

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**



**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL
EN RELACIÓN A LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES POLICÍA
NACIONAL CIVIL, CONCEJOS MUNICIPALES, FISCALÍA GENERAL DE
LA REPÚBLICA Y PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS
PRESENTADO POR:**

**FLORES MARROQUÍN, REINA MARÍA
JIMENEZ BONILLA, KAREN JOSABETH
RODRÍGUEZ ALVAREZ, VIRNA VANESSA**

**DOCENTE ASESOR:
DR. JOSÉ MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JUNIO DEL 2017

TRIBUNAL CALIFICADOR

LIC. HENRY ALEXANDER MEJÍA
(PRESIDENTE)

LIC. JUAN CARLOS CASTELLÓN MURCIA
(SECRETARIO)

LIC. JOSÉ MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES
(VOCAL)

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Nelson Bernabé Granados Alvarado
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. José Nicolás Asencio Hernández
VICEDECANO

Lic. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO

Lic. René Mauricio Mejía Méndez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

Lic. Miguel Ángel Paredes Bermúdez
DIRECTOR DE PROCESOS DE GRADUACIÓN

Lic. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURÍDICAS

AGRADECIMIENTO

Agradecemos de manera especial al DR. JOSÉ MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES, por toda la dedicación, gentileza, y más que nada por su orientación y paciencia para que nuestro trabajo de investigación culminara exitosamente.

A Dios, nuestras familias y amistades por habernos acompañado y guiado a lo largo de nuestra carrera, por ser nuestra fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarnos una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo felicidad.

ÍNDICE

RESUMEN.....	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	v
CAPÍTULO I.....	1
HISTORIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL.....	1
1.1. Orígenes del Derecho Ambiental.....	1
1.2. Desarrollo del Derecho Ambiental.....	3
1.2.1. Fases del Derecho Internacional Ambiental.....	3
1.2.2. Evolución del Derecho Ambiental Salvadoreño.....	10
1.2.3. Situación Histórica del MARN.....	20
1.3. Evolución de La Ley del Medio Ambiente, Reglamento General de la ley del Medio Ambiente y del Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimiento Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo 52.....	25
1.3.1. Ley del Medio Ambiente.....	25
1.3.2. Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.....	29
1.3.3. Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo 52.....	30
CAPÍTULO II.....	32
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA.....	32
2.1. Constitución de la República de El Salvador.....	34
2.2. Ley del Medio Ambiente.....	38
2.3. Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.....	49

2.4. Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, acuerdo 52.....	51
CAPÍTULO III.....	59
LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL.....	59
3.1. Policía Nacional Civil.....	59
3.2. Concejos Municipales	65
3.3. Fiscalía General De La República.....	70
3.4. Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos.....	74
3.5. Otras Instituciones.....	79
a) Ministerio de Economía.....	79
b) Ministerio de Salud.....	80
c) Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	81
d) Organizaciones no gubernamentales.....	84
CAPÍTULO IV.....	86
EL MANEJO DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE POLICIA NACIONAL CIVIL, CONCEJOS MUNICIPALES, FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA, PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL.....	86
4.1. Tipo de Institución.....	87
4.2. Área de Trabajo.....	87
4.3. Servicios.....	88
4.4. Competencia.....	89
4.5. Fundamento Constitucional.....	91
4.6. Fundamento de la Ley Secundaria (Ley, Reglamento y Acuerdo).....	92
4.6.1. Procedimiento Administrativo Sancionador.....	92

4.6.2. Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental de La Ley Del Medio Ambiente.....	93
4.6.3. Medidas Preventivas.....	103
4.6.4. Infracciones y Multas.....	109
4.6.5. Inconstitucionalidad Art. 89 de la Ley del Medio Ambiente.....	110
4.6.6. Restitución.....	111
4.7. Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.....	112
4.7.1. Medidas Preventivas y Obligaciones de No Hacer.....	112
4.7.2. Sanciones Accesorias.....	113
4.8. Acuerdo 52. Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previa y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente.....	113
4.9. Fundamento Internacional.....	115
CAPITULO V.....	119
LA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE REGULACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL.....	119
CAPÍTULO VI.....	123
DERECHO COMPARADO.....	123
6.1. España.....	123
6.2. Colombia.....	126
6.3. Perú.....	128
CAPÍTULO VII.....	133
ANÁLISIS DE RESULTADO A LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO.....	133
7.1. Entrevista a la Policía Nacional Civil, Unidad Ambiental.....	133
7.2. Entrevista a la Alcaldía Municipal de Soyapango.....	138
7.3. Entrevista Fiscalía General de la República.....	144
7.4. Entrevista a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.....	146

7.5. Entrevista Con El Ministerio Del Medio Ambiente.....	152
CAPÍTULO VIII.....	163
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	163
BIBLIOGRAFÍA.....	166
ANEXOS.....	173

RESUMEN

El presente trabajo de investigación, se muestra el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en la Legislación Salvadoreña; y la intervención de las instituciones, por ser la vía o instrumento de control Judicial, ya que juzga las actuaciones, a través de los entes rectores del Medio Ambiente.

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental es el conjunto de actos a través de los cuales se investiga la posible comisión de una infracción administrativa derivada del incumplimiento de una obligación ambiental. Si en el marco de dicho procedimiento, se acredita la responsabilidad del administrado, se pueden imponer sanciones y medidas correctivas. Este procedimiento, como lo dice la Ley del Medio Ambiente, se iniciará de tres formas de oficio, denuncia o por aviso, cuando la Policía Nacional Civil, los Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o la misma Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tienen conocimiento sobre alguna infracción ambiental, se levanta el acta respectiva y la hace saber al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De acuerdo con lo anterior Es así que estas instituciones tiene un rol como apoyo al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, con sus dependencias o unidades en cuanto a la prevención y conservación del medio ambiente, pero lo que no se establece en la Ley del Medio Ambiente es como estas instituciones intervienen y participan en procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, luego de levantar el acta después de haber ido a inspeccionar el lugar.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURAS

Art.	: Artículo
Arts.	: Artículos
Cc.	: Código Civil
Cn.	: Constitución de la República
D.L.	: Decreto Legislativo
D.O.	: Diario Oficial
et al.	: Autores Varios
ed.	: Edición
Ed.	: Editorial
Ibíd.	: En el mismo lugar
inc.	: Inciso
Lit.	: Literal
LPrCn.	: Ley Procesal Constitucional
Ord.	: Ordinal
Ref.	: Referencia
Vid.	: Ver

SIGLAS

ADESCOBN	: Asociación de Desarrollo Comunal Bosque Nancuchiname
ADESCOCHAG	: Asociación de Desarrollo Comunal Changuantique
ADESCOLAB	: Asociación de Desarrollo Comunal La Barra
ANDA	: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	: Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	: Alianza República Nacionalista

ASISTEDCOS	: Fundación de Asistencia Técnica para el Desarrollo Comunal salvadoreño
CAM	: Cuerpo de Agentes Municipales
CIGET	: Centro de Información y Gestión Tecnológica
CITES	: Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CNUMAD	: Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
CONAMA	: Consejo Nacional del Medio Ambiente
COP	: Contaminantes Orgánicos Persistentes
FIAES	: Fondo y del Consejo Administrativo de la Iniciativa para las Américas en El Salvador
FGR	: Fiscalía General de la República
FMLN	: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODA	: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazadas
FONAES	: Fondo Ambiental de El Salvador
LMA	: Ley del Medio Ambiente
MAG	: Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MOP	: Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	: Organización no Gubernamental
ONU	: Organización de las Naciones Unidas
OPAMS	: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PAS	: Procedimiento Administrativo Sancionatorio
PASA	: Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental
PDDH	: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

PNC	: Policía Nacional Civil
PNUMA	: Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
PREP	: Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
RLMA	: Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente
SINA	: Sistema Nacional Ambiental
SINADA	: Servicio de Información Nacional de Denuncias Paisajes
SINAMA	: Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente
SEMA	: Secretaria Ejecutiva del Medio Ambiente
SNET	: Servicio Nacional de Estudios Territoriales
UICN	: Unión Mundial para la Naturaleza
WWP	: Fondo Mundial para la Naturaleza

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo de investigación sobre el tema “EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL, EN RELACIÓN A LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA POLICÍA NACIONAL CIVIL, CONCEJOS MUNICIPALES, FISCALÍA GENERAL DE REPÚBLICA, Y PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS”, se propuso dar respuesta a la problemática planteada en el proyecto de investigación respectivo, la cual se resumió en la pregunta: ¿Cuál es la consecuencia de la falta de regulación en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental de la participación de las instituciones Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en dicho procedimiento?.

Para abordar dicha problemática se tuvo que considerar el Proceso Administrativo establecido en la Legislación Ambiental Salvadoreña, y la intervención que en él tienen las instituciones, para hacer efectiva dicha legislación y apreciar si sus actuaciones son las adecuadas para ofrecer a los entes rectores del Medio Ambiente como lo son El Ministerio del Medio Ambiente y sus órganos competentes del mismo, los elementos necesarios para deducir responsabilidades por infracciones a la legislación respectiva.

El objetivo de nuestra investigación comprendió investigar el carácter de la participación de la Fiscalía General de República, Concejos Municipales, Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental; así como también el de considerar la necesidad de realizar o efectuar una regulación. También se manifiesta en el Proyecto de investigación que parte

de los objetivos particulares, van encaminados a investigar los Antecedentes Históricos de la regulación y aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en materia Ambiental; como el investigar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental de la Ley del Medio Ambiente, Reglamento General de dicha Ley y del Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de Procedimientos Administrativos según Acuerdo No. 52 del ramo del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Así como identificar las consecuencias de la falta de regulación y participación de las instituciones en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, se propondría una reforma a la Ley del Medio Ambiente en cuanto a la regulación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental.

Se enuncian algunas hipótesis (respecto de esta investigación), las cuales se pretende demostrar a lo largo de nuestra investigación. Una de estas hipótesis general, es que la intervención de las instituciones Fiscalía General de la República, Concejos Municipales, Policía Nacional Civil y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental es tan exiguo que, la Ley de Medio Ambiente resulta ineficaz y falta de consistencia para velar por un medio ambiente sano; también se enuncio como otra hipótesis general que la participación de las instituciones en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, está tan limitado, en el ejercicio de sus funciones, que no da lugar a un proceso eficaz, público y transparente.

Como complemento estaban las hipótesis particulares. Entre ellas se enuncian la falta de una adecuada regulación en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental tiene como consecuencia esclarecer el desarrollo de la participación de las instituciones de Fiscalía General de la República,

Concejos Municipales, Policía Nacional Civil y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. También que la participación de las instituciones que intervienen en el procedimiento administrativo sancionatorio, no produce un proceso público y transparente; por último que para lograr una eficacia en la reforma a la Ley del Medio Ambiente, o establecimiento del procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental que especifique o detalle el papel de las instituciones que intervienen se hace necesario especificar o detallar de cada una de las instituciones que intervienen en el Proceso Administrativo Sancionatorio.

Por ello es que la investigación de trabajo de grado tiene como método de investigación, el jurídico dogmático – empírico jurídico, ya que se requiere un estudio sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, regulado en la Ley del Medio Ambiente y demás cuerpos normativos en materia ambiental; las técnicas a emplear es la lectura, analógico comparativo como método general- y las diversas entrevistas a personajes claves dentro de la investigación.

El desarrollo del Trabajo de Investigación se presenta en ocho capítulos. El Capítulo I, contiene una breve reseña acerca de la evolución histórica del derecho ambiental; como puntos especiales los antecedentes históricos de la Evolución de La Ley del Medio Ambiente, Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente y del Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimiento Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo 52.

El Capítulo II, expresa el Marco Jurídico relacionado con el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en la Legislación Salvadoreña; Establecido en la Constitución de la República de El Salvador, Ley del Medio

Ambiente, Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente y por último el Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, acuerdo 52.-

En el Capítulo III, se desarrolla la Intervención de las Instituciones Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en materia Ambiental y de la posible intervención de otras Instituciones intervinientes en dicho procedimiento.

El Capítulo IV, plantea el manejo que hace el MARN, respecto de la intervención de las Instituciones de Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental; Un Capítulo V, detalla las posibles consecuencias a la falta de regulación y participación en el Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental; y un Capítulo VI, se refiere al derecho comparado, entre nuestra legislación y las legislaciones de España, Colombia y Perú.

Por último los Capítulos VII y VIII tratan de mostrar un análisis del trabajo de campo de la jurisprudencia y la doctrina existentes, así como también una serie de conclusiones y recomendaciones que como grupo de trabajo determinamos para finalizar nuestra investigación.

CAPÍTULO I

HISTORIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL

El propósito de éste primer capítulo es conocer la evolución del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental y su aplicabilidad en el sistema normativo ambiental a lo largo de la historia. Con esta evolución se crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y con la ayuda de los instrumentos jurídicos de la Ley de la Medio Ambiente y su Reglamento General.

1.1. Orígenes del Derecho Ambiental

A mediados del siglo XX nace lo que hoy se conoce como *Derecho Ambiental*. Hace como el resultado de un proceso histórico cuyos antecedentes datan desde el mundo antiguo, pues en todo tiempo los seres humanos han sentido la necesidad de dar una respuesta a los problemas que afectan su entorno.

Ya a partir de la revolución industrial los problemas ambientales se acentúan hasta llegar a constituir una preocupación fundamental derivada del rápido deterioro que está sufriendo el ecosistema humano.

El Derecho Ambiental, por su amplitud en su objeto de regulación, surge de la confluencia de varias ramas del Derecho entorno a una problemática común: la conservación del medio ambiente.

En ese sentido, y sólo para fines didácticos, nos permitimos delimitar conceptualmente el Derecho Ambiental de la manera siguiente: «*Es una rama*

del Derecho sustancialmente público y privado a la vez, en cuanto a protector de intereses colectivos, de carácter preventivo y transnacional, que combina técnicas, reglas e instrumentos jurídicos orientados para lograr la protección de todos los elementos que integran el ambiente natural y humano, mediante un conjunto integral de disposiciones jurídicas que, por su naturaleza interdisciplinaria, no admite regímenes divididos y recíprocamente condicionan e influyen, en el ámbito de todas las ramas jurídicas y científicas existentes».

Desde esta óptica, siendo el Estado el contralor de las relaciones entre el ser humano y los recursos naturales, el Derecho Ambiental tiene una gran parte del Derecho Público en la forma especial del Derecho Administrativo, principalmente en la utilización de los bienes de uso público, como las zonas costeras marina y los recursos minerales.

Posee bases de lo que es el Derecho Privado, especialmente donde se añade la función ecológica al derecho de propiedad,¹ constituyéndose en una limitante al que tradicionalmente se ha concebido como un derecho absoluto.

A pesar de lo anterior hay autores que niegan la autonomía del Derecho Ambiental, considerándolo como parte del Derecho Administrativo, sin embargo, la posición que se adopta es la de su autonomía, con su propio objeto de tutela: El Medio Ambiente.

