y, por

tanto, reducción o reordenación, al menos, de los bienes de consumo; de todo lo cual ha de ocuparse el Derecho Constitucional Ambiental.

C. En ese sentido, solo cabrá hablar de un Derecho Constitucional Ambiental adscribiéndolo como conjunto de normas y principios jurídicos que regulan los bienes ambientales con la finalidad de preservarlos para su disfrute en los términos del art. 117 Cn. En efecto, en el orden jurídico relativo al entorno se encuentran normas de rango constitucional y otras que, sin poseer ese rango, conectan con aquellas y las completan. El Derecho Ambiental se presenta entonces como un sistema, de cuya coherencia depende el logro de sus fines.

D. Así, no puede perderse de vista que, desde un enfoque *ontológico*, el art. 117 Cn. es una manifestación del *carácter concentrado de los mandatos constitucionales*. A partir de él, la Constitución determina las directrices y los lineamientos básicos para el desarrollo de una *política estatal relativa a los recursos naturales y el medio ambiente*.

De tal forma, la apertura de las disposiciones constitucionales, en tanto que solamente se perfilan normativamente las líneas básicas de las instituciones o aspectos que se han considerado de trascendencia constitucional, implica a su vez la utilización de cláusulas generales, con el fin de facilitar el consenso y la adaptación de la Constitución a los cambios de la realidad normada.

Por tanto, la política ambiental que dispone el art. 117 Cn. plantea –entre otros aspectos– la *remisión al legislador secundario para que desarrolle, mediante leyes especiales, las actividades relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente*; es decir, la Constitución pretende, con carácter general y abierto, establecer las líneas básicas a desarrollarse en el marco normativo secundario, con el fin de regular o racionalizar la utilización de los recursos naturales por los particulares y el Estado.

Hay que resaltar, pues, que las proclamaciones constitucionales cuando se refieren a un ambiente adecuado o sano, están condicionando la tarea legislativa y orientando toda la actuación de los poderes públicos. Al referirse a la adecuación del entorno, nuestra Constitución traza el objetivo último de todas las actividades ambientales de los poderes públicos con consecuencias aún más precisas, ya que el grado de adecuación/nivel de protección se pone al servicio del ejercicio de un derecho constitucional.

E. Por consiguiente, las leyes de desarrollo han de observar ciertos principios, tales como:

a. El principio *conservacionista*, el cual implica, en general, la retirada del mercado de algunos bienes naturales cuya utilización racional prácticamente se reduce al exclusivo ejercicio del derecho a disfrutar del medio. Son ilustrativos los casos de los parques o espacios naturales protegidos, donde se pretende mantener intactos los recursos naturales disponibles, proscribiendo o limitando cualquier explotación de los mismos. Se intenta, pues, conservar bienes ambientales cuyo grado de adecuación es óptimo, y preservarlo casi exclusivamente para el disfrute ambiental.

Este principio se concreta en diversas acciones sobre lo que debe conservarse, sobre todo, los espacios naturales, la flora, la fauna, los procesos ecológicos esenciales de los sistemas, la diversidad genética, la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas y del paisaje.

b. Otro principio es el *proteccionista*, en tanto que la conservación no podría realizarse si no se adoptan medidas protectoras que impidan el deterioro de los bienes ambientales –cuya conservación se pretende–; son necesarios medios técnicos específicos que, generalmente, van asociados con limitaciones de las actividades contaminantes o con otras más específicas, como la prohibición de caza y del comercio de especies protegidas o la evaluación del impacto ambiental.

Así, la regulación de las actividades clasificadas como contaminantes es un mecanismo necesario para la política ambiental protectora –en tanto que preventiva–. Es cierto que, en general, las normas sobre contaminación permiten un cierto grado de emisiones contaminantes, pero estas son menores o se prohíben cuando pueden afectar a bienes ambientales especialmente catalogados y conservados.

Por tanto, las medidas protectoras son más o menos intensas según sea la calidad de los bienes ambientales objeto de las mismas. Esta política preventiva enlaza directamente con el mandato constitucional de velar por la utilización racional de los recursos naturales.

c. Otro principio derivado del art. 117 Cn., se postula como la *mejora del entorno*, pues, no basta conservarlo y protegerlo, además es preciso mejorarlo hasta alcanzar el grado óptimo de adecuación para el disfrute humano. La calidad de vida no posee un contenido constitucionalmente prefigurado, por el contrario, su mejora, según los cánones de calidad que, en cada momento, socialmente se establezcan, es tarea irrenunciable de los poderes públicos.

