

# DEBERES FUNDAMENTALES IMPLÍCITOS EN LA POLÍTICA NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE – LEY N. 6.938/81

**Rodrigo Bousfield<sup>1</sup>**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

**Filipe Bellincanta de Souza<sup>2</sup>**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

## RESUMEN

Este artículo pretende repasar los sustratos jurídicos, los conceptos, la tipicidad constitucional, la concreción, la estructura y la tipología de los deberes fundamentales contenidos en la CRFB/88 que orientan la interpretación de la Ley 6.938/81 – la Política Nacional de Medio Ambiente de Brasil – PNMA. Se trata de un estudio documental, bibliográfico, y la recogida de datos se realizó mediante observación indirecta con carácter descriptivo. Así, se analizó algunas de las disposiciones del CRFB/88 y cómo se interconectan con la PNMA, concretamente en el ámbito del principio de precaución y, posteriormente, con el principio de no regresión ambiental para establecer una relación de principio de conexión con los deberes fundamentales. El contexto constitucional está impregnado del principio de solidaridad, que lleva a reconocer el principio de precaución como un auténtico derecho-deber, vinculando a los agentes privados y públicos a adoptar medidas cuya garantía de la función ecológica establece deberes de protección del medio ambiente y de ofrecer una calidad de vida saludable y un equilibrio ecológico, generando obligaciones jurídicas.

**Palabras clave:** Deberes fundamentales; Política Nacional de Medio Ambiente; principios de precaución y de no regresión.

<sup>1</sup> Post-Doctor y Doctor en Derecho por la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Máster en Administración por la Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Licenciado en Derecho en la UFSC. Licenciado en Administración de Empresas en la UDESC. Profesor de la UDESC. Abogado. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la OAB/SC. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1726-9087> / e-mail: [rbousfield@gmail.com](mailto:rbousfield@gmail.com)

<sup>2</sup> Estudiante del Máster en Planificación Territorial y Desarrollo Socioambiental de la UDESC. Especialista en Gestión Sostenible y Medio Ambiente por la Pontificia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Licenciado en Derecho por la Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6528-6164> / e-mail: [filipeebs@gmail.com](mailto:filipeebs@gmail.com)

## **FUNDAMENTAL DUTIES IMPLICIT IN THE NATIONAL ENVIRONMENTAL POLICY – LAW N.6.938/81**

### **ABSTRACT**

*This article aims to cover the legal substrates, the concepts, the constitutional typicality, the concreteness, the structure and the typology, the fundamental duties contained in Brazilian Constitution of 1988 – CRFB/88 which guide the interpretation of Law 6.938/81 – the National Environmental Policy- PNMA. This is a documental and bibliographical study, with data collection was performed by indirect observation with a descriptive character. In this way, some mechanisms of the CRFB/88 were analyzed and how they are interconnected with the PNMA, specifically, within the scope of the precautionary principle and, subsequently, with the principle of environmental non-regression to establish a principled connection relationship fundamental duties. The constitutional context is imbued with the principle of solidarity, which leads to the recognition of the precautionary principle as an authentic right-duty, binding, private and public agents in the adoption of measures, whose guarantee of the ecological function establishes duties in the protection of the environment and offering quality of health and of life and ecological balance, creating legal obligations.*

**Keywords:** *Fundamental Duties; National Environmental Policy; Precautionary and Non-Regression Principles.*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo comprender los sustratos jurídicos, los conceptos, la tipicidad constitucional, la concreción, la estructura y la tipología de los deberes fundamentales establecidos en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 (CRFB/88). Se postula que el principio de precaución y el principio de no regresión ambiental deben actuar directamente sobre la interpretación de la Política Nacional de Medio Ambiente de Brasil (PNMA).

Para ello, se ha utilizado el método descriptivo, documental, jurisprudencial y bibliográfico, ya que la recogida de datos se realizará mediante observación indirecta. Así pues, serán analizados algunas de las disposiciones del CRFB/88 y cómo se interconectan con la PNMA, concretamente en el ámbito del principio de precaución y, posteriormente, generaremos un marco interpretativo a través del principio de no retroceso ambiental para establecer una conexión principiológica con los deberes fundamentales establecidos en la CRFB/88.

En este trabajo se investigará cómo se vinculan los deberes fundamentales en la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, que expresan valores de una determinada sociedad o comunidad que, a través del individuo en medio de sus relaciones socio-ambientales, puede ejercer el derecho subjetivo, que confiere legitimidad como presupuesto de la existencia, condiciones y límites del ejercicio de los derechos por parte de todos.

Para eso, los Poderes Públicos y la sociedad tienen el deber constitucional de preservar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras, estando estrictamente obligados a la precaución contra los actos que puedan causar daños o desequilibrios al medio ambiente que, consecuentemente, generen riesgos para la vida. Debido a eso, la omisión viene a ser una forma de encontrar la precaución y preservar el medio ambiente y fortalecer ese instituto jurídico en la categoría constitucional.

La noción de deber contenida en el principio de no regresión del medio ambiente como garantía del *status quo* del medio ambiente para el uso común de la generalidad de las personas en una perspectiva intergeneracional, de solidaridad y de los derechos de la tercera y nueva dimensión. Se busca correlacionar los deberes constitucionales como base interpretativa de la PNMA, desde los contenidos irrenunciables que los principios invocan ante los deberes fundamentales, con el fin de elevar el humanismo para salvaguardar de forma amplia y profunda la dignidad de la persona humana y los derechos fundamentales que se impregnan entre sí.

## **1 LOS DEBERES FUNDAMENTALES Y SUS FUNDAMENTOS EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL BRASILEÑO**

En el escenario brasileño, se trae que, por medio del art. 1, del Título I, de los principios fundamentales, originados en el CRFB/88, se lee que hay como fundamento: “I – la soberanía; II – la ciudadanía; III – la dignidad humana; IV – los valores sociales del trabajo y la libre empresa; V – el pluralismo político” (BRASIL, 1988).

Los fundamentos de los deberes fundamentales en el derecho constitucional brasileño residen, al igual que en el derecho comparado, en la soberanía del Estado constitucional, en la sociabilidad del individuo que se convierte en ciudadano en las cargas y bonos que la ciudadanía impone. Siendo que esos preceptos fundamentales se basan en actitudes cívicas y humanitarias que se reflejan en aspectos materiales como la reciprocidad, la igualdad de libertad de todos los ciudadanos y la dignidad de la persona humana.

En opinión de Nabais (2009), la soberanía del Estado constitucional constituye un concepto jurídico basado en el fundamento de la dignidad humana. Así, el Estado, en base a su soberanía, está condicionado a poderes suficientes para establecer deberes fundamentales. Esa idea, según el citado autor, aporta una diferencia de sentido y alcance de lo que se entiende por consagración constitucional de los derechos fundamentales, ya que éstos se imponen al propio poder constituyente del Estado, que se limita a reconocerlos y no a crearlos de forma pionera, lo que no puede atribuirse a los deberes fundamentales que, a su vez, son una creación efectiva y original del Estado a partir de su constitución vigente.