Este Derecho tiene características y principios jurídicos que los distingue de cualquier otra disciplina jurídica, que se extraen de los principales instrumentos internacionales que paulatinamente ha sido reconocido en los ordenamientos

¹La Constitución colombiana, estipula en su artículo 58 la función ecológica de la propiedad rústica.

jurídicos de los Estados; entre los que se destacan los principios de: «precaución, preventivo y quien contamina paga».²

1.2. Desarrollo del Derecho Ambiental

1.2.1. Fases del Derecho Internacional Ambiental

El desarrollo del Derecho Ambiental fue propiciado primordialmente en el ámbito internacional, por lo cual pueden distinguirse, siguiendo a SANDS,³ cuatro fases aunque en la actualidad ya son cinco fases, después del cumbre de Johannesburgo, que son el resultado de los procesos científicos, de la aplicación de nuevas tecnologías y de la cambiante estructura del orden jurídico y del sistema internacional.

La *primera fase* está concebida desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX hasta 1945, esto es, a finales de la segunda guerra mundial. Esta etapa inicial se califica como la prehistoria del Derecho Internacional del Medio Ambiente algunos autores la llaman la etapa del utilitarismo ambiental. Se caracteriza esta fase por la aparición de tratados multilaterales de propósitos medio ambientales específicos y la conclusión preferente a tratados bilaterales, tales como: a) El Convenio de París de 1902 Convenios de Washington de 7 de febrero (celebrado entre el Reino Unido y Estados Unidos); b) El Convenio Sobre la Protección de Focas para Peletería de 7 de 1911 (celebrado entre Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Japón); y, c)

²Henry Alexander Mejía, “*Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*”, Compilación Unidad Técnica Ejecutiva: colaboración Luisa Rivera de Peralta, 1º ed. (El Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, diciembre 2014), 34.

³Vid. al respecto: Sands, P., *Principales of International Environmental Law*, Manchester University Press, (Manchester, 1994), pág. 8, en el mismo sentido Rubio Fernández, E. M., «Expansión de la legislación ambiental: su dimensión internacional», en AA.VV., *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, coordinadora Teresa Vicente Jiménez, Trota, (Madrid, 2002), 101.

Diversos tratados bilaterales fronterizos dirigidos a combatir la contaminación, que tomaron como modelo el Convenio sobre la Protección contra la Contaminación de los Ríos Fronterizos de 11 de enero de 1909, celebrados entre Estados Unidos y Canadá.

En esta época dio lugar el arbitraje de las focas peleteras del pacífico, cuyo laudo, de 15 de agosto de 1853, sentó las bases de uno de los dos principios principales que han marcado la evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente, esto es, el principio de la libertad de alta mar. Luego se adoptaron diversos convenios regionales, como: a) La Convención de Londres de 1933, relativa a la preservación de la fauna y flora en su estado natural, aplicable exclusivamente al África colonial; y, b) La Convención de Washington de 12 octubre de 1940, sobre la Protección de la Naturaleza y Preservación de la Vida Salvaje en el Hemisferio Occidental.

La *segunda fase* data desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y sus agencias especializadas en 1945, hasta la Conferencia de Estocolmo. En este periodo las organizaciones internacionales a nivel regional y mundial comienzan a actuar para preservar el medio ambiente. Inicialmente en esta fase se produjo un cierto avance en la historia del Derecho Ambiental Internacional, al mantenerse una consideración más sistemática y específica del medio ambiente, si bien centraba en áreas geográficas reducidas y desposeída de una concepción global, total y unitaria del mismo.⁴

Este cambio no fue espontáneo, surgiendo un cierto grado de preocupación por la devastación ambiental. Sin embargo, la perspectiva desde la cual se asumía esa «*conciencia ambiental*» no era la de salvaguardar el planeta, sino

⁴ *Ibíd.*

la de preservar los espacios nacionales de las perjudiciales consecuencias de los efectos nocivos de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki.

Entre los convenios internacionales resalta el Convenio Ramsar de 2 febrero de 1971, Relativo a las Humedades de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Especies Acuáticas. Dicho instrumento fue el primer Tratado Internacional en establecer medidas para la conservación de un tipo especial de ecosistema. Sin embargo, el impulso trascendental a nivel mundial que facilitó el tratamiento a los problemas de la conservación del medio ambiente fue la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas preparatoria de la Conferencia de Estocolmo en 1968, que dio lugar a la celebración, cuatro años después, de la primera «*Cumbre de la Tierra*», en donde se produjo la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972.

La Conferencia de Estocolmo marcó el inicio de la *tercera fase*, que abarca hasta la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. Las conclusiones de dicha conferencia se plasmaron en la «*Declaración de Estocolmo*» que constituye para muchos autores el punto de partida del Derecho Ambiental moderno. Para su aprobación por los Estados intervinientes, se vencieron serias resistencias, que ya se habían hecho sentir a lo largo de las reuniones anteriores por parte de los países industrializados.

Dicha declaración constituyó un gran hito del desarrollo Internacional del Medio Ambiente, pues fue el inicio de la conciencia global y sistemática de la naturaleza a escala mundial superándose el utilitarismo y la visión sectorial y regional del medio ambiente; dando como resultado que algunos Estados reconocieran en sus ordenamientos jurídicos el Derecho a un ambiente sano, inspirado en el primer principio de tal declaración que dice: «*El hombre tiene*

Derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas, en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras».

La Conferencia de Estocolmo abrió paso para que, a finales de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas creara el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA por sus siglas en castellano), teniendo su sede en la ciudad de Nairobi, estando compuesta por un consejo de administración integrado por 58 miembros elegidos por la Asamblea General de Naciones Unidas. Este consejo juega un papel importante en desarrollo del Derecho Internacional Ambiental.

Como consecuencias, en esta etapa, la Comunidad Europea, los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de París, celebrada del 19 al 21 de octubre de 1972 tenemos: a) Vinculación conceptos de calidad de vida y protección del medio ambiente; b) Afirmación de la necesidad de establecer una política comunitaria de medio ambiente; c) Reconocimiento que la protección ambiental era uno de los objetivos del Tratado de la Comunidad Económica Europea; y, d) Planeación de un programa de acción sobre el tema en cuestión invitaron a las Instituciones Europeas a establecer antes del 31 de julio de 1973.⁵

En este periodo se da un espectacular desarrollo del Derecho Ambiental internacional, ya que se emiten nuevos instrumentos internacionales, algunos promovidos por el PNUMA, o bien al margen de esta institución, pero dentro del sistema de las Naciones Unidas, tanto a escala regional y universal.

⁵ Ibíd.

Entre los Tratados celebrados al margen de esta institución, pero dentro del sistema de las Naciones Unidas, destacan: a) El Convenio de Londres de 1972 sobre la Prevención de la Contaminación de Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias; b) El Convenio MARPOL 73//78, que entró en vigor en 1983, para prevenir la contaminación marina causada por buques; c) La Convención de Washington de 1973 sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (conocidas como CITES); d) La Convención de Paris de 1972 para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural; e) La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que fijó el marco jurídico para la protección de los recursos marinos; f) El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; y, g) El Convenio de Basilea sobre Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación de 22 de marzo de 1989.

La impronta de Estocolmo marca la redacción de la Carta Mundial de la Naturaleza adoptada el 28 de octubre de 1982 por la Asamblea General de la ONU, en la que se establecieron diversos principios y reglas mundiales para la conservación de la naturaleza con un carácter debidamente ecológico, superando la visión antropocentrista.⁶

También se estableció en 1983 una Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, presidida en aquel entonces por la ministra noruega Harlem Brundtland, a fin de examinar los problemas medioambientales del planeta. Este informe fue publicado en 1987, con el título «nuestro futuro

⁶Una vez se puso en marcha por el PNUMA, el Fondo Mundial para la Vida Salvaje y la Unión para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales, se ponía en relieve la imposibilidad de la supervivencia humana si no se conservaba la naturaleza y sus recursos, que tal conservación no podía conseguirse a menos que se tomara medidas para eliminar la pobreza del planeta y se introduce por vez primera el concepto de desarrollo sostenible, lo cual fue respaldada por el Secretario General de las Naciones Unidas.

común», más conocido como «Informe Brundtland», el cual puso en relieve problemas ambientales que amenazan nuestra supervivencia humana e hizo importantes propuestas donde destaca que: el desarrollo económico debe estar en armonía con la preservación del medio ambiente.

Posteriormente dicho informe fue retomado por la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, precisamente al cumplirse el vigésimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo, iniciando así la cuarta fase. La Asamblea General de las Naciones Unidas, resolvió convocar la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en adelante “CNUMAD”, a una segunda «Cumbre de la Tierra», la cual se realizó en la ciudad de Río de Janeiro entre los días 3 y 14 del mes de junio de 1992.

Dicha cumbre fue considerada una de las más grandes convocatorias internacionales de la historia al contar con la asistencia de ciento seis estados, más de cincuenta organizaciones intergubernamentales y varios miles de organizaciones no gubernamentales.

Entre las novedades de la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), se encuentran la acción efectiva de sectores no ecologistas, como las personas de negocios o empresarios y gobiernos que eran indiferentes con la problemática ambiental.

Eso fue posible al haberse sustituido la concepción ambientalista que primó en Estocolmo, por un nuevo ingrediente: el «*desarrollo sostenible*», con el propósito de preservar la calidad de vida de los presentes y futuras generaciones, armonizando con el progreso humano, así lo confirma en el principio 1 de la Declaración de Río de Janeiro.

Dentro de las consecuencias de la Declaración de Río de Janeiro está la apertura a la firma del Convenio Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Biodiversidad con considerable éxito. El texto de ambos instrumentos había resultado de la elaboración, adopción y armonización previa de posiciones encontradas que dieron resultados diversos.

En el primer convenio mencionado, tras arduas discusiones, se consiguió adoptar el compromiso de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases con efecto invernadero y los generadores del calentamiento global no contemplados en el Protocolo de Montreal del Convenio sobre la Capa de Ozono, y también la cuantificación de las emisiones límite o la fijación de un calendario que marcara las metas parciales a conseguir.

En el segundo instrumento se recogieron muchas propuestas de los países en desarrollo, teniendo como principales objetivos: a) La conservación de la diversidad biológica; b) La utilización sostenible de sus componentes; y, c) La participación justa de la utilización de los recursos genéticos.

El 10 de diciembre de 1997 fue adoptado, en la III Conferencia de las Partes celebrada en Kyoto, el instrumento conocido con el nombre de dicha ciudad, esto es, «*el Protocolo de Kyoto*», que entró en vigor en julio de 2004. El máximo propósito de este instrumento es reducir la emisión de gases de los países altamente industrializados y así disminuir el efecto invernadero que amenaza la calidad de vida del planeta al sobrecalentarlo.

Entretanto, la Asamblea General de las Naciones Unidas autorizó la celebración de la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible, en Johannesburgo Sudáfrica, en el año 2002. Algunos consideran que este hecho marca la quinta fase del desarrollo del Derecho Ambiental, ya que tuvo como

propósito dar un nuevo impulso al logro de los objetivos que diez años antes se habían dictado en la Cumbre de Río de 1992. De ahí el nombre Río+10 a dicha conferencia por celebrarse una década después.

Se enfatizó en la necesidad de trabajar en la educación ambiental, erradicación de la pobreza, multilateralismo internacional, efectos de la globalización y en el plan de acción de desarrollo sostenible de acuerdo con las decisiones adoptadas por los estados en la presente cumbre. Sin embargo, hasta el momento los frutos esperados no han llegado, ya que la degradación ambiental a escala internacional persiste.⁷

1.2.2. Evolución del Derecho Ambiental Salvadoreño

De la Época Precolombina (antes de 1502), esta etapa comprende desde los tiempos antiguos hasta 1502, fecha en que los Españoles llegaron a las Costas Centroamericanas por el lado de Honduras e iniciaron posteriormente su conquista y colonización.

Sobre los orígenes históricos y étnicos del pueblo salvadoreño aún existen diversas opiniones, lo único claro es que fue producto del asiento de varios grupos étnicos sucesivos, siendo los últimos los Pipiles, es así como en base a esta sociedad y al conocimiento que se tiene de éstos se formula este primer período; de la siguiente manera:

El Popol Vuh, libro sagrado de los Maya-Quiché, describe la intimidad de la relación del hombre con las plantas, la cual recibía un tratamiento simbólico. Debido al profundo respeto religioso que los Indígenas tenían por la tierra, los

⁷Mejía, *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*, 44

bosques y la naturaleza en general, se puede sostener que la presión ecológica causada en este tiempo era poco más que la causada por la naturaleza misma; de ahí que, no provocaron cambios violentos ni rápidos, por tanto no causaron pérdidas ambientales significativas ni mucho menos irreparables. Antes de la llegada de los españoles, ya se practicaba una agricultura desarrollada, pero moderada.

Los Pipiles influenciados por los mayas, poseían un amplio sistema de legislación penal, que, si bien no protegían el medio ambiente, tenían un estricto régimen de protección agrícola. Las leyes se publicaban por medio de edictos y la justicia era administrada por los más notables de la ciudad. Entre las medidas implementadas puede mencionarse el incendio provocado, que, junto con el homicidio, el hurto de cosas sagradas y el atentado contra el cacique eran castigados con la muerte. Así también, entre las costumbres de los pueblos, se cuenta que quien cometía pecado contra la naturaleza era apedreado.

La mayor indignidad social provenía del derramamiento de sangre, así la muerte de un animal tenía que ser desagraviada, por ello se conservaba una porción del animal recién muerto, suspendiéndola de las paredes, y se acostumbraba perforar la lengua y/o el pene del animal recién muerto, esparciendo algunas gotas de su propia sangre sobre el mismo. Sacrificar una bestia equivalía a cometer un homicidio, y quienquiera que arrebatara una vida y vertiera sangre, cargaba con el desprecio social, estando sujeto a la disciplina de la tribuna.

La legislación anterior al período Colonial no se ha tenido oportunidad de conocerla, pues los Españoles, no se interesaron por conocer ni continuar las instituciones jurídicas indígenas que existían en la época; al contrario,

implantaron un sistema totalmente diferente derivado del existente en el Reino de Castilla, que luchaba por abolir instituciones europeas similares a las indígenas, rechazadas para consolidar el dominio Español.⁸

En conclusión, se puede afirmar que los primeros preceptos jurídicos, morales y religiosos están estrechamente vinculados, y ligados por los antepasados, en los cuales los recursos naturales se entendían como un don Religioso y cuya racionalización era obligación moral, engloban la conciencia de conservación y protección de la naturaleza para la conservación de la vida y dignidad del hombre mismo.

Fue el sistema de vida del hombre Precolombino más que sus leyes, lo que permitió una utilización acertada de las riquezas naturales, con lo cual la presión que el hombre ejerció sobre las mismas, era fácilmente soportable.

El Salvador, formó parte, durante la mayoría de la Época Colonial (1503 - 1820), de la Capitanía General de Guatemala, siendo administrado conforme a las leyes generales de Indias por medio de Organismos Comunes a todos los países sometidos del Continente.

La máxima autoridad de las Colonias Americanas era El Rey, luego estaba el Consejo de Indias, creado en 1524, al cual le correspondía desarrollar actividades legislativas, judiciales y administrativas. A la par del Consejo, funcionaba la Casa de Contratación de Sevilla, fundada en 1503, que tenía por función principal el Control del Comercio y la Marinería de las Indias con la Península. La fundación de San Salvador (1525), San Miguel (1530), Acajutla (1532) y Sonsonate (1552), permitieron a los conquistadores crear sus propios,

⁸ Ibíd.

espacios políticos y jurídicos, separando al nuevo territorio de la jurisdicción de la Ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, hoy Antigua Guatemala.