En ese sentido, las técnicas de mejora del entorno varían según el bien ambiental mejorable. En un entorno muy protegido, por ejemplo, la mejora consiste, más que en aumentar

la calidad del bien ambiental, en acentuar su protección para evitar su deterioro. Para un medio muy deteriorado son precisas, en lugar de técnicas de mejora, medidas restauradoras más enérgicas.

En consecuencia, las medidas de mejora y fomento pueden manifestarse mediante acciones directas de los poderes públicos o, lo que es más frecuente, a través de medidas que promueven cambios en los comportamientos de los particulares, estimulando en ellos conductas más respetuosas con el medio ambiente.

d. También se deriva un principio de *restauración*, pensado para entornos, en general, deteriorados, sobre los cuales es ineludible tal acción restauradora. La mejora del medio pasa, en estos casos, por acciones más enérgicas que sustituyan el uso irracional y contaminante de los recursos naturales por el saneamiento y recuperación de estos espacios. Un ejemplo muy gráfico es la política de reforestación, que implica un cambio de uso del suelo y que, sin excluir el aprovechamiento del terreno, impide su utilización para fines que no sean ambientales.

F. Señalada antes la libertad de los poderes públicos para adoptar medidas protectoras que estimen pertinentes, ello no ampara la lesión del entorno; es decir, *los poderes públicos no pueden dejar de velar por el medio ambiente y la racional utilización de los recursos naturales*. Cosa distinta es que el grado de protección sea mayor o menor, que la calidad de vida se nutra de más riqueza económica o de mayor disposición de bienes ambientales.

Por ello, la estructura del art. 117 Cn. permite a los poderes constituidos, y principalmente al legislador, cierta libertad para modular la consecución de los objetivos constitucionalmente establecidos. Es justamente la indeterminación del fin lo que permite ese margen de discrecionalidad. La amplitud de conceptos tales como “interés social”, “desarrollo sostenible” o “aprovechamiento racional de los recursos naturales” favorecen a la discrecionalidad de los poderes públicos quienes, estando obligados a preservar el entorno y mejorar la calidad de vida, pueden modular el alcance y secuencias de sus acciones.

Sin embargo, *tal margen no permite desatender la protección* del derecho proclamado en el art. 117 Cn.; su reconocimiento refuerza la vinculación de los poderes públicos a los principios ambientales, porque la condiciona no sólo a la satisfacción de un interés objetivo, sino, sobre todo, al ejercicio de un derecho fundamental.

VI. Ahora bien, el tema que nos ocupa se plantea como una supuesta inconstitucionalidad por omisión, en tanto que no se establecen las garantías –o medidas de protección– para la defensa de una de las manifestaciones del derecho al medio ambiente.

1. Para resolver dicha cuestión, debe dejarse claro que –como se anotó en el considerando precedente– el derecho al medio ambiente posee un contenido jurídico prescrito en la Constitución; y que el análisis requerido por el actor para examinar la supuesta omisión del legislador se traslada hacia la falta de garantías que el pleno ejercicio del derecho implica, en sus tres manifestaciones concretas: derecho a gozar del medio ambiente, derecho a que tal medio se *preserve*, y derecho de *reacción* frente a las lesiones de los dos derechos anteriores; es decir, la impugnación por omisión se plantea ante la ausencia de la prestación debida, preventiva y reparadora de la violación al medio ambiente, en la protección de áreas naturales.

Para ello, se diferenció al derecho como aspiración de una acción positiva o negativa, según el matiz de efectividad que presente, y las acciones que corresponden para su defensa – garantías–. Y se concluyó, al respecto, que la falta de previsión legislativa de garantías no vuelve al derecho en letra muerta o desnaturaliza su carácter de derecho fundamental; pues a falta de las garantías, se estaba en presencia de una omisión –aun sin el calificativo de inconstitucional–.