Se corrobora así lo dicho anteriormente sobre los derechos fundamentales, que, al estar guiados por el estado de libertad y el respeto a la dignidad humana, presentan, en vista de ello, una orientación previa que anula incluso la autonomía del legislador constituyente originario. Algo que ocurre de forma diferente con los deberes fundamentales, porque hay unos límites a la soberanía de los estados, concretamente cuando acogen en forma y contenido el estado de derecho.

De esa manera, es importante aclarar que esas limitaciones inherentes a los deberes fundamentales, tienen como uno de sus análisis, los principios del derecho internacional, constantes en la propia inserción de los deberes en la órbita de las obligaciones y facultades del individuo, en la que la dignidad de la persona humana termina funcionando como una fuerza

atractiva y repulsiva, dependiendo del caso concreto, pero que, de manera amplia, orienta los deberes susceptibles de ser constitucionalizados.

Por tanto, existen límites a los deberes derivados de lo que se establece como dogma constitucional inherente al Estado de Derecho, así como de lo que éstos pueden comprometer, en términos de eficacia, en la prevalencia de los derechos humanos internacionales y la autodeterminación de los pueblos. En efecto, se repite la formulación contenida en el carácter inmanente entre derechos y deberes, pero desde una perspectiva diferenciada, que en opinión de Nabais (2009) basada en Stober (1979), que no hay garantía jurídica sustancial de los derechos fundamentales sin el cumplimiento de un mínimo de deberes del hombre y del ciudadano. De todo, en absoluto, se resulta en un régimen unilateral de derechos, que recuperaría los modelos de los estados autoritarios del periodo de entreguerras.

Otro límite, quizá más incidente en la actual coyuntura del constitucionalismo, como límite a la institución constitucional de los deberes fundamentales, puede traducirse, especialmente en el estado social. En ponderar con razonabilidad y proporcionalidad el individualismo exhaustivo y el carácter ideológico-liberal inserto en el estado de derecho, para dar énfasis efectivo y posibilidad de materialización concreta de los elementos sociales, a través de deberes fundamentales que fortifiquen el orden económico, social, cultural, político y ecológico (STOBER, 1979).

También se menciona que los deberes fundamentales, además de ser la base del sustento material del Estado, constituyen una condición indispensable para el reconocimiento y preservación de lo que se espera en cuanto a la efectividad material de los derechos fundamentales. Tal eficacia repercute de manera singularmente considerada en la protección de la vida, la libertad y la propiedad. Algo que se conforma, por ejemplo, con el deber de pagar peajes, como un supuesto necesario del derecho de libertad de ir y venir, en carreteras y puentes debidamente planificados y mantenidos.

Además de representar una función social en el derecho de propiedad, en la debida consideración de la persona o ciudadano que se compromete de hecho con el servicio singularmente disfrutado. Si no se pudiera estipular así, se generaría un deber de financiación por parte de todos los ciudadanos contribuyentes, desvirtuando lo que se entiende como un estado fiscal, es decir, orientado por la justicia tributaria, a un estado patrimonial.

El trasfondo de los deberes fundamentales reside en la comprensión del Estado, como una estructura organizativa destinada a la función de realización de la persona humana, en la que cada participante tiene deberes

que, además de mantener el funcionamiento del Estado, fortifican los derechos. Además, la flagrante necesidad de cerrar las cuentas del equilibrio iusfundamental, entre derechos y deberes, si es que se puede transcribir con ese tipo de analogía. Los deberes fundamentales son también instrumentos de concreción de la dignidad del ser humano, desde el momento en que constituyen sustrato material para la efectividad de los derechos fundamentales.

### 1.1 Sustrato jurídico de los derechos fundamentales

Se presenta como un aspecto importante de los deberes fundamentales es su sustrato constitucional. Las constituciones, tanto la italiana cuanto la española estipulan una cláusula de deber social, algo que se asemeja al carácter abierto o atípico del sistema de derechos fundamentales, que en la CRFB/88 puede determinarse a partir del art. 5, §2, en el que “los derechos y garantías expresados en esta Constitución no excluyen otros que surjan del sistema y de los principios adoptados por ella, o de los tratados internacionales de los que la República Federativa de Brasil sea parte” (BRASIL, 1988).

La mención más antigua en la que se puede atribuir la no tipicidad de los derechos fundamentales es la del IX Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América (1791) y que luego fue consagrada, aunque sin mayor eficacia, en la Constitución Española (1869), la Constitución Brasileña (1891) y las Constituciones Portuguesas (1911) y (1933) (GOUVEIA, 1995).

Todavía así, lo que interesa aquí es la posibilidad de una cláusula general del deber social, que expresaría la posibilidad de proteger constitucionalmente deberes o valores que no están expresados en el texto constitucional y que surgen de la conciencia comunitaria o de lo que puede llamarse una “constitución efectiva”. El fundamento contenido en la CRFB/88 que se propone poner en perspectiva como cláusula general del deber social se encuentra en el preámbulo de la constitución, para garantizar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad y el bienestar de manera comprometida con la paz.

Además del propio epígrafe insertado en la CRFB/88, en el Capítulo – I, del Título II – De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos, se hace mención expresa a los deberes, en relación con éstos, porque se sugiere la aplicación en relación con ellos del principio de universalidad,

que por su determinación habilita una base suficiente para una lista abierta de deberes fundamentales que surgen de los preceptos constitucionales que estructuran la intangibilidad de la dignidad humana, y que ésta se determina obligación de cumplimiento tanto por el poder público como por el individuo, bajo el sesgo del principio de reciprocidad al estipular igual libertad para todos en el ejercicio y desarrollo de su personalidad. En ese contexto, incluso sin una referencia expresa a los deberes fundamentales, como es el caso de la Ley Fundamental Alemana, hay un soporte de cada uno y de todos, en el sentido de que los deberes fundamentales determinan la distribución equitativa de cargas y gravámenes en el funcionamiento de la sociedad organizada (HOFMANN, 1983; ANDRADE, 2009).

En esa vía doctrinal expuesta anteriormente, Nabais (2009) defiende que es atribuible al principio de autonomía del individuo como no correspondiente a una emancipación desordenada y prepotente, sin ningún tipo de limitaciones. Sino como una libertad ligada a una responsabilidad social y comunitaria simétrica, en la que a través de una comprensión personalizada y personal del ciudadano se puede obtener una lista abierta y compatible en cuanto a los deberes fundamentales que le conciernen.