Debido a la introducción de nuevas instituciones de propiedad, la estructura indígena de tenencia de la tierra se resquebrajó, pasando la tierra a ser propiedad de la Corona de España por derecho de Conquista; la concentración de los indígenas en pueblos y las necesidades de los españoles de obtener su sustento de actividades agrícolas y ganaderas en una colonia sin recursos minerales, dio origen a distintas formas de propiedad, siendo éstas los Ejidos, y las Haciendas.

Fueron 300 años de vida Colonial durante los cuales se dieron una serie de cambios no sólo en el aspecto económico, sino también en lo social. La antigua veneración a la naturaleza que tuvieron los indígenas fue sustituida por la apropiación de riqueza natural indicándose una serie de abusos contra la misma.⁹

En la Época Actual (Contemporánea), El Salvador una vez se independizó de la corona española el 15 de septiembre de 1821, no emitió normas a fin de regular la conducta de la población salvadoreña de forma inmediata. Esto se dio de forma gradual, sustituyendo las Leyes de Castilla¹⁰ de Las Indias, dictada en la época de la colonia; esta normativa se aplicaba de forma supletoria en la República Federal de Centroamérica, instaurada por la Constitución Federal de 1824,¹¹ pero al disolverse por Decreto del Congreso

⁹Claudia Lorena Rivas Zamora et.al., *“Incidencia de la Falta de una Política Ambiental Definida en la Contaminación Generada por la Industria”*, (Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, Junio de 1997), 45

¹⁰Rodríguez, *Historia de las Instituciones Jurídicas Salvadoreñas*, 177.

¹¹Estuvo conformada por Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador.

Federal en 1838, el Estado de El Salvador esperó hasta 1841 para constituirse como república libre e independiente, es decir como Estado Unitario, con la Constitución de ese mismo año. En consecuencia, a partir de ese momento se dictan en El Salvador las primeras normas de protección ambiental, aunque su propósito primordial era proteger el Derecho a la Salud, pues el artículo 62 de la referida Constitución de 1841 prescribía la competencia del poder municipal en esta rama para *La conservación, progreso, salubridad, comodidad y ornato de sus vecindarios*.¹²

Luego con el *Acuerdo Gubernamental* número 25 de 1855, se estableció en el numeral 2º: «*Se prohíbe desde ahora y para siempre conocer bajo ningún título, ni pretexto uso de propiedad de manantiales y fuentes, cuyas aguas podrían evaporarse y desaparecer, con gran perjuicio de la población...*», lo cual debe considerarse como una de las primeras regulaciones para proteger el Recurso Hídrico.

Asimismo, en el Código de Justicia Criminal de 1859 se protegían bienes jurídicos como la salud con penas de prisión artículos 256, 257 y 258 y los Recursos Naturales con multas por cazar y pescar en zonas prohibidas Libro Tercero de las Faltas, también se tipifican Infracciones Administrativas sobre el irrespeto de los parques, árboles y frutos que estos producían. Al promulgarse el *Código Civil* el 14 de abril de 1860¹³(en adelante CC), se regularon las formas de adquirir el Dominio de las Especies Animales,¹⁴ así

¹²Se entendía por poder municipal el conjunto de vecinos que estuviesen en el ejercicio de los derechos ciudadanos, lo cual era ejercido por el alcalde municipal que era designado por el Gobierno.

¹³Código Civil, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 512 del 11 de noviembre del 2004, publicado en el Diario Oficial N° 236, Tomo 365, del 17 de diciembre del 2004)

¹⁴Ley de la Conservación de Vida Silvestre (E Salvador, Asamblea Legislativo de El Salvador, D.L. N° 844 del 14 de marzo de 1994, publicado en el D.O. N° 96, Tomo 323).

como de los Frutos Naturales en Libro Segundo, Título I *De las Varias Clases de Bienes* (artículos 560 y ss. CC), Título IV *De la Ocupación* (artículos 587 y ss. CC). El CC reguló de forma genérica el aprovechamiento de los recursos hídricos, suelo, flora y fauna, pero sin ninguna perspectiva ambiental, por concebir de manera absoluta el derecho de propiedad.

En 1906 se dicta la Ordenanza Municipal, sobre aseo, calles públicas y construcción de edificios, en San Salvador, lo cual fue de mucha utilidad para el aseo de escombros y ripios después de los efectos del terremoto de 1917, que azotó a dicha ciudad.

La Constitución de 1950 introdujo derogaciones tácitas al CC, en cuanto a la propiedad de los ríos, pues éstos eran concebidos como propiedad de los particulares, siempre que la vertiente naciera y terminara dentro de los límites de la heredad (Artículo 576 CC).

Lo anterior se complementó con la promulgación de la Ley de Riego y Avenamiento de 1970,¹⁵ que estableció, en el artículo 3, que los Recursos Hidráulicos son bienes nacionales. En el año de 1973 se dictó la Ley Forestal,¹⁶ la cual era una Ley *con mayor contenido ambiental*, su finalidad era regular el aprovechamiento, explotación y protección de los recursos forestales.

El artículo 9 de dicha Ley crea el Servicio Forestal y de Fauna, como dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería, al cual se otorgan todas las atribuciones concernientes al ramo forestal en la que se destacan: a)

¹⁵Ley de Riego y Avenamiento, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 153, del 11 de noviembre de 1970, publicado en el D.O. N° 213, Tomo 229).

¹⁶Ley Forestal, (El Salvador, Asamblea Legislativa, Decreto Legislativo N° 268, del 8 de febrero de 1973, publicado en el D.O. N° 50, Tomo 238).

Preservar los parques nacionales; y, b) Las reservas forestales y las zonas protectoras del suelo.

En el mismo año se promulga el Código Penal que, los artículos 346, 353 y 355, tipifica como delitos las acciones cometidas contra los recursos naturales, entre ellos: El Suelo, La Salud Pública, La Difusión de Enfermedades y la Omisión de dar Aviso a la Autoridad Competente en el caso de apareamiento de cualquier enfermedad.

Al inicio de la década de los 80 se lleva a cabo un proceso de *Reforma Agraria en El Salvador*, a través de la Ley Básica de la Reforma Agraria,¹⁷ que reconoce y garantiza la Propiedad Privada en Función Social, estableciendo entre los requisitos para que una propiedad cumpla tal fin, en el artículo 1, letra d): *Que se manejen, conserven y protejan apropiadamente el suelo, el agua y demás recursos naturales.*

Se dictó la Ley de Actividades Pesqueras,¹⁸ que reguló el aprovechamiento de la Pesca Artesanal, Tecnificada, o Científica, con la debida autorización de la Dirección General de Recursos Pesqueros artículos 31, 34, 46 y 47 y el Reglamento¹⁹ de dicha Ley, en los artículos 25, 28-35, 45, 54 y 61, establece las limitaciones al aprovechamiento a los Recursos Marinos, tales como: vedas y prohibiciones de la utilización de instrumentos de pesca que puedan dañar los ecosistemas marinos.

¹⁷Ley de Actividades Pesqueras, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 153, del 5 de marzo de 1980, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 266).

¹⁸Reglamento para la aplicación de la Ley General de las Actividades Pesqueras, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 799 del 14 de septiembre de 1981, publicado en el D.O. N° 169, Tomo 272).

¹⁹Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N 82 (del 26 de septiembre de 1983, publicado en D.O N° 194, Tomo 281 de 20 de octubre del mismo año).

La promulgación del Código Municipal de 1986,²⁰confirió atribuciones a las municipalidades tales como: a) la promoción de programas de salud; b) Como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades; c) Incremento y protección de los recursos naturales renovables; d) La autorización y regulación de animales domésticos y salvajes (Artículo 4 numeral 5,10 y 22).

El municipio toma dentro de su circunscripción territorial todas estas medidas necesarias, entre ellas, emitir las ordenanzas pertinentes.

Por otro lado, a principios de la década de los 90, la problemática ambiental se emprende desde una perspectiva Centroamericana y los gobiernos suscriben el Convenio Constitutivo de la Comisión Centro Americana de Ambiente y Desarrollo.

Como consecuencia el compromiso de crear en cada uno de los países un organismo responsable de la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, instituyéndose en El Salvador en 1990 el Concejo Nacional del Medio Ambiente, encargado de velar por la coordinación y seguimiento de la gestión ambiental, así como la elaboración, desarrollo y cumplimiento de la estrategia nacional del medio ambiente.

Para un mejor cumplimiento de los fines de dicho convenio se crea, en 1994, la Secretaría Nacional del Medio Ambiente, encargada ejercer la política ambiental, lo cual tuvo existencia hasta 1997 cuando el Concejo de Ministros crea el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

²⁰Código Municipal, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Legislativo N° 274 del treinta y uno de enero de 1986).

Como consecuencia de dichos cambios todas las funciones administrativas de protección del medio ambiente pasan a formar parte del referido Ministerio.

Además, después de cuatro años de discusión en la Asamblea Legislativa, en mayo de 1998, entró en vigencia la Ley del Medio Ambiente, *la cual tiene como propósito normar la Gestión Ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general, así como asegurar la aplicación de los tratados internacionales, celebrados y suscritos por El Salvador afrontando la problemática de la degradación ambiental de forma integral.*

En el mes de marzo de 2000 el Presidente de la República emite el Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, a fin de garantizar la aplicación y ejecución de la Ley del Medio Ambiente.

En mayo del mismo año el presidente dicta los siguientes reglamentos especiales de Ejecución de la Ley del Medio Ambiente: a) Reglamento Especial sobre el Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; b) Reglamento Especial de Aguas Residuales; c) Reglamento Especial de Normas Técnicas de Calidad Ambiental; d) Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos, y Desechos Peligrosos; y, e) Reglamento Especial Sobre Manejo Integral de los Desechos Sólidos.

Y en el año 2004 se decretó el Reglamento Especial sobre la Compensación Ambiental, teniendo como propósito dictar normas que reconozcan formas directas de compensación ambiental, que faciliten el desarrollo de un sistema de cobros y pagos por servicios ambientales y el marco de las actuaciones de los agentes especializados, coadyuvando al apoyo a las actividades productivas ambientales sanas y mecanismos de financiamiento de la gestión ambiental.

En el año 2002 se promulga la Ley Forestal,²¹ la cual tiene por objeto establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera. Esta ley declara de interés económico el desarrollo forestal del país desde el establecimiento de la población hasta el aprovechamiento final en todas sus formas de valor agregado.

También busca establecer las condiciones para estimular la participación del sector privado en la reforestación del territorio nacional con fines productivos, quedando fuera de esta regulación las áreas naturales protegidas y los bosques salados.

Esto en virtud que, a inicios de febrero de 2005, se emite la Ley de Áreas Naturales Protegidas,²² cuyo objeto es uniformar el régimen legal de administración, manejo e incremento de las áreas naturales protegidas, con el propósito de conservar la diversidad biológica y asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos y perpetuando así los sistemas naturales, a través del manejo sostenible para beneficio de los habitantes.

Además, en Abril de 2012 se reformó los artículos 99 al 103 de la Ley del Medio Ambiente donde cambia la denominación de los Tribunales Agroambientales, por el de *Tribunal Ambientales*, a fin de hacer efectiva la aplicación de los Principios de Precaución y Prevención. Dichas reformas introdujeron disposiciones procesales para facilitar el acceso a la justicia ambiental y adecuar el proceso civil a las reglas del Código Procesal Civil y Mercantil.

²¹*Ibíd.*

²²Ley de Áreas Naturales Protegidas, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Diario Oficial, N° 32, Tomo N° 366, de 15 de febrero de 2005).

También se establecieron potestades para que los Jueces puedan decretar las medidas necesarias para la restauración del Medio Ambiente dañado o la realización de las acciones compensatorias respectivas, estableciéndose para ello la colaboración técnica y jurídica que requiere la tutela ambiental.

Finalmente, en Octubre de 2012 se reforma la Ley del Medio Ambiente, en los artículos 2, 4, 5.

También se adicionan los artículos 64-A, 64-B; y, 64-C, con el propósito de que el Estado adopte todas las medidas para combatir y prevenir los efectos del cambio climático por medio de una Política Nacional del Cambio Climático a establecer e impulsar por el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.²³

1.2.3. Situación Histórica del MARN

Los primeros pasos del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, surgen gracias a los esfuerzos orientados para la protección de los recursos naturales se remontan desde la década de los 80 cuando se crea el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre,²⁴ como una Unidad Especializada de la Dirección General de Recursos Naturales, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Pocos años después, en 1984 el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés) puso en marcha el sistema de canje de la deuda externa

²³Mejía, *“Responsabilidad por daños al Medio Ambiente”*, 51

²⁴Cuando por Acuerdo Ejecutivo No. 236 se crea el Servicio de Parques Nacionales y Vida Silvestre, (del 09 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial (DO) No.62, Tomo No. 270 del 31 de marzo de 1981).

de los países en desarrollo por actividades de protección de la naturaleza, como un mecanismo para fomentar las iniciativas conservacionistas, de ahí que entre 1987 y 1991 países como Bolivia, Filipinas, Ecuador, Colombia y Bután habían firmado acuerdos de canje por naturaleza.

En 1993 en El Salvador surge la iniciativa para la conversión de la deuda externa del país, por medio ambiente y con el Decreto No. 64 del 30 de junio de 1993, publicado en el DO No. 199, Tomo No.321 del 26 de octubre de 1993, se ratifica el Acuerdo con los Estados Unidos de América relativo al establecimiento del Fondo y del Concejo Administrativo de la Iniciativa para las Américas en El Salvador, lo que hoy en día es FIAES.

Al año siguiente, nace la Secretaria Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA), en 1994 se identifica como una urgencia para el Estado salvadoreño, contar con legislación que facilite la protección, conservación y mejoramiento de la vida silvestre, dando como resultado la emisión de la Ley de Conservación de Vida Silvestre.²⁵

Este mismo año se crea el Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES),²⁶ como una entidad de Derecho Público descentralizada, adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Se da la creación del Ministerio y la Ley del Medio Ambiente (LMA), para el año de 1997 el Ejecutivo, ve la necesidad de una Secretaría de Estado que se encargue de formular, planificar y ejecutar las políticas de Gobierno en materia

²⁵ Ley de Conservación de vida Silvestre, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador Decreto Legislativo N°. 844 de fecha 14 de abril de 1994, publicado en el DO N°. 96, Tomo N°. 325 de fecha 25 de mayo de 1994).

²⁶Fondo Ambiental de El Salvador,(El Salvador, Decreto Legislativo N°23 de fecha 16 de junio de 1994, publicado en el DO No.120 Tomo No.323 del 29 de junio de 1994)

de Medio Ambiente y Recursos Naturales y crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).²⁷ Las funciones y atribuciones del MARN son establecidas en el Art. 45 A del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.²⁸

Instalado el nuevo Ministerio, se le traslada la relación del FONAES para unificar todas las actividades tendentes a la protección, conservación, mejoramiento, restauración y uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente, mediante Decreto No. 72 de fecha 31 de julio de 1997.