2. En ese orden, es de reiterar que, para considerar dicha omisión como una infracción a la Constitución, debe, en un primer término, determinarse el mandato legislativo que obligue al legislador a desarrollar la situación omitida. De igual manera –para verificar la inconstitucionalidad–, ha de analizarse la omisión en sí misma, es decir, el segundo análisis implica un examen sobre la legislación secundaria a efecto de constatar que, efectivamente, no existe regulación sobre el mandato constitucional, o que existiéndolo, resulta insuficiente, en tanto que no regula los aspectos esenciales del cometido constitucional.

A. Sobre el primer aspecto, ya se ha señalado que el art. 117 Cn., genera –como norma objetiva– obligaciones para los poderes públicos, a fin de que desplieguen las actividades que, según su marco de competencias, les corresponden, y así mejorar constantemente los bienes ambientales y preservarlos para el individuo.

En ese sentido, la tarea estatal de protección y preservación de los bienes ambientales no es sólo producto de obligaciones constitucionales específicas, sino, también, es producto de un deber prestacional, derivado de la proclamación de un derecho fundamental.

Consecuentemente, la política ambiental que dispone el art. 117 Cn. plantea –entre otros aspectos– la *remisión al legislador secundario para que desarrolle, mediante leyes especiales, las actividades relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente*; es decir, la Constitución pretende, con carácter general y abierto, establecer las líneas básicas a desarrollarse en el marco normativo secundario, con el fin de regular o racionalizar la utilización de los recursos naturales, tanto por parte de los particulares como por el Estado.

Por tanto, esta dimensión objetiva del derecho se traduce, al margen de cualquier situación jurídica concreta, en la existencia de un deber general de protección y promoción de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos.

Al respecto, es de señalar que la vinculación de los derechos fundamentales no necesita de intermediación legislativa, y la falta de ésta no neutraliza por completo la operatividad del derecho. Sin embargo, en el plano de sus garantías, estas requieren para su operatividad un desarrollo legal detallado de organización, y el establecimiento de toda una estructura institucional para su defensa.

En consecuencia, el mandato que deriva del art. 117 Cn. exige que las prestaciones tendentes a satisfacer el derecho en análisis sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos, y no abandonadas al arbitrio administrativo. Para ello, es ineludible que las leyes prevean sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad sus órganos competentes y procedimientos respectivos –garantías preventivas–.

B. En lo que a legislación secundaria concierne, es preciso advertir que la inconstitucionalidad alegada por el actor se vincula a la falta de regulación de las obligaciones del Estado en el manejo de recursos naturales y medio ambiente sobre la porción protegida del inmueble denominado “El Espino”, pues, a criterio del demandante, no se establecen los parámetros o la manera de cumplir con lo prescrito por el art. 117 Cn. Por tal razón, en el análisis normativo a realizar únicamente se hará mención de los instrumentos que regulen tópicos estrechamente relacionados con el asunto que se disputa; omitiendo aludir las demás disposiciones que, si bien se refieren al derecho al medio ambiente, no están directamente vinculadas con el asunto debatido.

Así, es de señalar que el tema en cuestión ha sido objeto de desarrollo legislativo y reglamentario, en diversos aspectos. Así, en la Ley del Medio Ambiente se contempla un Sistema

Nacional de Gestión del Medio Ambiente, cuya tarea principal es la coordinación de la gestión ambiental y el establecimiento de la organización estructural y funcional en las entidades del sector público.

De igual forma, se prevé la existencia del Sistema de Evaluación Ambiental y el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, que formulará las políticas, planes y estrategias de conservación y manejo sostenible de esas áreas. Además, la Ley del Medio Ambiente establece las sanciones respectivas, así como las autoridades y el procedimiento para aplicarlas, cuando se verifiquen las infracciones ambientales contempladas.

El Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, además, colabora en la regulación concreta del Sistema de Áreas Naturales Protegidas y sus competencias, detallando las categorías susceptibles de manejo ambiental, así como los fines de estas.

En ese orden, también puede aludirse a la Ley del Fondo Ambiental de El Salvador, en virtud de la cual se crea el citado Fondo, como una entidad de derecho público descentralizada, cuyo objeto es la captación de recursos financieros y la administración de los mismos, para el financiamiento de planes, programas, proyectos y cualquier actividad tendiente a la protección, conservación, mejoramiento, restauración y el uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente. En dicha ley se señalan los mecanismos de financiamiento de dicho fondo, y las autoridades responsables de ello.