Se sostiene que los deberes fundamentales tienen un soporte constitucional expreso y/o implícito, siempre con el enfoque de primar el principio de libertad y autonomía de las personas, ya que se basan en la efectividad de los derechos fundamentales de aquellos. Para ello, se entiende que la realización de la dignidad de la persona humana implica un contrapeso ecuánime entre derechos y deberes fundamentales, contribuyendo estos últimos al equilibrio y desarrollo del soporte social y comunitario, reorientando la razón de ser de los deberes, independientemente de la afirmación expresa. Contribuyen, por tanto, a la realización concreta de los derechos sociales plasmados en la sostenibilidad económico-financiera de las políticas públicas, pero siempre basadas en la constitución y orientadas a un equilibrio justo y sostenible y al funcionamiento del cuerpo social, en los ámbitos político, social, cultural, económico y ecológico.

## 1.2 Concepto de derechos fundamentales

Los deberes fundamentales tienen la naturaleza jurídica de una categoría jurídico-constitucional independiente, funcionando en correlación y de forma democráticamente articulada con los derechos fundamentales, como frenos y contrapesos de la libertad. Se concreta en la responsabilidad

del ciudadano en la realización de objetivos que conciernen a la realización del bien común mediante políticas públicas sostenibles (NABAIS, 2009).

Los deberes fundamentales como deberes ciudadanos que, al concretar la posición iusfundamental del individuo en materia de responsabilidades, tienen una importancia primordial en la satisfacción de los intereses de la comunidad, que se concretan en políticas públicas efectivamente viables, bajo la vertiente de la sostenibilidad económico-financiera y ecológica, en un marcado contexto de sociedad y situación actual de recursos limitados y escasos.

Tal realidad se despliega en una noción jurídica basada en un cierto paralelismo con el concepto de derechos fundamentales, presentando los deberes fundamentales como posiciones jurídicas pasivas, autónomas, subjetivas, individuales, universales, permanentes y esenciales (ANDRADE, 2009).

El carácter pasivo de los deberes fundamentales expresa una situación jurídica de dependencia de los particulares respecto de los poderes públicos, demostrando el aspecto pasivo de la relación jurídica fundamental entre los particulares y el Estado/comunidad, salvaguardando la titularidad del individuo. Se trata de una posición diametralmente opuesta a la de los derechos fundamentales, ya que estos últimos reflejan una situación de prevalencia del individuo frente al Estado, consubstanciando posiciones jurídicas activas del individuo frente al poder público constituido en la organización estatal (ANDRADE, 2009).

Lo que no debe entenderse es que los deberes fundamentales se traduzcan en simples posiciones jurídicas inerciales totalmente desvinculadas de la manifestación de voluntad de sus titulares. Los deberes fundamentales retratan situaciones activas, que implican comportamientos positivos y omisivos por parte de sus responsables, e irremediamente, pueden ser susceptibles de transgresión. La referencia a los deberes fundamentales como posiciones pasivas tiene un contenido específico con su significado relacional con los derechos fundamentales, sin embargo, no desnaturaliza la posición activa que debe desempeñar su titular en el ámbito de su individualidad (ANDRADE, 1997).

Sin embargo, como enseña Andrade (2009), no todos los titulares de derechos pasivos constituyen irremediamente deberes fundamentales como funcionalidad jurídica independiente. Al fin y al cabo, se pueden extraer posiciones pasivas correlativas a los derechos fundamentales. Es decir, deberes que son el reverso de los derechos fundamentales, y que



primariamente recaen sobre el Estado, pero que, por cierto, también pueden presentarse como deberes comunitarios individuales que recaen sobre los individuos con la fuerza del carácter absoluto conferido a los derechos fundamentales.

Según Nabais (2008) y Carreira (1996), los deberes de los derechos fundamentales se atribuyen predominantemente a las instituciones públicas, ya que se refieren a los deberes de los derechos, es decir, a las libertades, a las garantías, o incluso a las pertinentes al carácter prestacional del Estado, estrictamente vinculadas a los derechos sociales. Respecto a los primeros, que son los deberes inmanentes del Estado, tenemos, concomitantemente, los deberes negativos, de retirada voluntaria. Y deberes positivos de protección, tales como: penales, policiales, administrativos, diplomáticos, ambientales, entre otros; de ejecución, tales como los organizativos, procedimentales, procesales de derechos. Por otro lado, están los deberes estatales, que son el deber de implementar legalmente los derechos sociales, el deber de no retroceder respecto a los mínimos existenciales estructurados en la constitución del estado social y de derecho, y en la conciencia de la sociedad como valores cívicos y políticos que no pueden retroceder.

Según esa dimensión, se observa que la constitución tiene la función de ser un pacto social en el que los derechos sociales son el instrumento para perseguir una sociedad plena en términos de justicia social, económica y medioambiental. Mediante el equilibrio entre las cargas públicas y privadas, se impide el estado dirigista, o incluso el estado propietario típico del patrimonialismo. No obstante, se entiende que la determinación de los deberes fundamentales en su vertiente autonómica refuerza la noción de responsabilidad comunitaria, que a su vez apalanca en términos institucionales la realización de los derechos fundamentales, ya que permite la sostenibilidad en el ejercicio de las libertades, al equilibrar las cargas, obligaciones, sujeciones y competencias públicas y privadas. Cualquier desvinculación del acuerdo social por no tener en cuenta los deberes fundamentales, da lugar no sólo a una ilegalidad sustancial insuperable, sino también a una ruptura del equilibrio político (SOARES, 2008).

Si no se reconoce la fuerza normativa-constitucional de los deberes fundamentales, se creería a Lassalle (2011) en la relación de oposición entre constitución escrita o legal que dependería de una “registro” de la constitución real. Sin embargo, Hesse (2004) a través de la concepción concretista, determinaría una relación de materialidad jurídica en la fuerza

normativa de la constitución, por lo que los deberes fundamentales no pueden simplemente retratar una cara de los derechos. Sino también, representar un carácter autónomo específico capaz de realizar lo que se identifica en la realización de políticas públicas, plasmadas en valores estipulados por los derechos sociales, y sobre todo como supuestos de su viabilidad.

Otro argumento que refuerza el carácter autónomo de los deberes fundamentales radica en que los problemas constitucionales no son estrictamente problemas de poder. Además, problemas jurídicos propios de la ciencia del derecho constitucional, si se consideran los derechos fundamentales sin la conexión y contrapartida, incluso autónoma, de los deberes fundamentales, se determinaría que el derecho constitucional sería una “ciencia del derecho sin derecho”, simplemente reguladora de las relaciones de poder de forma desconectada con la juridicidad inmanente a la sostenibilidad social. La consecuencia sería excomulgar la legalidad de la parte más viva de las relaciones de efectividad de los derechos sociales a propagar en las políticas públicas constitucionalmente determinadas, así como conocer la esencia y los fines del estado moderno (SOARES, 2008).