Con el Ministerio avanzando, es necesario dotar al país de una legislación ambiental que sea coherente con los principios de sostenibilidad del desarrollo económico y social y que permita enfrentar con éxito e integralmente, los problemas ambientales. De ahí que surja la Ley del Medio Ambiente (LMA).²⁹

En los últimos años se inició a trabajar con la emisión del primer Reglamento de Organización y Funciones del MARN,³⁰ en cumplimiento de lo indicado en el Art. 4 de la Ley del Medio Ambiente. Un año después y con la autoridad ambiental atribuida al MARN por la Ley, se reforma la Ley de Conservación y Vida Silvestre³¹ para que sus competencias sean trasladadas del MAG al MARN. El mismo año se crea el Servicio Nacional de Estudios Territoriales

²⁷Ministerio del Medio Ambiente (El Salvador, Mediante Decreto Ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997).

²⁸Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, (El Salvador, por Decreto No. 30 del 19 de mayo de 1997, publicado en el DO No.89 de esta misma fecha), artículo 45

²⁹Ley del Medio Ambiente, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto No. 233 de fecha 02 de marzo de 1998, publicada en el DO No. 79, Tomo No. 339 de fecha 4 de mayo de 1998).

³⁰Reglamento de Organización y Funciones del MARN, (El Salvador, Acuerdo Ejecutivo No. 16, de fecha 14 de febrero de 2000).

³¹Ley de Conservación y Vida Silvestre, (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto No. 441 de fecha 7 de junio de 2001, publicado en el DO No.133, Tomo No.352 de fecha 16 de julio de 2001), artículo 4

(SNET),³² como una entidad desconcentrada, adscrita al MARN, encargada de conocer los factores constitutivos del riesgo, amenazas y vulnerabilidad, como base para adoptar medidas que garanticen niveles adecuados de seguridad para la población, frente a los eventos y procesos de riesgo de desastres.

En el 2004, se da un paso adelante en el involucramiento de diferentes actores y agentes para que, en conjunto con las autoridades ambientales, puedan concretar alianzas estratégicas, en busca de soluciones a los problemas ambientales. Así se crea el Concejo Nacional del Medio Ambiente³³ (CONAMA) y se definen sus atribuciones.

El 2 de mayo de 2007 se deroga el Decreto que creaba al SNET como entidad adscrita pero desconcentrada del MARN y se le asignan a éste, las competencias antes establecidas para el Ministerio de Agricultura y Ganadería en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.³⁴

Lo que generó un nuevo rumbo en el año 2009, donde se marca un hito para el Estado salvadoreño, con la alternancia al poder de la segunda fuerza política del país. Así para el MARN, luego de una década de conducción bajo una misma línea política, su nuevo gobierno encuentra una situación crítica de vulnerabilidad del territorio y la población, derivada de la degradación severa del medio ambiente. Por esta razón y siguiendo las políticas estratégicas sectoriales incluidas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, las nuevas autoridades del MARN deciden fortalecer la gestión ambiental pública

³²Servicio Nacional de Estudios Territoriales, (Decreto No. 96 del 14 de septiembre de 2001, publicado en el DO No. 197, tomo No. 353 de fecha 18 de octubre de 2001).

³³Consejo Nacional del Medio Ambiente, (El Salvador, Decreto Ejecutivo No. 40 de fecha 29 de septiembre de 2004).

³⁴Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, Decreto Ejecutivo No.55 de fecha 08 de junio de 2007, (publicado en el DO No. 105 Tomo 375 de fecha 11 de junio de 2007).

con un enfoque de reducción de riesgos que se fundamente en la corresponsabilidad, la información amplia, transparente y accesible y las sinergias con las nuevas políticas económicas y sociales que impulsa el gobierno nacional.

Surge una nueva Política Nacional del Medio Ambiente, en el año 2012, en términos de políticas públicas para la protección del medio ambiente, el año 2012 marcó momentos sumamente importantes para el país y para la gestión institucional.

Uno de ellos fue la aprobación por el Concejo de Ministros, de la nueva Política Nacional de Medio Ambiente, que según el Art. 3 de la Ley de Medio Ambiente, debía ser actualizada al menos cada cinco años; sin embargo, esto no había sucedido desde septiembre del 2000 cuando fue aprobada por primera vez.

No solo fue importante el resultado en sí mismo, sino su proceso de formulación, que implicó una consulta pública territorial en el ámbito nacional que involucró a autoridades civiles, religiosas, académicas, sector gubernamental, empresarial y sociedad civil y permitió identificar los temas ambientales fundamentales que preocupan a la población y a los distintos sectores sociales y al mismo tiempo generó un diálogo sustantivo.

El segundo de los momentos, fue la presentación a la Asamblea Legislativa el 22 de Marzo de 2012 por parte del Ejecutivo y a través del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), de un Anteproyecto de Ley General de Aguas, significativo luego de 30 años y varios intentos fallidos por impulsar una legislación de aguas, que resolviera la problemática institucional del sector. El tercer momento fue para el mes de abril del año 2012, con 75 votos el pleno Legislativo reformó, por propuesta de Diputados del Frente Farabundo

Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en nombre de La UNES y varias Organizaciones Ambientalistas, la Ley del Medio Ambiente, para crear los Tribunales Ambientales que estarán conformados por Juzgados Ambientales de Primera Instancia y Cámaras Ambientales de Segunda Instancia, siendo la autoridad ambiental encargada de deducir la responsabilidad civil derivada de actos que atenten contra el medio ambiente, dirigido por jueces y juezas especializados en medio ambiente.

En el mes de mayo se lanzó oficialmente el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), tendente a desatar un esfuerzo masivo de restauración de los principales ecosistemas y paisajes del país, para lograr la recuperación del suelo, mejorar la regulación hídrica y las condiciones para la recuperación y conservación de la biodiversidad.

Con lo cual se espera fortalecer la capacidad del territorio nacional, de la agricultura y de las infraestructuras físicas, para resistir los embates del cambio climático y reducir las grandes pérdidas económicas que provocan los eventos climáticos extremos.

1.3. Evolución de La Ley del Medio Ambiente, Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente y del Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimiento Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo 52

1.3.1. Ley del Medio Ambiente

Esta Ley de conformidad con la Constitución de la República la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente deben ser objeto de legislación especial.

Que de acuerdo con el deterioro acelerado del ambiente, se están ocasionando graves problemas económicos y sociales, amenazando con daños irreversibles para el bienestar de las presentes y futuras generaciones, lo que hace necesario compatibilizar las necesidades de desarrollo económico y social con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y proteger al medio ambiente.

Con el único fin de enfrentar con éxito y de forma integral los problemas ambientales, tomando en cuenta que el ambiente está compuesto por varios elementos interrelacionados en constante cambio, ya sea por causas naturales o provocadas por los seres humanos se requiere dotar al país de una legislación ambiental moderna que sea coherente con los principios de sostenibilidad del desarrollo económico y social.

Para ello El Salvador ha firmado y ratificado acuerdos internacionales que lo obligan a cumplir con los compromisos adquiridos y según el caso, adoptar medidas apropiadas o de otro carácter incluso legislativo, para operativizar internamente la normativa internacional.³⁵

Dicha Ley fue el éxito de innumerables personas e instituciones preocupadas por el deterioro de nuestros Recursos Naturales y por supuesto la fuente de nuestra subsistencia, pero también hubieron muchos tropiezos para contar con esta Ley, ya que, existieron personas e instituciones como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y el partido ARENA, que se negaban a que se aprobara, ya que se alegaba que afectaba muchos proyectos encaminados al desarrollo del país, mediante la generación de empleos y la economía del mismo. Pero con muchos esfuerzos y uno que otro cambio a su

³⁵Ibíd.

contenido se logró aprobar. Falta que ver si en realidad cumple para lo cual fue creada y si realizan los fines acorde como está establecido en ella.³⁶

Dentro de marco institucional, no hay duda que desde finales de los 90, El Salvador ha logrado un progreso significativo en el establecimiento de una infraestructura legal e institucional sólida para la protección del Medio Ambiente.

Este marco proporciona una base sólida (pero todavía incompleta) para desarrollar políticas ambientales efectivas. Este marco comprendía una Ley General del Medio Ambiente y sus Leyes complementarias que abordaran asuntos específicos relativos al ambiente, particularmente en lo que respecta a los bosques, áreas protegidas, minería, además de los Reglamentos asociados y las normas técnicas.

El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), crea un sistema de coordinación para políticas públicas (Sistema Nacional de Gestión Medio Ambiental, SINAMA), los mecanismos formales para la participación de la Sociedad Civil y el sector privado (por ejemplo, el Concejo Nacional del Medio Ambiente, CONAMA), y una variedad de instrumentos de políticas ambientales.

La Ley del Medio Ambiental (LMA) de 1998, fue el producto de un proceso amplio de consulta que estableció el Sistema Nacional de Gestión Medio Ambiental (SINAMA) compuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) como coordinador del sistema, las unidades

³⁶Carmen Emperatriz Meléndez Urquilla, et.al., "*Legislación Salvadoreña en El Salvador*", (Tesis de Grado, Universidad Francisco Gavidia, Marzo 2006), 17-18

ambientales de otros ministerios y las instituciones autónomas y municipales. El MARN es responsable del desarrollo de la política ambiental del país y de dictar las políticas requeridas para el diseño, organización y operación del SINAMA.³⁷ La Ley define también los objetivos principales del SINAMA como son el establecimiento de:

- a) Mecanismos de coordinación ambiental en las entidades e instituciones para agilizar las consideraciones ambientales dentro del desarrollo del país;
- b) Posee una estructura organizacional y funcional para la gestión del ambiente en las entidades e instituciones del sector público;
- c) El de procedimientos para generar, sistematizar, registrar y entregar información sobre la gestión del medio ambiente y el estado del medio ambiente que servirán de base para los planes y programas ambientales, evaluar el impacto ambiental de las políticas sectoriales, y el desempeño de la gestión ambiental de los miembros del Sistema Nacional de Gestión Medio Ambiental (SINAMA);
- d) Atribuye la responsabilidad al MARN, en cuanto a la supervisión de cada entidad o institución que implementa o supervisa la gestión del medio ambiente;
- e) Faculta los lineamientos de participación y coordinación entre el Sistema Nacional de Gestión Medio Ambiental (SINAMA) y el MARN. El SINAMA proporciona también los mecanismos para la participación pública. El MARN es responsable de la planificación de la política ambiental nacional.

Para las Instituciones Públicas, estas son responsables del establecimiento de unidades que: a) Coordinen y supervisen las políticas, planes programas, proyectos y acciones ambientales dentro de sus instituciones; b) Que se aseguren que la institución cumpla con las normas ambientales; y c) Asegurar

³⁷ *Ibíd.*

que exista coordinación interinstitucional en cuanto a la gestión ambiental de acuerdo con los lineamientos emitidos por el MARN. La ley introduce nueve instrumentos de política ambiental: a) Zonificación ambiental dentro de los planes de desarrollo nacional y regional, y los planes de zonificación; b) Evaluación Ambiental; c) Información ambiental; d) Participación Pública; e) Programas de incentivos económicos; f) El fondo ambiental nacional y cualquier otro programa financiero para los proyectos ambientales; g) Ciencia y tecnología aplicados al medio ambiente; h) Educación Ambiental; i) La estrategia ambiental nacional y el Plan de Acción.

1.3.2. Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente

El Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente fue emitido por el Presidente de la República, pero alternativamente el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales ha estado emitiendo normas que por su importancia y alcance, y por la afectación que producen en los derechos de los particulares.³⁸

Con el único fin de crear y de considerar que es necesario emitir normas reglamentarias que fueren menester para desarrollarlos y facilitar la aplicación de la Ley del Medio Ambiente, se crea lo que es el Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente,³⁹ teniendo como objeto desarrollar y preceptos contenidos en el Ley, para lo cual se adhiere como un instrumento ejecutorio principal.⁴⁰ Este reglamento contiene las normas reglamentarias que son

³⁸FUSADES, *Departamento de Estudios Legales*, Policía Nacional Civil, División de Medio Ambiente (Boletín 130, octubre 2011). 10

³⁹Reglamento General del Medio Ambiente, (El Salvador, Asamblea Legislativa, Decreto no.17, del 21 de marzo del 2000, Publicado en el Diario Oficial No.73, Tomo 347 del 12 de abril de 2000), Considerando II.

⁴⁰*Ibid.* Art. 1.

necesarias para el desarrollo de la ley del medio ambiente y por lo tanto se convierte en su instrumento ejecutorio principal;⁴¹ asimismo también se establece que la autoridad competente será el Ministerio del Medio Ambiente quien aplicará las disposiciones de este reglamento.

1.3.3. Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo 52

Respecto a lo que establece la Constitución de la República y la misma Ley del Medio Ambiente, se volvió necesario crear un marco normativo al interior de la Institución a fin de que se coordinara tales Direcciones Generales - plasmadas en estos cuerpos normativos- tanto en sus responsabilidades, como en los tiempos de respuesta a los diligenciamientos de tales procedimientos administrativos señalados que en la Ley.⁴²

Así como el objeto de ordenar, regular y hacer transparente tanto para el usuario como para el servidor público, el diligenciamiento de las actuaciones previas y de los procedimientos administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, como son:

- a) Actuaciones Previas,
- b) Procedimiento Administrativo Sancionatorio,
- c) Medidas Preventivas.⁴³

⁴¹Flor De María Deras Avelar et.al., *“Los Vacíos de la Ley del Medio Ambiente y sus Regulaciones Para Proteger la Sub cuenca del Lago de Ilopango frente a la Contaminación Provocada por la Actividad Económica del área Metropolitana de San Salvador”*, (Tesis de Grado Universidad de El Salvador, Septiembre 2003). 84

⁴²Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones previas y de los procedimientos Administrativos establecidos en la Ley al Medio Ambiental, (acuerdo, No. 52, (4 de mayo del 2010, Diario Oficial Tomo No. 387, 3 de Junio del 2010). Considerando V.

⁴³ Ley del Medio Ambiente, Art. 1

Pese que desde que este cuerpo normativo entrara en vigencia en el año 2010, han surgido y que hoy en la actualidad existen otros cuerpos normativos que contemplan las mismas disposiciones de este instructivo, no hay nada que diga que este instructivo no tenga vigencia y pues queda a discreción del aplicador el elegir qué cuerpo normativo utilizará, en un caso concreto.

En cuanto al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental tiene su marco Histórico dando una evolución al derecho Ambiental a nivel internacional y a nivel nacional.

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN SALVADOREÑA

El propósito del presente capítulo es conocer el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en la Legislación Salvadoreña, en el marco normativo de la Constitución de la República, La Ley del Medio Ambiente, Reglamento General de la misma Ley y el Instructivo de Diligencias de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente.

La naturaleza del Procedimiento Administrativo Sancionador, según importantes corrientes doctrinarias, el *iuspuniendi* del Estado, es concebido por la capacidad de ejercer en control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la administración pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa es desarrollada en la aplicación del *iuspuniendi*, se conoce técnicamente como potestad Sancionadora de la Administración.

La Sala de lo Contencioso Administrativo ha establecido en diversas Sentencias, que la potestad *sancionatoria de la Administración Pública* puede definirse como aquella que le compete para imponer correcciones a los ciudadanos o administrados, por actos de éstos contrarios al ordenamiento jurídico.

En similares términos, y parafraseando a LUCIANO PAREJO ALFONSO, también ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración

materializa actuaciones que traducen un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, agregando que: "*La finalidad que guía tal potestad es la protección o tutela de los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general*".⁴⁴

El Derecho Administrativo Sancionador es, ante todo, de índole administrativa, siendo lo sancionador una rama de la misma, por lo que la aplicación de principios básicos del Derecho Penal debe estar orientado a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo.