De tal modo, también cabe referirse a la Ley de Conservación de Vida Silvestre, que tiene por finalidad la protección, restauración, manejo, aprovechamiento y conservación de la vida silvestre; la regulación de actividades como la cacería, recolección y comercialización, así como las demás formas de uso y aprovechamiento de la vida silvestre. Esta ley, a la vez que establece lineamientos para determinar las especies silvestres protegidas, enumera las infracciones concernidas, y señala a las autoridades responsables de la imposición de las sanciones respectivas. Además, contempla mecanismos para facilitar la intervención de los particulares en materia de conservación de la vida silvestre.

Asimismo, cabe mencionar a la Ley Forestal. Esta ley tiene el fin –entre otros– de establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales. También busca establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional y determina que

cualquier aprovechamiento de los bosques naturales de propiedad privada, estará regulado por su respectivo plan de manejo forestal, el cual será elaborado bajo la responsabilidad del propietario o poseedor del terreno y aprobado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La citada ley señala algunas infracciones pertinentes, como abandonar productos inflamables en los bosques, talar árboles sin autorización, no cooperar en la extinción de incendios forestales, entre otras; asimismo, establece las sanciones pecuniarias y autoridad competente para imponerlas a quien las cometa.

Por otro lado, puede citarse además el Título X del Capítulo II del Código Penal, donde aparecen los delitos relativos al medio ambiente; en cuya virtud el legislador ha previsto la imposición de la pena de prisión para castigar conductas que van desde la contaminación ambiental, hasta la depredación de la fauna y flora –por mencionar algunas–; ello, a efecto de reprimir penalmente actos lesivos del derecho que nos ocupa.

A lo anterior debe agregarse la emisión –durante la tramitación de este proceso– de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la cual, además de establecer aspectos orgánico-funcionales sobre la administración y manejo de dichas áreas, pretende la protección de los ecosistemas, los espacios naturales y mantener los bienes ambientales, para preservar –a su vez– las especies y la diversidad genética. Además, insta un régimen de infracciones y las sanciones correspondientes, así como las autoridades y procedimientos respectivos para aplicarlas.

De igual manera, ha de referirse la reciente emisión –también durante la sustanciación del presente proceso– del Decreto Ejecutivo 12/2009, mediante el cual se califica al inmueble denominado como “El Espino” como “Área Natural Protegida”, con el objeto de conservar el hábitat de cobertura vegetal, junto con los procesos ecológicos y evolutivos que ocurren en este sitio; asegurar el flujo constante para estas y las siguientes generaciones, de los servicios ambientales suministrados por esta zona considerada de recarga acuífera; y promover, ordenar y facilitar el disfrute de los paisajes naturales de la zona por parte de la población local, nacional e internacional, mediante actividades de recreación y turismo, previamente planificadas incorporando los lineamientos técnicos emitidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo, en el decreto relacionado se determina que en dicho inmueble solo podrán realizarse actividades de aprovechamiento, de investigación científica, educativas y turísticas, que

cumplan con los lineamientos técnicos emitidos por la autoridad respectiva; pero no se permitirá el establecimiento de nuevos asentamientos humanos ni el crecimiento de infraestructura en los ya existentes.

La regulación reseñada, junto con el Decreto Legislativo 432/1993 –que establece la obligación de respetar el entorno natural, y el aprovechamiento del área protegida, para fines estrictamente científicos y técnicos que aseguren su propia conservación– constituyen el marco *normativo mínimo para la configuración de una estructura de protección al medio ambiente*, en cuanto a las áreas naturales declaradas de interés social y, por tanto, calificadas como protegidas –específicamente en lo que al inmueble “El Espino”, respecta–.

En ese sentido, debe declararse *que no existe la inconstitucionalidad por omisión señalada por el actor*, en cuanto a la supuesta falta de garantías del derecho al medio ambiente, específicamente en la protección de áreas naturales protegidas; pues, efectivamente, constan en el ordenamiento jurídico las obligaciones de protección debida para tal efecto.

Por tanto:

Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 9, 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador esta Sala

Falla:

1. *Declárase que no existe la inconstitucionalidad por omisión señalada por el actor*, en cuanto a la supuesta falta de garantías del derecho al medio ambiente, específicamente en la protección de áreas naturales protegidas; pues, efectivamente, existen en el ordenamiento jurídico las correspondientes obligaciones de protección debida, para tal efecto.

2. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

3. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicho órgano oficial.