Según Nabais (2009), al retratar el carácter autónomo de los deberes fundamentales, éstos asumen posiciones subjetivas imputadas al individuo por la fuerza de la constitución. A diferencia de lo que podría entenderse como posiciones objetivas que podrían constituir competencias y características organizativas del estado. En consecuencia, son posiciones jurídicas con perspectiva a los diversos campos constitucionales, se adhieren al campo político y económico del estado que, con la constitución del individuo, campo constituido en los deberes fundamentales en sentido peculiar. De ese modo, tales posiciones de carácter predominantemente objetivo, no constituyen la constitución formal del individuo, por lo que son tangenciales, pero, no forman parte de lo que orienta los derechos fundamentales.

Así, se puede ver los deberes fundamentales ligados directamente al sostenimiento de la comunidad en su conjunto, es decir, la defensa de la patria, los deberes electorales ligados al funcionamiento del estado democrático, los deberes económicos ligados a una distribución equitativa de las cargas, el deber de trabajar, el deber de generar dividendos sociales a partir del uso de los recursos inherentes a los medios de producción de los que se dispone. Y, por último, el deber de cuidar el medio ambiente estructurado en la precaución y la prevención del patrimonio ecológico para las generaciones presentes y futuras.

### 1.3 Los deberes fundamentales en su tipicidad constitucional

Según las enseñanzas de Nabais (2009), los deberes fundamentales, a diferencia de los derechos fundamentales, sólo pueden ser identificados por vía constitucional, guiados por el principio de tipicidad, es decir, un *numerus clausus*: son simplemente aquellos que la constitución expresa categóricamente o que pueden ser determinados implícitamente, por los elementos contextuales de la propia constitución.

Eso implica calificar los deberes fundamentales estrictamente como objeto de una disciplina constitucional, siendo los demás deberes no constitucionalizados, aunque fundamentales, pero no constitucionalizados, de carácter legal, es decir, surgidos de la legislación infraconstitucional.

De aquí surge el tema pertinente a la estructura de los deberes fundamentales. Según Canotilho (2003), las normas constitucionales consagran deberes fundamentales, y sólo excepcionalmente tienen el carácter y la estructura del “derecho plenamente aplicable”. Salvaguardan, eventualmente, algunos deberes directamente exigibles en palabras de Miranda (1999) y transpuestos en el CRFB/88, como se ejemplifica en la educación de los hijos como deber del Estado y de la familia (art. 205, del CRFB/88), sin embargo, la generalidad de los deberes fundamentales presupone, según Canotilho (2003), una intervención legislativa indispensable para la creación de modelos organizativos, procesales y procedimentales capaces de definir las normas de cumplimiento de los deberes. Así, las normas que consagran los deberes fundamentales entran en la categoría de normas que carecen de determinabilidad jurídico-constitucional, por lo que requieren la mediación legislativa.

Siguiendo con las enseñanzas de Canotilho (2003), se observa que las ideas de solidaridad y fraternidad apuntan a los deberes fundamentales entre los ciudadanos. Se alude a que existen deberes fundamentales de defensa y protección del medio ambiente (art. 225, del CRFB/88), de respeto y solidaridad con los ciudadanos discapacitados (art. 227, § 2 del CRFB/88), de respeto y cumplimiento de los estándares de calidad de los bienes y servicios de los consumidores y usuarios de los servicios públicos (arts. 5, XXXII, y 37, § 3, I). Se complementa, también, que ciertos deberes fundamentales como – el deber de obedecer las leyes, el deber de respetar los derechos de los demás – parecen referirse a un sesgo de su aplicabilidad inmediata.

Se afilia a la doctrina de Nabais (2009) sobre los deberes fundamentales,

en la que la mencionada falta de apertura del sistema de deberes se ajusta a la condición democrática que guía a las constituciones modernas. En la que se incluye la CRFB/88, en la que la libertad se plasma en la preponderancia de los derechos fundamentales frente a los poderes del Estado. Sin embargo, deben sopesarse y equilibrarse con los valores comunitarios que sustentan los deberes fundamentales.

En ese mismo anclaje conceptual, se entiende que las constituciones contengan una cláusula general de deber social, que en el caso de la brasileña se identifica con el preámbulo de “asegurar el ejercicio de los derechos sociales”, al igual que se prescribe en las constituciones italiana y española, y en cierta medida, en la portuguesa, que reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya sea como individuo o integrado en las formaciones sociales en las que se desarrolla su personalidad y exige, concomitantemente, el cumplimiento de innegables deberes de solidaridad política, económica, social y ecológica (CHULVI, 2001; NABAIS, 2009; DIAZ, 1982).

Aun así, Nabais (2009) identifica una individualización de la categoría de deber social, a través de diversas situaciones subjetivas incluidas en ella como algo más amplio y comprensivo, sin habilitar una vertiente de deberes políticos, económicos, sociales o de solidaridad ecológica extraconstitucionales, a pesar de estar legalizados de forma ordinaria. Esa posición, que retoma los deberes inderogables que contrastan con el carácter abierto reconocido a los derechos fundamentales, no hace secundario el carácter conferido a los deberes fundamentales. Al fin y al cabo, considerar eso no como una categoría subsidiaria de los derechos fundamentales, hace posible tanto la afirmación de la libertad inherente a los derechos inviolables del hombre como la afirmación del deber, como deberes inderogables al mínimo de sostenibilidad immanente al funcionamiento de la sociedad y del Estado.

En consecuencia, en el ámbito del deber social, los deberes fundamentales, tanto expresados categóricamente en la constitución como implícitamente, son una fuente de apoyo basada en la solidaridad. Esa legitimación proporciona frenos y contrapesos a los derechos y deberes fundamentales no expresamente constitucionalizados, sin embargo, susceptibles de ser extraídos por la interpretación en relación con la materia implícita relativa a los deberes. En resumen, los deberes fundamentales extraconstitucionales no son considerados como una apertura amplia e irrestricta a la imposición de restricciones y al recorte arbitrario de los valores de libertad y garantías,

sino como una apertura constitucionalmente legítima al valor de la solidaridad de la que una comunidad de ciudadanos nunca puede abstenerse (DIAZ, 1982).

Observando las consecuencias que esa idea requiere, está el diseño en el que el deber conlleva los derechos fundamentales. En primer lugar, en los límites pertinentes a los derechos, libertades y garantías, actuando, sobre todo, en la disciplina de los deberes legales, pertinentes también a las restricciones a dichos derechos. Con la significativa diferencia de que los deberes fundamentales tienen una mayor propensión de ejecutabilidad, como fuerza normativa, en relación con los deberes estrictamente determinados en la ley.

#### **1.4 La dimensión concreta de los deberes fundamentales**

En el ámbito de la delimitación de los marcos de los deberes fundamentales, cabe mencionar el aspecto subjetivo, estampado en posiciones de pasividad o disponibilidad/subjetividad del individuo y/o del ciudadano frente a los intereses públicos primarios, en función de la misión institucional del Estado orientada al bien común. Además de esto, existe un campo objetivo para el desempeño de los deberes fundamentales, pues según Nabais (2009), desde el punto de vista de su estructura o contenido interno, esos se presentan como derechos fundamentales sociales, a través de una intervención del legislador, que los concreta para los operadores del derecho y la administración.