El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la Administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

Y para mayor comprensión, se entenderá por *procedimiento* el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración Pública cuando desarrolla las actividades a ella encomendadas, todo en relación a la emisión de un acto final.⁴⁵

⁴⁴Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Contencioso Administrativo, Referencia: 64-L-2001 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

⁴⁵Karen Vargas López, "*Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador*", Revista Jurídica de Seguridad Social, n. 14, (2008): 13.

2.1. Constitución de la República de El Salvador

La potestad sancionadora, de la que está dotada la Administración, tiene cobertura Constitucional en el artículo por 14, que establece la facultad punitiva del Órgano Judicial, y por excepción, la de la administración, se expone con claridad, en la Sentencia de Inconstitucionalidad:⁴⁶

“Si bien es cierto que existe una potestad jurisdiccional que exclusivamente es ejercida por el Órgano Judicial, dentro de la cual se encuentra la facultad de imponer penas según el Art. 14 Cn., también existe una potestad sancionadora de la Administración Pública, igualmente conferida en el mismo artículo (...).”

Como otras potestades de autoridad, ésta se ejerce dentro de un determinado marco normativo que deviene primeramente de la Constitución. En tal sentido, la disposición citada en el párrafo anterior está sujeta inicialmente a la potestad sancionadora administrativa al cumplimiento del debido proceso: *“(...) La autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas...”*.

Pero, sobre todo, en congruencia con la Constitución y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del art. 86 de la Constitución. Así pues, en virtud de la sujeción a la ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la

⁴⁶Sentencia Contencioso Administrativo, Referencia: 64-L-2001

ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad.

Para garantizar al destinatario de las sanciones la sujeción a la ley, y protegerlo de cualquier arbitrariedad, ha llevado no sólo a la doctrina, sino a la jurisprudencia en general, a postular una identidad de rango y origen entre la potestad administrativa sancionadora y la potestad penal judicial.

Afirmándose al respecto que el *iuspuniendi* Estatal es uno sólo, el cual se divide en dos manifestaciones de carácter puramente orgánico: La Potestad Administrativa Sancionadora y la potestad penal judicial. Ambas supeditadas directamente a aquellos principios generales comunes de rango constitucional que gobiernan el *iuspuniendi* Estatal.⁴⁷

En este orden de ideas, las garantías fundamentales que regulan la actividad sancionadora del Estado son las siguientes: a) Principio de Legalidad; b) Principio de Tipicidad; c) Principio de Irretroactividad; d) Principio de Proporcionalidad; e) Regla del "*Non bis in Ídem*"; f) Principio de Culpabilidad; y g) Principio de Prescripción.

El marco regulatorio sobre el *Medio Ambiente* en nuestra Constitución, recae en el 117, en el que se establece que "*es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para el desarrollo sostenible. Se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la Ley (...)*", con esta

⁴⁷ *Ibíd.*

regulación se manda a la Administración pública a velar por la protección del medio ambiente⁴⁸, y a procurar una utilización racional de los recursos naturales. Pues a la Administración le corresponde realizar la gestión ambiental y la protección de todos los bienes que conforman el medio ambiente.

Sin embargo, esta disposición debe interpretarse sistemáticamente con el citado artículo 14 Cn., que reconoce la potestad sancionadora de la Administración Pública,⁴⁹ y otorga competencia a que cualquier autoridad administrativa para sancionar a las personas naturales o jurídicas por contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, siempre que se respeten los principios y garantías constitucionales del presunto infractor, es decir el debido procedimiento administrativo sancionador que estatuye la referida disposición en relación con el artículo 11 Cn.⁵⁰

Con ello en el artículo 18,⁵¹ donde se consagra el Derecho de Petición y Respuesta, ya que todo ciudadano tiene derecho a presentar sus pretensiones ante una autoridad pública, a fin que se le otorgue el ejercicio de un derecho subjetivo, por tanto dicha Administración seguirá un procedimiento administrativo, a fin de resolver y hacerle saber lo resuelto.

⁴⁸Sala de lo Constitucional, Sentencia Definitiva, Referencia: 5-93/2-96/3-96/9-96/11-96/12-96 acumulados (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1998).

⁴⁹La Administración pueden en ocasión del ejercicio de sus potestades cometer algún daño ambiental, ya sea por inactividad o por un anormal funcionamiento de los servicios públicos. Si el daño ocasionado tiene connotación patrimonial, se deberá articular el proceso judicial, de reclamación de daños y perjuicios ambientales estatuido en el art. 101 de la LMA. La acción se ejercitará contra el funcionario directamente responsable del daño y subsidiariamente contra el Estado. Esto es posible, dado que los funcionarios se encuentran sometidos a la Constitución, según los Arts. 235 y 245 de la Constitución y con mayor razón pueden ser sancionados.

⁵⁰Mejía, “*Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*”, 6

⁵¹El Art. 18 “*Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto*”.

En lo concerniente al Derecho de Petición y Respuesta consiste, la primera de ellas es la facultad que toda persona tiene de solicitar a las autoridades competentes y de manera respetuosa, solución a problemas de interés particular o general; la segunda, es la obligación de las autoridades de contestar con prontitud la petición y de informar sobre lo resuelto al solicitante. Con respecto a las instituciones que intervienen en el procedimiento Administrativo Sancionatorio se hacen mención en nuestra Constitución: Policía Nacional Civil, Art. 159 de la Constitución, en los cuales se establece la base legal para la creación de la policía Nacional Civil, cuyos principios son garantizar el orden, seguridad y la tranquilidad pública, con apego a la ley y el estricto respeto a los derechos humanos.

Concejos Municipales, art. 203 de la Constitución de la República de El Salvador: *“Los municipios serán autónomos en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, se regirán por un Código Municipal (...) Los Municipios estarán obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional”*.

Por otra parte, la Fiscalía General de la República forma parte del Ministerio Público, juntamente con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República - en el art. 194 de la Cn., se establece las funciones de dichas instituciones-

La competencia de la Fiscalía para intervenir en hechos que no constituyen delitos, especialmente en contravenciones de la Ley Ambiental se deriva de las atribuciones que concede la misma Constitución, la cual en su Art. 193 numeral 1 y 2 corresponde el *“defender los intereses del Estado y de la Sociedad”*, y *“Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad”*.

Si bien es cierto que la Constitución no la autoriza para sancionar administrativamente, si lo hace para participar en defensa de la sociedad y de la legalidad, para lo cual tiene que actuar en la investigación de los hechos, que, en alguna medida constituyen daño a la sociedad por violación a leyes. Aquí la Fiscalía está vigilando porque se cumpla el principio de legalidad.⁵²

Y para mayor comprensión y de acuerdo a lo que nos compete, se desarrollada con más amplitud, en la Ley secundaria y su reglamento por igual, siempre prevaleciendo lo establecido con la norma suprema en los aspectos generales y que se complementa con las demás cuerpos legales.

2.2. Ley del Medio Ambiente

La Ley del Medio Ambiente, tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.⁵³

Así como también, normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia. La política nacional del medio ambiente es el conjunto de principios, estrategias y acciones, emitidas por el Concejo de Ministros; esta política deberá guiar la acción de la administración pública, central y municipal, en la ejecución de

⁵²Wendy Karol Arévalo Guevara et.al., “*Responsabilidad Administrativa por daños ocasionados al Medio Ambiente*”,(Tesis de grado, Universidad de El Salvador, Mayo 2008).⁵⁶

⁵³Ley del Medio Ambiente, Considerando I, Artículo 1.

planes y programas de desarrollo.⁵⁴ En el articulado se establece la declaratoria del interés social, en consonancia con lo mencionado anteriormente, respecto de la Constitución de la República, en razón de la protección y mejoramiento del Medio Ambiente, en el que es el gobierno el responsable de introducir medidas que den una valoración económica adecuada al medio ambiente acorde con el valor real de los recursos naturales, asignado los derechos de explotación de los mismos de forma tal que el ciudadano al adquirirlos, los use conforme a los principios de prevención y precaución, con responsabilidad inter generacional y de forma sustentable.⁵⁵

Con la creación del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), se estableció el poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas, programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado, todo ello para el desarrollo de la gestión del medio ambiente; el atribuirle la coordinación al SINAMA (es competencia del Órgano Ejecutivo en el ramo del Medio Ambiente y Recursos Naturales). Para lo cual dictara políticas que servirán como guía para el diseño, organización y funcionamiento el cual será centralizado en cuanto a la formación y descentralización en cuanto a la operación.

Este Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), está formado por el Ministerio que será su coordinador, las unidades ambientales en cada Ministerio y las Instituciones autónomas y municipales, en cuanto a las instituciones públicas que formen parte del SINAMA, deberán contar con estas unidades ambientales, las cuales se encargaran de supervisar, coordinar

⁵⁴*Ibid.* Art.3

⁵⁵Ley del Medio Ambiente, Art 4.

y dar seguimiento a políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución y para velar por el cumplimiento de las normas ambientales.

Para el buen funcionamiento de la gestión ambiental, los habitantes deben ser informados, de forma oportuna, clara y suficiente, en un plazo que no exceda de días hábiles sobre las políticas, los planes y programas ambientales relacionados con la salud y calidad de vida de la población, y señala el articulado y en lo que nos enfocamos de acuerdo a nuestro tema de trabajo, en: "...c) *Colaborar con las instituciones especializadas del Estado en la fiscalización y vigilancia para la protección del medio ambiente...*".

Y en lo que respecta a ello el Ministerio del Medio Ambiente y en lo que corresponda, las demás instituciones del Estado, adoptaran políticas y programas específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental.⁵⁶

En el portal web del MARN,⁵⁷ nos establece lo que es el Sistema de Evaluación Ambiental, y el cual lleva el mismo título del acápite en el Capítulo IV, con el Título de Instrumentos de la Política del Medio Ambiente. Y para lo que nos compete, y como una medida preventiva y sanciones accesorias, ello como acápite del Título XI, para los casos que se tenga conocimiento de algún daño al medio ambiente y los ecosistemas del país; el ministerio podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado medidas de carácter

⁵⁶*Ibíd.*, Arts. 9 y 10

⁵⁷Sistema de Evaluación Ambiental, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.marn.gob.sv/sistema-de-evaluacion-ambiental-3/>, (Consultada el 26 de Agosto del 2016)

provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiese recaer, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y previsibles daños al medio ambiente.⁵⁸ Dichas medidas preventivas se ajustarán a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto, estas medidas podrán sustituirse por una fianza que garantice la restauración del real o potencial daños que se cause.

El Ministerio condenará al infractor al momento de pronunciarse la resolución definitiva, a la reparación de los daños causados al medio ambiente y si el daño ocasionado fuere irreversible se condenará a las indemnizaciones a que hubiere lugar por la pérdida o destrucción de los recursos naturales o deterioro del medio ambiente, así como a las medidas compensatorias indispensables para restaurar los ecosistemas dañados. El Ministro es el que tendrá la potestad de ordenar de oficio o a petición del Ministerio Público o de cualquier persona, ya sea esta natural o jurídica, las medidas preventivas, ante la presencia o inminencia de un daño grave al medio ambiente, o a la salud humana dando un plazo de quince días para que el afectado comparezca a manifestar su defensa.

Las medidas duraran el tiempo que sea prudente, mientras el responsable de la amenaza de deterioro o del deterioro, no elimine sus causas y se circunscriban al área, proceso o producto que directamente amanece con deteriorar o deteriore el medio ambiente, que ponga en peligro o afecte a la salud humana y la calidad de vida de la población.⁵⁹ Es el mismo Ministro que deberá resolver sobre la continuación o revocatoria de estas medidas

⁵⁸Ley del Medio Ambiente, Art. 83.

⁵⁹*Ibid.*, Art. 86.

preventivas, en el término de diez días, contados a partir de la expiración del plazo concebido al afectado para manifestar su defensa.

En la misma Ley, en su Título XII, nombrado con el acápite “Infracciones, Sanciones, Delitos y Responsabilidad Ambiental”, subdividiéndose este título, en dos capítulos, el primero de ellos, Capítulo I, bajo el acápite “Responsabilidad Administrativa y Civil”, es en este apartado donde se establece en su articulado que quien por acción u omisión, realice emisiones, vertimientos, disposiciones o descarga de sustancias o desechos que puedan afectar la salud humana, que pongan en riesgo, o a su vez causen un daño al medio ambiente, o que se afecte los procesos ecológicos esenciales o la misma calidad de vida de la población, será responsable del hecho cometido de la omisión, y estará obligado a restaurar el medio ambiente o el ecosistema afectado; y en el caso de ser imposible esta restauración, indemnizara al Estado y a los particulares por los daños y perjuicios causados.⁶⁰

En el Capítulo II del mismo título, se establece lo referente a las Infracciones Ambientales,⁶¹ y las que por supuesto constituyen para la misma Ley y Reglamento, aquellas acciones u omisiones por personas naturales o jurídicas, inclusive realizado por el Estado e inclusive los municipios:

- a) Iniciar actividades, obras o proyectos sin haber obtenido el permiso ambiental correspondiente;
- b) Suministrar datos falsos en los estudios de impacto ambiental, diagnósticos ambientales y cualquier otra información que tenga por finalidad la obtención del permiso ambiental;
- c) Incumplir las obligaciones contenidas en el permiso ambiental;

⁶⁰*Ibid.* Art. 85

⁶¹*Ibid.* Art. 86

- d) *No rendir, en los términos y plazos estipulados, las fianzas que establece esta Ley;*
- e) Autorizar actividades, obras, proyectos o concesiones, que por Ley requieran permiso ambiental, sin haber sido este otorgado por el Ministerio;
- f) Otorgar permisos ambientales, a sabiendas de que el proponente de la actividad, obra, proyecto o concesión no ha cumplido con los requisitos legales para ello;
- g) *La negativa del concesionario para el uso o aprovechamiento de recursos naturales a prevenir, corregir o compensar los impactos ambientales negativos que produce la actividad bajo concesión dentro de los plazos y términos que para tal efecto haya sido fijados, tomando en cuenta los niveles de los impactos producidos;*
- h) Violar las normas técnicas de calidad ambiental y de aprovechamiento racional y sostenible del recurso; Impedir u obstaculizar la investigación de los empleados debidamente identificados, pertenecientes al Ministerio u otra autoridad legalmente facultada para ello, o no prestarles la colaboración necesaria para realizar inspecciones o auditorías ambientales en las actividades, plantas, obras o proyectos;
- i) *Emitir contaminantes que violen los niveles permisibles establecidos reglamentariamente;*
- j) *Omitir dar aviso oportuno a la autoridad competente, sobre derrame de sustancias, productos, residuos o desechos peligrosos, o contaminantes, que pongan en peligro la vida e integridad humana;*
- k) *No cumplir con las demás obligaciones que impone esta ley.*

Estas infracciones ambientales⁶² se clasifican entre menos graves y graves, esto dependiendo al daño causado al medio ambiente, a los recursos naturales

⁶² *Ibíd.* Art. 87

o a la salud humana. Para lo que las infracciones menos graves, constituyen las establecidas en el los literales d), g), j), k) l); y constituyen infracciones graves los demás literales.⁶³

Las infracciones serán aplicadas por el mismo Ministerio, previo al cumplimiento del debido proceso legal. La multa que se impondrá, al identificar el cometimiento de alguna infracción que atente al medio ambiente, será en saliros mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mensual a treinta salarios mínimos mensuales diarios mensuales urbanos vigentes.