El carácter objetivo de los deberes fundamentales puede demostrarse en el aspecto funcional cuando éstos prescriben valores o bienes jurídico-constitucionales que trascienden la órbita de intereses del individuo que los porta, siendo su función primaria e inmediata la protección de la comunidad. Subsidiariamente, abarca la función mediata o indirecta de la protección individual, sin perjuicio de que esa disposición tenga como prioridad los intereses de la comunidad, en un Estado Democrático de Derecho, hay una clara prevalencia de los valores de la libertad en oposición a los valores de la autoridad. Así, los deberes fundamentales representarán un instrumento de realización de las personas individuales, de ahí el mantenimiento de su carácter intrínseco de efectividad de la dignidad humana (HOFMANN, 1983).

Según Hofmann (1983), en el trasfondo de los deberes fundamentales, se encuentra la dignidad de la persona humana individualmente considerada,

por fin, hay una exigencia de coste de los instrumentos necesarios para su realización, es decir, los deberes comunitarios deben ser compartidos por todos. En esos términos, se puede concluir que los deberes fundamentales no contienen deberes, sino el derecho a un reparto equitativo de la carga comunitaria, en la que se basa la existencia y el funcionamiento del Estado moderno que actualmente son dimensionados.

Como valores y directrices de la intención del legislador constituyente originario, los deberes fundamentales extrapolan en gran medida la figura jurídico-subjetiva en la que podían identificarse, especialmente en los estados totalitarios, en los que eran unilaterales. Así, pasan a tener un significado funcional que se contempla en toda su disposición. Por lo tanto, en ese segundo momento de adecuación constitucional, los deberes fundamentales son la expresión de la responsabilidad comunitaria del ciudadano, constituyendo soportes de legitimación para asignaciones razonables y proporcionales a los derechos, libertades o garantías recogidas en la constitución. Desde el punto de vista de la dirección de la ejecución jurídica de las tareas fundamentales inherentes a las tareas prioritarias, por ejemplo: la distribución proporcional de los costes en la ejecución material de la libertad de ir y venir por las carreteras conservadas y mantenidas por el poder público, que puede contemplar incluso restricciones de uso para satisfacer la protección de los derechos ecológicos (HOFMANN, 1983).

Eso ha contribuido a demostrar que los deberes fundamentales están directamente asociados a los derechos sociales – como los ecológicos – que además de convertirlos en solidarios, concomitantemente, contribuyen a hacer efectivo el actual estado constitucional que está fuertemente marcado por lo social.

### **1.5 Estructura de los deberes fundamentales**

A modo de explicación de la estructura de los deberes fundamentales, es imprescindible discernir sobre su titularidad activa y pasiva, para luego explicar su contenido, su tipología y la relación que guardan con los derechos fundamentales y los principios constitucionales, así como las relaciones que surgen entre ambos.

Según Nabais (2009), todos los deberes fundamentales son deberes para con la comunidad, que se asumen directamente al servicio de los valores estatales, traducidos en la propia razón de ser del Estado, como organización dedicada a la búsqueda del bien común. Así, los deberes

fundamentales estructuran la propia soberanía constitucional del Estado al establecer parámetros normativos de la disciplina jurídica primaria que repercutirán tanto en sí misma como en relación con el Estado, pero también, y especialmente, en los deberes hacia la comunidad en general.

Así, se pueden señalar los clásicos deberes fundamentales, que son supuestos de la existencia y funcionamiento de la comunidad políticamente organizada en el Estado Democrático de Derecho, como ejemplo: los deberes de defensa de la patria, de pago de impuestos y deberes políticos, el deber de votar, de colaborar con el proceso electoral, *et reliqua*. También hay deberes comprometidos con el funcionamiento económico de la sociedad y del Estado, cuyo titular activo es la comunidad. Los deberes de contenido cívico-político forman parte de las dos primeras dimensiones de los deberes fundamentales, siendo la otra cara del conjunto de derechos fundamentales de libertad y participación política.

Por otro lado, están los deberes fundamentales de contenido económico, social o cultural, que, como resultado del Estado de Bienestar, están destinados a hacer viables determinados valores sociales. Su importancia se verifica para la comunidad en términos de sostenibilidad asumiendo un nuevo aspecto que refuerza los derechos económicos, sociales, culturales y ecológicos fundamentales. Para corregir los fallos del Estado, se otorga a las haciendas locales, por ejemplo, un papel importante en la creación y gestión de impuestos medioambientales, reforzando la eficacia de la intervención medioambiental, legitimada por un deber fundamental, cuyo telón de fondo es la responsabilidad a nivel comunitario (NABAIS, 2009; SOARES, 2001).

Según Hofmann (1983), hay deberes fundamentales que representan deberes para el propio destinatario, como el deber de proteger su propia salud, como corresponsable de los dictados de la salud pública. Así, asumen un valor jurídico-constitucional de apoyo e imposición de conductas a los individuos, caracterizando situaciones de derechos-deberes.

## 1.6 Tipología de los derechos fundamentales

Bajo el aspecto de sujetos activos, los deberes fundamentales pueden ser (a) los deberes que vinculan al ciudadano en su relación directa con el Estado, como los de carácter cívico-político; (b) los deberes que vinculan a los individuos especialmente en sus relaciones con la comunidad, es decir, los de carácter económico, social, cultural y ecológico; (c) los deberes que

atribuyen responsabilidades a los individuos en sus relaciones recíprocas con los demás, ejemplificados en el deber de los padres de mantener y educar a sus hijos y viceversa en otra etapa de la vida; y (d) los deberes para con uno mismo, como el deber de cuidar la propia salud, en el sentido de no gravar los gastos de la sanidad pública (MIRANDA, 1999; CANOTILHO; MOREIRA, 2007; HOFMANN, 1983; NABAIS, 2009).

En las dos primeras tipologías de deberes, existen obligaciones del ciudadano o individuo como parte integrante de una determinada comunidad, por el simple hecho de pertenecer a ella. En las siguientes tipologías, retratadas anteriormente, se hace referencia a los deberes del hombre, expresión de una contraparte cuya responsabilidad proviene de su carácter de persona humana, enraizada en lo que se puede identificar en los deberes naturales en los que el sustrato reside en la dignidad humana (NABAIS, 2009).