La respectiva infracción será califica por la autoridad sancionadora, y para lo que las infracciones menos graves se sancionara de dos a cien salarios mínimos mensuales; y las graves, se sancionara de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales.

De igual manera en las Sanciones Administrativas no se exonera al sancionado de responsabilidad penal en que se incurra.⁶⁴ Para la imposición de las Sanciones Administrativas, se aplicara el principio de proporcionalidad en la infracción y la sanción, tomando en cuenta las circunstancias: a) La gravedad del daño causado al medio ambiente, a la salud o calidad de vida de las personas; b) Las acciones que el infractor tomó para reparar el daño causado; c) El beneficio obtenido por el infractor; d) La capacidad económica del infractor; e)La reiteración en la violación de la Ley y su Reglamento.⁶⁵

Para lo que es el Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental se encuentra regulado en la Ley en su Capítulo I, de Título XIII, con el acápite de

⁶³*Ibid.* Lit. b).

⁶⁴*Ibid.* Art. 89.

⁶⁵*Ibid.* Art. 90.

Procedimientos, se establece lo que es el “Procedimiento Administrativo Sancionatorio”.

Dicho procedimiento se establece en su artículo 91 y siguientes de la Ley del Medio Ambiente, este iniciara de oficio, por denuncia o por aviso ante el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Con la intervención de la Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, cuando estos tuvieren conocimiento por cualquier medio de una infracción ambiental, procederán de inmediato a inspeccionar el lugar o lugares donde se hubiese cometido la infracción.⁶⁶El acta de inspección que al efecto se levante, constituirá prueba del cometimiento de la misma.

Una actuación previa,⁶⁷ que realiza el funcionario del Ministerio, antes de iniciar el procedimiento sancionatorio, es el de investigar, averiguar, e inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen. Con la instrucción del procedimiento, se ordenara siempre y cuando se haya hecho por una resolución motivada, la cual deberá contener:

- a) El funcionario que ordena la instrucción con expresión de lugar y fecha de la resolución;
- b) El nombramiento del instructor del procedimiento, que actuará por delegación y del secretario de actuaciones que tendrá asimismo las atribuciones de notificador;
- c) Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituye y la sanción que pudiere corresponder;

⁶⁶Ley del Medio Ambiente, Infracciones Ambientales, Art. 86.

⁶⁷*Ibid.* Art. 92.

- d) Indicación del derecho de vista de las actuaciones, de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones jurídicas que justifiquen lo actuado por el presunto infractor, a aportar pruebas de descargo, a hacer uso de la audiencia y de las demás garantías que conforman el debido proceso legal;
- e) Las medidas de carácter provisional que se hayan adoptado.

La resolución que ordene la instrucción se notificara al infractor, en el acto de la notificación se le entregará copia del acta que al efecto se levante y de las actuaciones previas, si las hubiere. Los inculpados dispondrán del plazo de quince días, a partir de la notificación para aportar las alegaciones, documentos e informaciones que estimen convenientes y propondrán los medios probatorios de los que pretendan hacerse valer y señalarán los hechos que pretendan probar. Precluído este período de alegaciones, se abrirá a pruebas al procedimiento por el plazo de diez días hábiles.

Los informes hechos por los funcionarios del medio ambiente, contribuirá como medio probatorio, prueba que se valorará conforme a las reglas de la sana crítica.

La procedencia o improcedencia de las sanciones administrativas, según la resolución, será debidamente motivada y esta resolverá todas las cuestiones planteadas por las partes⁶⁸ intervinientes en el proceso.

Siempre al imponerse una sanción administrativa se ordenara al infractor la restauración, restitución o reparación del daño causado al ambiente, concediéndole un plazo prudencial para hacerlo; Caso contrario de que se dé un incumplimiento, se procederá por medio de perito (nombrado por el

⁶⁸*Ibid.* Art. 95

Ministerio), a determinar el valor de la inversión que debe ser destinada a tales objetos, esta certificación del valuó y de la resolución que ordena la restauración, restitución o reparación del daño tendrá fuerza ejecutiva contra el infractor.

Como toda resolución pronunciada en la fase administrativa, admitirá Recurso de Revisión, el cual conocerá y resolverá el Ministro con vista de autos dentro del plazo de diez días hábiles. El plazo para interponerlo será de cinco días hábiles contados a partir de la notificación y tendrá carácter optativo para efectos de la acción Contencioso Administrativo; en cualquier estado del procedimiento el presunto infractor podrá reconocer que ha cometido la infracción que se le atribuye y si restaurare o reparare el daño causado al medio ambiente e indemnizare a los particulares que hubiesen sufrido perjuicios, se le impondrá la sanción mínima.

En el mismo Título XIII, en su Capítulo II, se establece el acápite de Procedimiento Judicial, en su Sección I, la Jurisdicción Ambiental, en el sentido que se conocerá y resolverá acciones a través de las cuales se deduzca una responsabilidad civil derivada de actos en lo que se atenten contra el Medio Ambiente, de los cuales conocerán los Juzgados Ambientales de Primera Instancia, así como también las Cámaras Ambientales de Segunda Instancia con asiento en San Salvador, Santa Ana y San Miguel; y estos conocerán de las apelaciones de sentencias y los autos que, en los Juzgados Ambientales de Primera Instancia, ponga fin al proceso, también conocerán en esta instancia de aquellas demandas que se incoen conjuntamente contra los funcionarios públicos y del mismo Estado, en su calidad de garante subsidiario.⁶⁹

⁶⁹*Ibid.* Art. 99.

En la Sección II, del mismo Título, con el acápite “Acción y Responsabilidad Civil”, el Estado, los diferentes entes descentralizados y toda persona natural o jurídica que por una acción u omisión deteriore el medio ambiente, estará obligado a reparar los daños y perjuicios ocasionados, y cuando sea necesario deberá restaurar los ecosistemas dañados o deberán realizar acciones compensatorias en los casos que los daños sean irreversibles.⁷⁰

El ejercicio de la Acción Civil, podrá ser ejercido tanto por personas naturales o jurídicas que hayan sufrido perjuicios derivados de daños ambientales. Es en el caso del Estado, los Municipios, el Ministerio Público y las Instituciones Oficiales Autónomas, estarán obligadas a demandar cuando exista algún daño ambiental.

En el supuesto que las personas naturales, ya sea de manera individual o colectiva, se consideren afectadas, podrán estos intervenir conforme al Derecho Común o ser representados por la Procuraduría General de la República, quien está obligada a atender las denuncias sobre daños ambientales en el momento que ellos tengan conocimiento.⁷¹

En el Capítulo III, del mismo Título, con el acápite de “Responsabilidad Penal”, se desarrolla dicho procedimiento, la responsabilidad proviene de la consecuencia de infringir las disposiciones establecidas en la Ley, derivando en el cometimiento de un delito, en el que se sancionara de conformidad a lo

⁷⁰*Ibíd.* Art. 100. “...Cuando se trate de persona jurídica, se presume legalmente que los actos de sus administradores, trabajadores y empresas con quienes tengan relaciones contractuales, han sido efectuados por su orden y mandato; en consecuencia, responderán solidariamente por los daños ambientales causados. Los contratistas y subcontratista también responderán solidariamente. Tratándose de actos de funcionarios y empleados públicos responderán estos directa y principalmente; y el Estado en forma subsidiaria” de la LMA.

⁷¹Dicho procedimiento para la Acción Civil, se desarrolla en lo sucesivo del articulado 102 y sig. de la Ley.

establecido en el Código Penal. Dicha acción penal ambiental es pública y es ejercida por la Fiscalía General de República, sin perjuicio de que las personas naturales o jurídicas puedan ejercitar su derecho de acción personal de acuerdo a lo previsto en la Ley y en el mismo Código Procesal Penal.⁷²

2.3. Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente

El Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, tiene por objeto desarrollar las normas y preceptos contenidos en la ley del Medio Ambiente, a la cual se adhiere como su instrumento ejecutorio principal.⁷³

Como disposiciones previas al Procedimiento Sancionatorio Administrativo, así como lo establece la Ley, en el Reglamento General establece previo a este procedimiento detalles que se deben de tomar en consideración, para el desarrollo del mismo.

Se establece en dicho cuerpo legal como parte de las medidas preventivas, de conformidad con la Ley y el mismo reglamento, que es obligación del habitante el evitar conductas, que deterioren la calidad de vida de la población y de los ecosistemas.⁷⁴

A su vez, se establece en dicho cuerpo legal que la estructura administrativa y el funcionamiento del Ministerio se establecerán en un Reglamento Interno de Organización; el cual contara con una Oficina Central, cuya sede estará en el área metropolitana de San Salvador, pudiendo establecerse Oficinas

⁷²Ley del Medio Ambiente, Art. 105 y 106.

⁷³Legislación Ambiental en El Salvador, 39

⁷⁴Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, Art. 113, Conforme a lo dispuesto en los Arts. 42 y 43 de la Ley.

Regionales en los lugares que considere convenientes, el personal y medios necesarios para hacer efectiva la aplicación de la normativa ambiental.⁷⁵

El Procedimiento Sancionatorio en consonancia con el respectivo RLMA que establece la forma de iniciar el procedimiento, los plazos a seguir y además el conjunto de sanciones a las que se será sometido el presunto infractor de ser encontrado responsable.

En su Título II, de la Responsabilidad Ambiental, Capítulo Único, de los Procedimientos Sancionatorios, aclara en sus artículos 119 al 121, respecto al acta de inspección a lo que se refiere en el artículo 91 de la Ley antes mencionada, esta acta deberá ser remitida al Ministerio por la autoridad que la redactó, en un plazo no mayor de 3 días después de realizada la inspección.

Se hace mención en cuanto que el Ministro nombrará, respecto a la Instrucción y sustanciación del procedimiento, que nombrará a los funcionarios de su dependencia, a los cuales se les delegará la instrucción del procedimiento en mención, y estos a su vez, en la resolución motivada que ordene la instrucción, nombrarán al instructor del procedimiento y al secretario de actuaciones, quien tendrá asimismo las atribuciones de notificador.

En su artículo 121, respecto de las Sanciones Accesorias, está siempre se impondrá una sanción por cualquiera de las infracciones contenidas en el artículo 86 de la Ley, se impondrá como sanción accesoria, una obligación de reparar los daños al medio ambiente; y si este es irreversible, se procederá a exigir al infractor la correspondiente indemnización; en el caso de incumplimiento, se procederá a determinar por peritos nombrados por el

⁷⁵Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, Art. 4.

Ministerio, el valor de la inversión que debe ser determinada a tales objetivos; así mismo, si el daño ocasionado fuere irreversible, se condenará a las indemnizaciones a que hubiere lugar por la pérdida o destrucción de los recursos naturales o deterioro del medio ambiente, así como a las medidas compensatorias indispensables para su restauración.

2.4. Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, acuerdo 52

Con anterioridad en la Ley del Medio Ambiente, en su artículo 92, se establece que la iniciación del procedimiento sancionatorio, se podrán efectuar actuaciones previas por parte de funcionarios del Ministerio con competencia para investigar, averiguar, inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen. En consonancia a los artículos de la Ley del Medio Ambiente, en el que establecen los procedimientos que deberá diligenciarse en esta Cartera de Estado, tales como:

- a) De actuaciones previas;
- b) De procedimiento Administrativo Sancionatorio;
- c) De medidas Preventivas. Tales procedimientos respetando las garantías y principios establecidos en la Constitución de la República.⁷⁶

El objeto del Instructivo es el ordenar, regular, y hacer transparente tanto para el usuario del Ministerio como para el servidor público, el diligenciamiento de las actuaciones previas y de los procedimientos establecidos en la Ley del

⁷⁶Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones previas y de los procedimientos Administrativos establecidos en la Ley al Medio Ambiental, (acuerdo No.52), Considerandos III y IV.

Medio Ambiente, también el trabajo en equipo con las direcciones generales de la ciudadanía y territorio, de gestión ambiental, del servicio nacional de estudios territoriales, de asuntos jurídicos, patrimonio natural y de gestión hídrica y ordenamiento ambiental del territorio.

El alcance del mismo, es el de determinar las actuaciones y tiempos de respuesta que como trabajo en equipo deberán seguirse por parte de las direcciones generales, mediante el diligenciamiento de los procedimientos administrativos señalados en la Ley del Medio Ambiente, para lo cual, se separarán tales actuaciones y tiempos, ya que la Direcciones Generales de Ciudadanía y Territorio tiene presencia a nivel nacional, por lo que se tratará por separado tales aspectos a nivel Nacional o Regional.⁷⁷

Respecto de las *actuaciones previas*, ante la presencia o inminencia de un daño grave al medio ambiente o a los recursos naturales, o que se refleje la posibilidad de afectar la vida de la población o de amenazar riesgos para la salud y bienestar humanos y antes de iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio que establece en el artículo 92 de la Ley citada, la Dirección General de Ciudadanía y Territorio designará, dentro del plazo máximo de tres días hábiles, a un inspector ambiental que se encargara de realizar el trámite de la misma.⁷⁸

Respecto al procedimiento de la inspección, el instructivo, en su artículo 7, sostiene que el inspector ambiental y los técnicos designados, si los hubiere, para fundamentar ilustrativamente la inspección, deberán geo-referenciar el sitio inspeccionado, realizar la toma de fotografías y en su caso, la toma de

⁷⁷*Ibíd.* Art. 1.

⁷⁸*Ibíd.* Art. 4.

muestras pertinentes. Esta toma de muestras podrá ser realizada por una institución diferente al del Ministerio, ya sea pública o privada. A su vez, de todo lo constatado en la Inspección ambiental realizada en el sitio, se levantará al instante, por parte del inspector encargado designado, un Acta de Inspección Ambiental, la cual deberá contener:

- a) Número de Acta;
- b) Lugar, fecha, hora en que se realiza la inspección;
- c) Nombre del inspector ambiental y técnicos de las Direcciones Generales del Ministerio que lo acompañan, así como de las autoridades que le acompañan cuando el caso lo amerita. El inspector ambiental identificara a cada persona que lo acompañe, tomando sus datos generales del Documento Único de Identidad;
- d) Relación circunstanciada del hecho que motiva la inspección, investigación o averiguación;
- e) Descripción detallada de lo observado durante la inspección;
- f) De ser procedente y de ser posible, realizara entrevistas a las personas que se encuentren en el sitio objeto de investigación para lo cual, el inspector ambiental identificara mediante su Documento Único de Identidad las generales de la persona que proporcionen información de ser posible.⁷⁹

En caso de no ser posible identificarlo e individualizarlo con su Documento Único de Identidad, el inspector ambiental dejara constancia de ello y únicamente se plasmará en el acta lo que hubiese expresado.

- a) Identificación e individualización del denunciado, de ser posible. Caso contrario se hará constar que no se pudo identificar ni individualizar. En caso que pueda identificarlo e individualizarlo y de tratarse de una persona natural, deberá el inspector ambiental, hacer constar en el acta de

⁷⁹ Ibíd.

inspección, el nombre y número del Documento Único de Identidad y demás datos generales que sirvan para identificarlo e individualizarlo. De tratarse de una persona jurídica deberá constar en el acta ya mencionada, el nombre del representante legal, nombre de la sociedad entre otros aspectos que en el momento puedan recabarse. De tratarse de un extranjero, deberá constar en el acta ya mencionada, el nombre y el número del Pasaporte o Carne de Residente, si fuera el caso;

- b) Descripción detallada de la posible afectación al medio ambiente identificando el recurso o componente ambiental (agua, aire, suelo, flora y fauna) afectado y en la medida que se ha dado dicha afectación;
- c) En caso de haber sido acompañado por técnicos de otras Direcciones Generales del Ministerio o de otra Institución, deberá el inspector ambiental plasmar los comentarios técnicos que se emitirá a la situación que se inspecciona;
- d) Descripción de los aspectos ambientales que se encontraren en el momento de realizar la inspección tales como y sin limitarse a ellos los siguientes: emisiones a la atmosfera, aguas residuales, desechos sólidos, cobertura vegetal predominante, susceptibilidades del área del proyecto, entre otros, dependiendo de la naturaleza de la actividad, obra o proyecto que se inspecciona;
- e) Describir que si por los aspectos ambientales antes mencionados existe daño grave al medio ambiente o se encuentra ante la inminencia de un daño grave al medio ambiente a la salud humana o que la actividad, obra o proyecto que se inspecciona, directamente amenace con deteriorar o deteriore el medio ambiente, o que ponga en peligro o afecte la salud humana y la calidad de vida de la población. Para la determinación de la existencia o no de un daño grave al medio ambiente deberá considerarse las características del daño ambiental establecidos en el art. 9 del presente instructivo;

- f) Firma de los presentes en caso contrario se dejará constancia de ello;
- g) Sello de la Dirección General de Ciudadanía y Territorio;
- h) Indicación sobre si la actividad, obra o proyecto cuenta con autorización, permiso, licencia, cualquiera fuera se denominación emitida por cualquier Institución. De ser el caso procurara el inspector ambiental de obtener una copia de la misma. De no ser posible, tomara al detalle los datos de dicha autorización.⁸⁰

Dicha Acta de Inspección Ambiental, forma parte del Informe Técnico Legal que se expresa en el artículo 18 literal a) de este mismo cuerpo normativo.

La Dirección General de Ciudadanía y Territorio, con el fin de recabar mayor información al momento de realizar la inspección y el orientar la actuación y la ordenación de la misma, se elaborará un formato de Acta de la Inspección Ambiental, que sea de utilidad para el inspector, y la cual deberá contener lo enumerado anteriormente.

En todo aspecto, según el artículo 10 del mismo cuerpo normativo, y en consonancia con la Ley del Medio Ambiente y Reglamento General del Medio Ambiente, el Acta de Inspección, el técnico e inspector ambiental, en su caso, se deberán de abstener de realizar juicios de valoraciones personales o subjetivas y únicamente deberán fundamentar su opinión en aspectos eminentemente técnicos o legales, según sea el caso.

Si previo a la elaboración del Informe Técnico-Legal de las Actuaciones Previas, si como resultado del acta de la inspección ambiental que se practicó, se determinara por parte de la Dirección General de Ciudadanía y Territorio

⁸⁰ *Ibíd.*

que falta información o está se encuentra confusa, se deberá en el plazo de cinco días hábiles según corresponda, lo siguiente:

- a) La re inspección al sitio de la actividad, obra o proyecto que se está investigando, la Dirección General de Ciudadanía y Territorio deberá realizar la inspección de conformidad al procedimiento que establece el mismo instructivo. Dicha re inspección deberá ser realizada por el mismo inspector ambiental que originalmente realizó la inspección u otro diferente quien deberá ser designado, acompañado del Jefe Regional respectivo y ambos deberán suscribir el Acta que se elabore;
- b) La aclaración sobre los puntos o aspectos que están confusos. De ser pertinente, para ello la Dirección General de Ciudadanía y Territorio deberá en lo que sea pertinente, solicitar el apoyo técnico de las Direcciones Generales de Gestión Ambiental, Servicio Nacional de Estudios Territoriales, Patrimonio Natural y Ordenamiento Ambiental del Territorio, según corresponda.

Una vez queden establecidos los aspectos, la Direcciones General de Ciudadanía y Territorio, se procederá de acuerdo a lo establecido en la disposición legal artículo 11 del cuerpo legal citado.⁸¹

De igual manera se sigue una serie de pasos, enumerándolos en diversos casos, desde el Caso I, con el título “Si la actividad, obra o Proyecto que se investiga *cuenta con resolución administrativa de permiso ambiental*, cualquiera que sea su denominación”; el Caso II, con el título “Si la actividad, obra o proyecto que se investiga *cuenta con Resolución Administrativa de no Requerimiento de Elaboración de Estudio de Impacto Ambiental*”; y el Caso III, con el título “Si la actividad, obra o proyecto que se investiga *no cuenta con*

⁸¹*Ibíd.* Art. 14

*resolución administrativa de permiso ambiental, cualquiera sea su denominación.”*⁸²

En el Caso IV, con el título “Del Procedimiento Administrativo en la Dirección General de Gestión Ambiental”, dado el caso en que el técnico de la dirección general de gestión ambiental, al momento de realizar la visita de campo para verificar el contenido del Formulario Ambiental, encuentra que la actividad, obra o proyecto está ya iniciado, se levantara en el momento y en el lugar, el “Acta de la Verificación del Formulario Ambiental,” esta acta, será elaborada por la Dirección General, en el mismo instante y en el sitio donde se desarrolla la inspección.

La Dirección General de Gestión Ambiental, con el fin de recabar mayor información al momento de realizar la inspección y orientar el actuar y ordenar la misma, elaborará, en un plazo máximo de cinco días hábiles luego de entrada en vigencia el Instructivo, un Acta de Inspección, para que sea utilizada por los técnicos de dicha Dirección General, el cual deberá contener como mínimo, sin limitarse a ello y que formara parte integral de este Instructivo.⁸³

Este informe deberá ser enviado por un memorándum, por la dirección general de gestión ambiental, como anexo, en un plazo máximo de cinco días hábiles luego de realizada la inspección a la Dirección General de Asuntos Jurídicos. El técnico que realice estos informes o actas deberá como regla primordial abstenerse de realizar juicios de valor, personales o subjetivos y únicamente deberán fundamentar su opinión en aspectos eminentemente técnicos. En el

⁸²*Ibíd.* Arts. 15 al 33

⁸³*Ibíd.* Art. 37

Caso V, con el Título “Actuación de la Dirección de Asuntos Jurídicos en caso de Proceder al Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio”; en el caso VI, “Actuación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos en Caso proceder a la implementación de Medidas Preventivas”; por ultimo en el último de los Caso VII, con el Título “Actuación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos en caso de proceder conjuntamente el Procedimiento Administrativo Sancionador y Medidas Preventivas”, todo esto como complemento a lo estipulado en la Ley del Medio Ambiente y el mismo Reglamento General de este, y de los posibles bacillos al momento de interpretar estos cuerpos legales.

Se concluye que el procedimiento Administrativo Sancionatorio en la Legislación Salvadoreña se desarrolla con el fin de la protección del medio Ambiente, siendo su principal cuerpo normativo la Constitución de la República de El Salvador, y como ley secundaria la Ley del Medio Ambiente y su Reglamento.

CAPÍTULO III

LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL

El propósito del presente capítulo es establecer el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, de conformidad a lo que establece la Ley del Medio Ambiente que faculta a las instituciones Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República y hasta la misma Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos a que estos intervengan cuando tuvieran conocimiento de alguna infracción ambiental. Para lo cual desarrollamos a continuación la facultad de cada una de estas instituciones:

3.1. Policía Nacional Civil

La Policía Nacional Civil cuenta con una División del Medio Ambiente, la cual está ubicada en la Oficina Departamental San Salvador Colonia y Avenida Santa Victoria, No. 10, San Salvador, Teléfono (503). 2229-2250 y correo electrónico comunicacion.pnc@gmail.com; de carácter especializado en la parte de Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Y de conformidad a la Constitución de la República, en su artículo 159 inciso segundo *“la seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil que será aun cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista.*

La Policía Nacional Civil tendrá a su cargo las funciones de Policía Urbana y Policía Rural que garanticen el orden, la seguridad y tranquilidad pública así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito y todo ello

con apego a la Ley y estricto respeto a los Derechos Humanos". (Ver Anexo No. 1, de los puestos policiales división del medio ambiente).

Entró en vigencia la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil⁸⁴ en donde se estableció su creación, organización y atribuciones, en su artículo 11⁸⁵ establece que la división del Medio Ambiente dependerá de la Subdirección General Operativa.

El 16 de Junio de 1994, se da cumplimiento, dándole vida a la división del medio ambiente, asignándole personal, especializándole y dotándole de equipo. Además de la aprobación del Director de la Policía, se requiere la aprobación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el nombramiento del Jefe de la División del Medio Ambiente, a propuesta del Subdirector General Operativo.

El desarrollo y cumplimiento de la función que desempeña la División del Medio Ambiente la cual es la de garantizar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación y protección del medio ambiente;⁸⁶ está realiza las actividades de operativos, patrullajes, inspecciones e investigaciones, y charlas educativas.

La Ley Orgánica de la policía Nacional Civil, en su artículo 1 establece que tiene *por objeto proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y las*

⁸⁴Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, (El Salvador, Decreto Legislativo número 269 de fecha 25 de Junio del 1992).

⁸⁵Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, Art. 11 "*La Subdirección General Operativa, tiene las siguientes Divisiones operativas: Seguridad Pública; Investigación Criminal; Fronteras; Finanzas; Armas y Explosivos; Protección de Personalidades; Medio Ambiente, Antinarcóticos, Tránsito Terrestre y las demás que sean creadas por disposición del Presidente de la República...*"

⁸⁶*Ibíd.* Art. 23 numeral 13

libertades de las personas; Mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ambiente urbano como rural, con apego a los derechos humanos.

La Misión de la Policía Nacional de la División del Medio Ambiente es la de *Salvaguardar Nuestro Medio Ambiente y sus Recursos Naturales, Mediante la prevención y el combate de los delitos y faltas contra el ordenamiento legal.* Además de investigar por cuenta propia, a petición de la parte interesada o de otras instituciones, aquellos hechos que sirvan para identificar y aprehender a los autores y partícipes, recolocando pruebas y antecedentes necesarios. La Dirección funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería,⁸⁷ y la División del Medio Ambiente se encargará de prevenir y combatir los delitos y faltas contra el ordenamiento legal del medio ambiente.⁸⁸

La Visión que tiene la institución es la de ser una división policial moderna y profesional garante de la protección y conservación del Medio Ambiente y sus Recursos Naturales, con mucha fiabilidad y renombre a nivel nacional e internacional, por la lealtad de su personal y la efectividad de las funciones orientadas a proteger el Medio Ambiente.⁸⁹

Parte del objetivo de la institución es el de investigar, prevenir y combatir, toda transgresión al Medio Ambiente y sus Recursos Naturales, para que de ésta manera se proteja la desaparición de diferentes especies de la vida silvestre animal; así como también realizar campañas de educación y concientización a la población, para la prevención y combate del delito ambiental, y el de

⁸⁷Será el encargado de velar por el cumplimiento y aplicación de los Convenios relacionados con el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

⁸⁸*Ibid.* Art. 18

⁸⁹Policía Nacional Civil, División de Medio Ambiente, (Septiembre 2016).

promover la participación de las diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales y gobiernos locales, en la protección y conservación de los recursos naturales; así como lo establece en el artículo 117⁹⁰ de nuestra Constitución, que es deber del Estado la protección, conservación y restauración de los mismos.

Planes Operativos y Preventivos

- 1) Plan Interinstitucional;
- 2) Plan Protector de Flora y Fauna. (P. ej. Decomiso de loras y decomiso de jaguares);
- 3) Plan Particular División de Medio Ambiente;
- 4) Plan de Seguridad a Instalaciones de División del Medio Ambiente;
- 5) Ordenes de Operaciones;
- 6) Plan Protector de la Tortuga Marina (P. ej. Decomiso de huevos de tortuga, liberación de tortugas);
- 7) Plan de Promoción y Educación Ambiental;
- 8) Controles Vehiculares.

Coordinaciones Interinstitucionales

- a) Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- b) Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- c) Ministerio de Turismo;
- d) Ministerio de Economía;
- e) Ministerio de Salud;
- f) Fiscalía General de la República;
- g) Zoológico Nacional;
- h) Alcaldías Municipales;

⁹⁰Constitución de la República de El Salvador; (Decreto Constituyente No.38 de 15 de diciembre de 1983; Publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo 281 del 16 de diciembre de 2008), Art 117.

- i) Juzgado Ambiental;
- j) Organizaciones no Gubernamentales.

Lo que es la institución de la Policía Nacional Civil, con el apoyo de la División del Medio Ambiente, manejan y se respaldan de las diversas Leyes que poseen un parámetro específico y que no dan margen de equivocación al momento de ser utilizadas en las prácticas que estos realizan, tanto en sus planes operativos y preventivos en coordinación de las instituciones que se apoyan o que de igual manera estas se apoyan con esta división.

En lo que respecta a las coordinaciones interinstitucionales, es necesario el conocimiento de factores e información que giren en torno a la denuncia o aviso que realizan las personas naturales o las instituciones, conocimiento o información que abone para que los inspectores policiales de la División del Medio Ambiente den una mayor respuesta al momento de proceder.

Es imprescindible que la División del Medio Ambiente de la Policía tenga conocimiento de manera general sobre la protección y conservación del Medio Ambiente y sus Recursos Naturales, y ya que esto forma parte de la visión que tiene la institución, es de esta manera y como una forma de concientizar la educación ambiental es que ellos dan a conocer lo que es un *área natural protegida*, son aquellas porciones del territorio nacional, terrestres o acuáticas, representativas de los diferentes ecosistemas en donde el ambiente original no ha sido modificado en su esencia por la actividad del hombre, y que están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo.

Una definición concreta y muy acertada de lo que es área natural protegida, es la que encontramos en esta Ley de Áreas Naturales Protegida, la cual

establece que es la “*parte del territorio nacional y de propiedad del Estado, de Municipios, y de entes autónomos o de propietarios privados, que están legalmente establecidos con el objeto de posibilitar la conservación, el manejo sostenible y restauración de la flora y fauna silvestres.*” Como algunas Áreas Naturales Protegidas:

- a) Manglares, que es propia de una vegetación en zonas tropicales cubiertas de agua por las mareas, caracterizada por plantas con las raíces aéreas. Un manglar es un ecosistema que se encuentra regularmente en las desembocaduras de los ríos al mar. “*Los manglares y arrecifes son reserva ecológica por lo que no se permitirá en ellos alteración alguna. Las zonas costero marinas donde están contenidos estos ecosistemas se considerarán áreas frágiles*”;⁹¹
- b) Ecosistema, es un sistema biológico constituido por una comunidad de seres vivos y el medio natural en que viven;
- c) Vida Silvestre, son aquellas especies que componen la diversidad biológica que viven y se reproducen independiente de la mano del hombre.⁹²La vida silvestre la componen todas las especies de plantas, animales y demás organismos silvestres que no dependen de los humanos para vivir;
- d) Recurso Costero Marino, son las aguas costeras, marinas, estuarinas, así como, una porción de tierra cercana a la costa, en donde actividades humanas y procesos naturales afectan y son afectados por lo que se da en las aguas.