Los deberes en su relación con los derechos fundamentales son correlativos e intrínsecos, existiendo una división tripartita entre los deberes asociados o vinculados a los derechos, los deberes conectados con los derechos y los deberes autónomos o separados de los derechos en sentido estricto. Vistos bajo ese paradigma, los deberes fundamentales se presentan como deberes-deberes o deberes-principales, que constituyen valores comunitarios propios o existen en sí mismos; deberes-garantía o deberes accesorios de otros deberes, que se concretan en instrumentos o medios de cumplimiento de otros deberes, como, por ejemplo, el deber de colaborar en el registro electoral, relativo al deber de votar, y los deberes fundamentales asociados a derechos que son garantía de otros derechos-deberes o deberes-derechos.

Nabais (2009) enseña que, a partir de la evolución histórico-constitucional en la que permea el Estado moderno, los deberes fundamentales pueden segmentarse en deberes clásicos, cuyo contenido se refiere a cuestiones cívico-políticas, y deberes modernos, aquellos que se inmiscuyen en el contenido económico, social, cultural y ecológico de los derechos fundamentales. Así, en el primero hay un sometimiento del individuo a los poderes del Estado pertinente para el mantenimiento del Estado Democrático de Derecho. Esos últimos asumen la propiedad con la responsabilidad comunitaria de cada uno, en la sostenibilidad y promoción de la sociedad, en parámetros económicos, sociales, culturales y ecológicos.



## **2 PRINCIPIOS IMPLÍCITOS EN LA LEY N. 6.938/81 – POLÍTICA NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE: UN DIÁLOGO ENTRE EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN Y EL PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD AMBIENTAL**

En 1981, se elaboró la Ley n. 6.938/81 como resultado de los efectos y prácticas desarrollistas internacionales del siglo XX, se tiene la PNMA, que entró en vigor bajo los auspicios de un período caracterizado por las inestabilidades constitucionales – la dictadura. Paralelamente a ese escenario, se deseaba un nuevo patrón de desarrollo, especialmente con una mirada cuidadosa hacia el medio ambiente, cuyos intereses comenzaron a ganar un aspecto tanto de limitación como de protección de los recursos naturales, en el que la PNMA incorporó el espacio más importante entre las normas ambientales infra constitucionales, con sólo la CRFB/88 por encima en su regulación.

Para posibilitar el desarrollo socioeconómico con la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico, la PNMA establece que en su art. 3 – Para los efectos previstos en esta Ley, se entiende por “I – medio ambiente, el conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden físico, químico y biológico, que permite, alberga y rige la vida en todas sus formas” (BRASIL, 1981). Así, la PNMA tiene “como objetivo general la preservación, mejora y recuperación de la calidad ambiental propicia para la vida, pretendiendo asegurar, en el país. Condiciones para el desarrollo socioeconómico, los intereses de la seguridad nacional y la protección de la dignidad de la vida humana [...]” (BRASIL, 1981).

El principio de precaución se incorpora así implícitamente al ordenamiento jurídico desde la perspectiva del auténtico derecho-deber, consagrado también en el art. 225, § 1, IV y V del CRFB/88. Así, el principio de precaución, como “corolario de la directiva constitucional que garantiza el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y a una calidad de vida sana” (STF, 2016, p. 02-03).

Además, el principio de cautela se extiende por la PNMA, que tiene como objetivo:

I – compatibilizar el desarrollo económico y social con la preservación de la calidad del medio ambiente y el equilibrio ecológico;

IV – el desarrollo de la investigación y las tecnologías nacionales destinadas a la utilización racional de los recursos medioambientales; (BRASIL, 1981).

En efecto, la PNMA se consolidó como generador de políticas públicas ambientales, reflejando la maduración legislativa entre los actores del área económica y el aparato institucional brasileño a nivel federal, estatal y municipal como punto de partida, en el que “el medio ambiente pasa a ser protegido de manera integral, es decir, como un sistema ecológico integrado (las partes se protegen del todo) y con autonomía valorativa (es, en sí mismo, un bien jurídico)” (BENJAMIN, 1999, p. 52).

El modelo de la PNMA se estructuró para seguir facilitando el crecimiento económico. Después de eso, Brasil comenzó a desempeñar un papel importante en la gobernanza mundial, cuyas estrategias a favor de los recursos naturales llegaron a representar un aspecto geopolítico regional e internacional. Por otro lado, se observa que los organismos ambientales siguen sufriendo una fuerte reducción en la pérdida de personal técnico, la degradación salarial, la disminución de la participación del presupuesto público, la banalización del conocimiento técnico-científico y las recomendaciones de los profesionales dedicados al tema, configurados como factores potenciales para generar la degradación ambiental. Posteriormente, el problema ambiental de la supervivencia de las especies y de la Tierra se convirtió en el tema central de las discusiones de la agenda, incluso porque la Conferencia ECO-92 fue un punto de inflexión para el área ambiental brasileña, cuando fue posible tener una apertura política al mundo, y aun estando bajo la influencia del liberalismo económico, se discutió sobre la descarbonización, la biodiversidad, el cambio climático y las nuevas tecnologías.

También el medio ambiente ecológicamente equilibrado, regido por el art. 225 de la CRFB/88, que fue definido como un derecho de todos y le da el carácter de bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiendo al Poder Público y a la comunidad el deber de defenderlo para las generaciones presentes y futuras. La estructura normativa constitucional brasileña sobre el tema ambiental fue consolidada por la CRFB/88, con varios sistemas principiológicos orientadores en la toma de decisiones en el ámbito administrativo y judicial, y con ello, específicamente, los deberes fundamentales se rigen por los respectivos principios y normas constitucionales específicas, claudicados, en referencia al principio de tipicidad constitucional.

Es cierto que el principio de precaución no está descrito en la lista de principios constitucionales relativos a los deberes fundamentales, pero se considera implícito debido a los intereses explícitos del poder

constituyente del Estado, ya que la cuestión medioambiental es un derecho de interés colectivo fundamental basado en la dignidad humana y el orden social constitucional. El principio de precaución se reconoce como parte del sistema de principios medioambientales infraconstitucionales, por lo que es plenamente aplicable. Por todo ello, se ha consolidado en la doctrina y la jurisprudencia, se ha reconocido en la legislación infraconstitucional y se aplica diariamente en la actividad administrativa de los organismos encargados de la protección, salvaguarda y gestión de los recursos y bienes ambientales.

Se entiende por precaución todos los estudios científicos y técnicos realizados previamente en un proyecto o programa en el área ambiental de interés del Estado y de la sociedad, para identificar los riesgos de la actividad del Estado o de los particulares vinculados a los proyectos y programas que puedan causar daños y perjuicios al patrimonio público ambiental. Milaré (2004, p. 144) enseña que precaución “es un sustantivo del verbo precaver (del latín *prae* = antes y *cavere* = tener cuidado), y sugiere un cuidado anticipado, una precaución para que una actitud o acción no tenga efectos indeseables”. Es importante aclarar que la finalidad del principio de precaución es prevenir porque no sabemos qué consecuencias y efectos puede tener una determinada acción o aplicación científica sobre el medio ambiente, en el espacio o en el tiempo, y que por tanto existe una incertidumbre científica. En cuanto al uso, control, gestión y supervisión de los recursos ambientales, el principio de precaución es la fuente segura de la exigencia de planificar la actividad a realizar por el poder público o privado que pretenda trabajar con los recursos ambientales.

Basándose en el Principio 15 de la Declaración de Rio, de la Conferencia ECO-92, se determina que el principio de precaución tiene como objetivo lograr la capacidad de los Estados para actuar en la aplicación del principio de precaución cuando exista una “amenaza de daño grave o irreversible, la ausencia de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para posponer medidas eficaces y económicamente viables para prevenir la degradación del medio ambiente” (UN, 1992, p. 03).

Se puede ver, pues, que ese principio trata de identificar los riesgos y peligros inminentes para evitar la destrucción del medio ambiente mediante la adopción de una política medioambiental preventiva. Desde el punto de vista del procedimiento constitucional, el principio de precaución se caracteriza por la inversión de la carga de la prueba, y Milaré (2004, p. 145) afirma que “la incertidumbre científica milita a favor del medio

ambiente, y la parte interesada tiene la carga de probar que las intervenciones previstas no traerán consecuencias indeseables para el medio ambiente considerado”. A continuación, indica que el probable autor del daño debe demostrar que su actividad no causará daños al medio ambiente, y entonces le exime de aplicar medidas cautelares. Además, establece la necesidad de que los Estados controlen las actividades perjudiciales que generan riesgos ecológicos y expongan los posibles daños al medio ambiente y sus efectos adversos desconocidos.

Teniendo en cuenta que el principio de precaución está implícito en el CRFB/88 y en la PNMA, hay que señalar que el principio de no retroceso es:

[...] en pleno proceso de consolidación- se ha convertido en un principio general del Derecho Ambiental, a invocar a la hora de valorar la legitimidad de las iniciativas legislativas dirigidas a reducir el nivel de protección jurídica del medio ambiente, especialmente en lo que afecta en particular a) a los procesos ecológicos esenciales, b) a los ecosistemas frágiles o al borde del colapso, y c) a las especies amenazadas de extinción (BENJAMIN, 2011, p. 62).

Existe un vínculo expreso de contenido, validez y aplicación entre el principio de precaución y el principio de no regresión, entre otras cosas porque son elementos inseparables del sistema constitucional de principios. En pocas palabras, el objetivo del principio de precaución es planificar las actividades o acciones relacionadas con el medio ambiente para evitar daños más allá de lo soportable, según lo definido por las técnicas de investigación y los proyectos científicos. Por otro lado, el principio de no regresión tiene como objetivo evitar cualquier retroceso en el estudio, creación y aplicación de esas normas y técnicas. El principio de no regresión, con su contenido de reglas y normas, orienta a que la legislación y las acciones del Estado y de la Sociedad nunca retrocedan o empeoren, pero siempre evolucionando en la mejora y cuidado del medio ambiente, siendo imprescindible su aplicación como objetivo para proteger y preservar el medio ambiente.

Además, con la llegada de la PNMA, el principio de precaución pretende establecer una calidad de vida saludable, la dignidad humana y el equilibrio ecológico, se trae que “art. 2 Son los Poderes de la Unión, independientes y armónicos entre sí, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, por lo que no se puede legislar para empeorar o degradar el medio ambiente, siendo el deber de preservarlo y defenderlo de carácter colectivo. Se establece así un vínculo de conservación intergeneracional,

en el que “el principio de no regresión significa que la legislación y la normativa en materia de medio ambiente sólo pueden mejorarse y no empeorarse”. Es la mejora del “buen ambiente”. El “bien ambiental” es una situación indispensable que se encuentra en todos los elementos del medio ambiente – agua, aire, flora y fauna – para el equilibrio ecológico. El “buen ambiental” sólo puede ser alterado para transformarlo en el “óptimo ambiental”. La regresión de las normas medioambientales se traduce en la aparición de lo “peor ambiental”, es decir, del “desequilibrio ecológico” (MACHADO, 2020, p. 149).

Por lo tanto, “los Estados, las entidades subnacionales y las organizaciones de integración regional no deben permitir o desarrollar acciones que tengan el efecto concreto de disminuir la protección legal del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental” (traducción libre) (UICN, 2016, p. 04). Para ello:

[...] la garantía de la protección contra la regresión (socio) ambiental sería concebida en el sentido de que la protección jurídica ambiental – tanto de forma progresiva en el ámbito de las relaciones socio-ambientales, con el fin de aumentar la calidad de vida existente en la actualidad como de cumplir con estándares cada vez más rigurosos de protección de la dignidad humana, no admitiendo la regresión, en términos fácticos y normativos, a un nivel de protección inferior al verificado en la actualidad” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 195).

Luego, la prohibición de retroceso actúa como soporte para impugnar las medidas que generan supresión o restricción de los derechos fundamentales que, a su vez, no tienen autonomía absoluta en el órgano constitucional para realizar la dignidad de la persona humana como derecho que garantiza el mínimo existencial (MACHADO, 2020).

Por tanto, el principio de no regresión y los deberes fundamentales se revelan como una cuestión de justicia intergeneracional, con el fin de dejar como legado unas condiciones ambientales idénticas (*statu quo ante*) a las recibidas por las generaciones anteriores, estando prohibido cambiar a peor la dimensión ecológica. Los deberes constitucionales sirven de escudo contra la regresión, sin impedir la restricción de los deberes y sin interrumpir el dinamismo de la sociedad, cuya eficacia ambiental mantiene el uso de mecanismos legales que tienen como objetivo proteger el medio ambiente para no alterar sus propiedades intrínsecas.

En ese sentido, con el análisis de los principios, el principio de precaución y el principio de no regresión, aunque no estén previstos por el CRFB/88, tienen la misma característica de estar implícitamente vigentes

y aceptados por la doctrina y la jurisprudencia, signados por el art. 225, *caput* c/c art. 2 c/c art. 60, § 4, IV del CRFB/88. El punto de encuentro entre ambos es que sus funciones sociales son satisfacer el mínimo existencial, garantizar una calidad de vida saludable y la dignidad humana dentro del entorno en una extensión de la solidaridad y la interdependencia. La diferencia es que la precaución puede ser invocada más ampliamente para la mitigación y/o los conflictos ambientales, además de la constitucionalidad encontrada en la jurisprudencia.

La no regresión requiere aplicar criterios más amplios, como el control de constitucionalidad, cuyos deberes de protección ecológica del Estado y también en el ámbito administrativo, se establecen sobre la base del deber de progresividad en materia ambiental<sup>3</sup>, que valida el diálogo de fuentes normativas evidenciado en una perspectiva de doble dimensión, en la que el principio de proporcionalidad, la prohibición de exceso y la prohibición de insuficiencia de protección representan las obligaciones de los poderes estatales, en forma de deberes de protección y promoción ambiental.

Al evidenciar el estudio y la resolución de los conflictos ambientales, bajo la égida del principio de no regresión, en Brasil ya es posible señalar que, como instituto garante de la inexistencia de conflictos intergeneracionales derivados del incumplimiento del deber de solidaridad impuesto a todos los ciudadanos para la protección del medio ambiente, éste viene a ser de uso común en la generalidad de las personas, de carácter meta individual e intergeneracional. Además, la orientación jurisprudencial citada consolida el entendimiento de que todo debe ser hecho por el Estado y la Sociedad con el propósito de mejorar y evolucionar siempre en la elaboración, aplicación y ejecución de las leyes en las actividades que requieren el uso de los recursos naturales.

## CONSIDERACIONES FINALES

La idea de que los deberes fundamentales establecidos en el CRFB/88 constituyen una base interpretativa para el PNMA es adecuada en cuanto a la eficacia del principio de precaución y del principio de no regresión ambiental. En ese sentido, la evolución histórica de los deberes fundamentales promueve la positivización de la interacción humana con el medio ambiente, alcanzando el ámbito de la ecología y la solidaridad.

El ordenamiento jurídico brasileño e internacional no permite el uso

---

<sup>3</sup> Véase Art. 3, c, del Acuerdo de Escazú, que regula el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia ambiental para América Latina y el Caribe.

de los recursos ambientales en actividades degradantes, con atraso en el uso de los recursos naturales para cualquier actividad sin investigación, planificación y uso de esos recursos. Esto sucede porque hay deberes constitucionales que guían la interpretación y ejecución de la PNMA. Bajo la conjugación del deber constitucional de aplicar el principio de precaución y el de no regresión, específicamente en la ejecución del PNMA, es posible identificar que se materializa como una política de Estado y no de gobierno, haciendo inconstitucional e ilegal cualquier acto administrativo, en los tres ámbitos estatales, que vaya en contra de los dictados de la justicia ambiental.

La importancia de comprender la dimensión de los deberes fundamentales en la planificación y ejecución del PNMA es identificar que existe una línea infranqueable, de sesgo constitucional, que orienta la prohibición de la regresión, independientemente de la línea ideológica del gobierno que haya obtenido el sufragio democrático. Además, viene a agilizar la interpretación de la legislación que recibió el actual CRFB/88, haciendo sustanciales los preceptos objetivos y concretos de preservación y justicia ambiental. Sin esos cuidados institucionales y jurídicos, será difícil asegurar un mínimo razonable de medio ambiente ecológicamente estable para las generaciones presentes y futuras.

Partiendo de la premisa de que los deberes se dirigen al comportamiento de los individuos e, indirectamente, de las instituciones, esa inserción, a su vez, no da legitimidad a las intervenciones de los poderes públicos en determinadas relaciones sociales o en determinados ámbitos de sus competencias constitucionales que no están vinculados a esos deberes medioambientales. Tales intervenciones de los gobiernos tienen como objetivo cumplir con ciertas obligaciones con su comunidad o cuerpo social en general, y se derivan, en el caso de Brasil, de la fórmula articular en el preámbulo de la Constitución de 1988, por la que los constituyentes afirmaron estar reunidos para promover un estado democrático con el fin de garantizar la plena dignidad de la persona humana, por lo que la PNMA nunca puede ser aplicado como permisividad de retroceso.

## REFERENCIAS

ANDRADE, J. C. V. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.

ANDRADE, M. A. D. *Teoria Geral da Relação Jurídica*. v. I. Coimbra: Almedina, 1997.

BENJAMIN, A. H. Introdução ao direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, v. 14, p. 48-52, abr./jun. 1999.

BENJAMIN, A. H. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). *Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011. p. 55-72. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso: 13 de novembro. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso: 12 de novembro. 2020.

BRASIL. *Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Decreta e sanciona a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Brasília, DF: Presidência da República. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso: 12 de novembro. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 627189/SP. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. Recorrente: EletroPaulo Metropolitana – Eletricidade de São Paulo. Recorrido: Sociedade Amigos Do Bairro City Boaçava e Outro, Pedro Roxo Nobre Franciosi. Relator: Min. Dias Toffoli. 08 de Junho de 2016.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 6. reimp. Coimbra: Almedina. 2003.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. v. I. 4. ed. Coimbra: Coimbra; São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.



- CARREIRA, H. M. *Políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- CHULVI, C. P. *El deber constitucional de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2001. Disponible en: [www.tesisenxarxa.net/TESIS\\_UJI/AVAILABLE/TDX-0730108-120005//pauner.pdf](http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UJI/AVAILABLE/TDX-0730108-120005//pauner.pdf). Acceso: 13 de noviembre. 2020.
- DIAZ, S. V. La idea de deber constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 2, n. 4, p. 69-98, ene./abr. 1982.
- GOUVEIA, J. B. *Direitos fundamentais atípicos*. Lisboa: Aequitas, 1995.
- HESSE, K. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2004.
- HOFMANN, V. G. H. *Grundpflichten als Verfassungsrechtliche Dimension*. Berlin/New York: De Gruyter, 1983.
- IUCN. *World Declaration on the Environmental Rule of Law*. Principle 11. p. 04. 2016. Disponible en: [www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english\\_world\\_declaration\\_on\\_the\\_environmental\\_rule\\_of\\_law\\_final.pdf](http://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/english_world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final.pdf) Acceso: 20 de noviembre. 2020.
- LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 9. ed. Belo Horizonte: Lumen Juris, 2011.
- MACHADO, p. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MIRANDA, J. *Direitos fundamentais: introdução geral – apontamentos das aulas*. Lisboa: Universidade de Lisboa, 1999.
- NABAIS, J. C. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Almedina. 2009.
- NABAIS, J. C. *Por um estado fiscal suportável: estudos de Direito Fiscal*. v. II. Coimbra: Almedina, 2008.
- SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente*. 3. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SOARES, C. A. D. *O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos econômicos de defesa do ambiente*. Tese (Doutorado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2001.

SOARES, R. G. E. *Direito público e sociedade técnica*. Coimbra: Tenacitas, 2008.

STOBER, R. V. *Grundpflichten und Grundgesetz*. Berlin: Duncker und Humblot, 1979.

UNITED NATIONS. *Rio Declaration*. Principle 07. p. 02. 1992. Disponible en: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf). Acceso: 23 de noviembre. 2020.

Artículo recibido el: 17/01/2021.

Artículo aceptado el: 29/11/2021.

**Cómo citar este artículo (ABNT):**

BOUSFIELD, R.; SOUZA, F. B. Deberes fundamentales implícitos en la política nacional de medio ambiente – Ley n. 6.938/81. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 42, p. 39-64, sep./dic. 2021. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2066>. Acceso: día de mes. año.