La Protección y conservación que práctica la Policía Nacional Civil, y su División del Medio Ambiente, está enfocada en que dicha protección va en

⁹¹Ley del Medio Ambiente, Artículo 74.

⁹²Ley de Áreas Naturales Protegidas, Art. 4

función de aquellas medidas que tiendan a la preservación, recuperación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y ecosistemas; y en cuanto a la conservación, pone en práctica las actividades humanas que garanticen el uso sostenible del ambiente, incluyendo las medidas para el mantenimiento, la rehabilitación, la restauración, el manejo y el mejoramiento de los recursos naturales y del mismo ecosistema.⁹³

Respecto a la restauración y desarrollo que desempeña la División del Medio Ambiente de esta institución, es de conformidad a lo que le establecen las otras instituciones que intervienen en la protección del medio ambiente y sus recursos naturales, ya que estos cumplen la función de monitorear, auxiliar y hacer cumplir lo resuelto por estas instituciones, para la protección y conservación del Medio Ambiente. Ver Anexo No.2, esquema sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental de la Policía Nacional Civil, División del Medio Ambiente.

3.2. Concejos Municipales

Los departamentos están divididos en Municipios,⁹⁴ los cuales están conformados por Concejos, y quienes lo integran son el Alcalde, un Síndico y dos regidores propietarios y cuatro regidores suplentes cuyo número será proporcional a la población.⁹⁵ Las Municipalidades como ya se mencionó en el Capítulo II, y de conformidad a lo que establece nuestra Constitución, son entes autónomos y regidos por un Código Municipal.⁹⁶ Su autonomía radica

⁹³*Ibíd.* Ley Forestal.

⁹⁴El Salvador se encuentra dividido en 14 departamentos, los cuales a su vez se dividen en municipios. En total, El Salvador tiene 262 municipios. Y solo en el municipio de San Salvador posee 19 municipalidades.

⁹⁵Código Municipal, (El Salvador, Decreto Legislativo No. 49, Agosto del 2012), Art. 202.

⁹⁶Constitución de la República de El Salvador, Art. 203.

en lo concerniente al municipio, y como encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, y haciendo una relación con lo que establece nuestra Constitución, es deber del Estado, el garantizar el bien común a los habitantes de la república.

En otras palabras, y ya en lo que nos compete es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente,⁹⁷ y con ello se vincula, que es deber de las municipalidades el proteger los recursos naturales. De igual forma en la Ley del Medio Ambiente, establece que es deber de las personas naturales, jurídicas e instituciones del Estado y aquellos entes que conforman la misma, el evitar acciones que deterioren el medio ambiente, y que se debe de prevenir, controlar, vigilar y denunciar cualquier actividad que genere o produzca un deterioro al mismo.⁹⁸

En la Ley del Medio Ambiente, establece que las municipalidades, forman parte del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, y que será el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales su coordinador, con ello establece que las instituciones que formen parte del SINAMA, deberán contar con unidades ambientales,⁹⁹ organizadas con personal propio y financiadas con el presupuesto de sus unidades primarias.

Ahora bien, los Municipios tiene personalidad jurídica, la cual posee jurisdicción territorial determinada, y ya que cuenta con una autonomía

⁹⁷*Ibid.*, Art. 117.

⁹⁸Ley de Medio Ambiente, Art. 42

⁹⁹Unidades Ambientales, son estructuras especializadas, con función de supervisar, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución y para velar por el cumplimiento el cumplimiento de las normas ambientales por parte de la misma y asegurar la necesaria coordinación interinstitucional en la gestión ambiental, de acuerdo con las directrices emitidas por el Ministerio, Art. 7 LMA.

establecida, el Alcalde como representante legal y administrativamente de la misma, deberá cumplir la función de titular del gobierno y de la misma administración municipal; una de sus facultades será de nombrar a los funcionarios y empleados.¹⁰⁰

Es facultad del alcalde nombrar al Gerente Ambiental de cada alcaldía, y dotarle del personal idóneo que lo conformara, debido que le compete a las municipalidades la regulación y el desarrollo de planes y programas destinados a la preservación, restauración, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, así como en la promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.

La autorización y regulación de la tenencias de animales domésticos y salvajes; así como también la regulación del uso de parques, calles, aceras y otros sitios municipales; se deberá también prestar un servicio de aseo, barrido de calles, recolección, tratamiento y disposición final de basuras, exceptuando los desechos sólidos peligrosos y bio-infecciosos, en este caso los municipios se auxiliaría con la colaboración de los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales,¹⁰¹ todo esto en función de cualquier acción que deteriore el medio ambiente.

Para lograr y llevar a cabo las competencias que se establezcan en cada una de las municipalidades, y así también el poder hacer cumplir, prevenir, controlar y vigilar estas, se crean diferentes ordenanzas, reglamentos y acuerdos, que serán los instrumentos jurídicos de las municipalidades con las

¹⁰⁰Código Municipal, Art. 47 ordinal 7.

¹⁰¹*Ibíd.* Art. 4 ordinales 5, 10, 19, 22 y 23

que darán cumplimiento a todos los intereses locales y en este caso aquellos concernientes al de prevenir, controlar y vigilar todos aquellos que atente contra el medio ambiente y sus recursos naturales dentro del municipio.¹⁰²

Si bien es cierto la Ley establece cuando los Concejos Municipales, en este caso su representante, el alcalde o funcionario delegado¹⁰³(el delegado contravencional, es facultado por una ordenanza municipal, hace funciones de juez en materia administrativa, una función jurisdiccional finalmente en sede administrativa que en el proyecto de acuerdo a lo que establece la municipalidad.

Se establece que el delegado es quien va dirigir, conocer y fenecer los procedimientos sancionatorios conforme a las ordenanzas o las leyes vigentes aplicables en el municipio), tenga conocimiento por cualquier medio (de oficio, denuncia y muy rara vez por aviso del Ministerio) de alguna infracción ambiental, y esto de acuerdo a lo que establezca sus ordenanzas, reglamentos y acuerdos, estos procederán de inmediato a la inspección del lugar o lugares donde se estuviere cometiendo la infracción¹⁰⁴.

Se iniciara el procedimiento y recolección de las pruebas que sean necesarias y que fundamente la misma¹⁰⁵ las cuales se dejaran plasmadas en un Acta de Inspección, y que deberá contener, las generales por ejemplo:

- 1) Un número correlativo del acta;
- 2) Fecha;

¹⁰²*Ibíd.* Art. 32 y 35

¹⁰³*El alcalde puede DELEGAR previo acuerdo por Concejo, la dirección de ciertas funciones con facultades para que firme a su nombre a funcionarios municipales que responderán por el desempeño de las mismas ante él y el Concejo*". Art. 50.

¹⁰⁴Ley del Medio Ambiente, Art. 91.

¹⁰⁵Código Municipal, Art. 131

- 3) Hora;
- 4) Un resumen donde se detalla con exactitud lo constatado en el lugar que se realizó la inspección;
- 5) El nombre de la persona a la que pertenece la propiedad;
- 6) La infracción que se ha cometido (de conformidad a la ordenanza que la establezca);
- 7) Firma de quien recibe el acta y nombre de quien recibe la misma, número de teléfono donde se puede contactar y notificar;
- 8) La firma del inspector, y nombre del inspector de la Alcaldía.

De la prueba recabada y constatada en el acta de inspección que se realizó por el encargado (inspector ambiental de la unidad o gerencia ambiental de la alcaldía), esta se le notificara y de igual manera citara al infractor, para que este comparezca a la oficina de la contravencional, dentro del término de tres días hábiles siguientes a la de su notificación, esto como la apertura al inicio del proceso administrativo sancionador, para que haga uso de su Derecho de Defensa, compareciendo o no en su rebeldía el infractor.

Se le concederá en un término de ocho días hábiles de prueba para que este haga uso de ello, dentro de los cuales deberá producirse las pruebas ofrecidas y confirmar las mencionadas en el acta (informe) o denuncia.

Concluido este término de prueba y siendo estas recibidas, se resolverá en forma razonada (sana critica) en un término de tres días siguientes de la misma, la certificación de la resolución en la que se imponga una multa teniendo fuerza ejecutiva y a su vez deberá resarcir el daño causado de conformidad a los que establezca la ordenanza. (Ver Anexo 3, sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, Concejos Municipales).

Ahora bien, el infractor puede hacer uso de su derecho de apelación, en caso de no estar conforme a lo resuelto por el funcionario delegado (delegado contravencional), dicho recurso podrá interponerlo ante el consejo municipal, dentro del término de tres días hábiles siguientes al de la notificación de la resolución, este recurso lo presenta ante el delegado contravencional y este a su vez lo remitirá inmediatamente al consejo municipal para que conozca y resuelva, admitido el recurso, se le notificara al apelante en un término de ocho días hábiles, pudiendo presentar nuevas pruebas que considere oportuna ofrecer, transcurrido este término, el encargado de la sustanciación, devolverá el expediente al consejo municipal para que resuelva en su próxima sesión.¹⁰⁶

3.3. Fiscalía General De La República

La Fiscalía General de la República es una de las tres Instituciones que conforman el Ministerio Público¹⁰⁷ establecido por la Constitución de la República de El Salvador el cual le da origen a la creación de dicha entidad. En el artículo 193 de la constitución establece algunas atribuciones que le confieren al Fiscal General de la República siendo las siguientes:

- 1º- Defender los intereses del Estado y de la sociedad;
- 2º- Promover de oficio o a petición de parte la acción de la justicia en defensa de la legalidad;
- 3º- Dirigir la investigación del delito con la colaboración de la Policía Nacional Civil en la forma que determine la ley;
- 4º- Promover la Acción Penal de Oficio o a petición de parte;

¹⁰⁶Código Municipal, Art. 137, 136.

¹⁰⁷El Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los demás funcionarios que determine la ley.

- 5º- Defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios y en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación, y los demás que determine la ley;
- 6º- Promover el enjuiciamiento y castigo de los indiciados por delitos de atentados contra las autoridades, y de desacato;
- 7º- Nombrar comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones;
- 8º- Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los Fiscales de la Corte Suprema de Justicia, de las Cámaras de Segunda Instancia, de los Tribunales Militares y de los tribunales que conocen en primera instancia, y a los fiscales de Hacienda. Igual atribución ejercerá respecto de los demás funcionarios y empleados de su dependencia;
- 9º- Derogado
- 10º- Velar porque en las concesiones de cualquier clase otorgadas por el Estado, se cumpla con los requisitos, condiciones y finalidades establecidas en las mismas y ejercer al respecto las acciones correspondientes;
- 11º- Ejercer las demás atribuciones que establezca la ley.

De esta manera la Fiscalía General de la República tiene la facultad de ejercer la acción penal,¹⁰⁸ es decir, la potestad de acusar y perseguir de oficio los delitos que dañen a un bien protegido.

El Fiscal General de la República,¹⁰⁹ contando con estas facultades que le confiere la Constitución, emitió un acuerdo interno por medio del cual creo la

¹⁰⁸La acción penal se ejercitará de los siguientes modos: 1) acción pública. 2) acción pública, previa instancia particular. 3) acción privada. La fiscalía general de la república está obligada a ejercer la acción penal pública, para la persecución de oficio de los delitos en los casos determinados por este código, salvo las excepciones legales previstas; asimismo, cuando la persecución deba hacerse a instancia previa de los particulares.

¹⁰⁹En el caso que el fiscal no requiera atendiendo a la complejidad de la investigación o la necesidad de practicar otras diligencias de utilidad, a petición de interesado, el fiscal superior le fijará un plazo que no podrá exceder de tres meses para que presente requerimiento o se pronuncie sobre el archivo.

Unidad para la Defensa de la Ecología, pero el acuerdo número 335, del 25 de noviembre de 1996, que se sustituye el nombre por el de Unidad para la Defensa del Medio Ambiente y Salud.

Al crear esta Unidad para la Defensa del Medio Ambiente y Salud se enfoca en la protección y conservación a los Recursos Naturales, es decir, los delitos que dañen al medio ambiente los cuales están establecidos en el Código Penal en el Libro Segundo, Título X, Capítulo II de los delitos relativos a la Naturaleza y el Medio Ambiente.¹¹⁰

En los procedimientos Administrativos en materia ambiental, para imponer sanciones consistentes en arresto o multa administrativa, de conformidad a las leyes que dan competencia a las respectivas autoridades, en las infracciones ambientales, aparentemente nada tendría que ver la Fiscalía General de República, si no se buscare los delitos penales ambientales.

Puede dar como resultado, no solo de las respectivas leyes, que en nada le dan esta competencia a la Fiscalía General de la República, con excepción de la Ley del Medio Ambiente en su art. 91 Inc. 2, que le otorga que al tener conocimiento por cualquier medio de una infracción ambiental, proceda de inmediato a inspeccionar en el lugar donde se hubiese cometido la infracción, por la cual se pretende sancionar.

No existe otra ley en materia ambiental, que le otorgue esta competencia a la Fiscalía. Ya que la Ley del Medio Ambiente no faculta a que imponga sanciones administrativas, sino solo efectuar las primeras diligencias y aunque

¹¹⁰Código Penal; (Decreto Legislativo No. 723, del 18 de mayo de 2011, D. O. N° 107, Tomo N° 391, del 9 de junio de 2011), Art. 255 al 261.

el Art. 91 de la Ley no lo dice, tendrían que pasar el resultado de la inspección al MARN. La Fiscalía General de la República forma parte del Ministerio Público,¹¹¹ juntamente con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La competencia de la Fiscalía para intervenir en hechos que no constituyen delitos, especialmente en contravenciones de leyes ambientales se deriva de las atribuciones que concede la misma Constitución, la cual en su Art. 193; No. 1 y 2 como se mencionó anteriormente ordena, “promover de oficio, o a petición de parte, la acción de la justicia en defensa de la legalidad”. Para “defender los intereses de la Sociedad”.

Como es conocido, La Constitución de la República no autoriza la sanción administrativamente, pero si lo hace para participar en defensa de la sociedad y de la legalidad, para lo cual tiene que actuar en la investigación de los hechos, que, en alguna medida, constituyen daño a la sociedad por violación a leyes y es por medio de la Fiscalía General de la República la que velara porque se cumpla el principio de legalidad.

A pesar de la facultad que le otorga la Ley del Medio Ambiente a la Fiscalía General de la República en el Art. 91 al tener conocimiento sobre una infracción ambiental el poder ir a inspeccionar y levantar un acta de lo observado, ellos no realizan ninguna de estas acciones cuando les llega una denuncia en materia ambiental administrativa lo remiten directamente al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. La Fiscalía nada más tiene conocimiento en materia ambiental cuando son delitos ocasionados contra el medio ambiente.

¹¹¹ *Ibíd.*

3.4. Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos

La Procuraduría Para La Defensa De Los Derechos Humanos, vela por el respeto y la garantía de los derechos humanos por parte de la administración pública, inclusive respecto del órgano legislativo en el ejercicio de facultades netamente parlamentarias y del órgano judicial en el ejercicio de su función jurisdiccional.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (en adelante “la PDDH” o “la Procuraduría”) ha recibido un amplísimo mandato para promover los derechos humanos y velando por que sean respetados.

El artículo 194 de la Constitución de la República de El Salvador¹¹², establece como atribuciones de la PDDH siendo algunas de ellas las siguientes:

- 1) Velar por el respeto y la garantía de los Derechos Humanos;
- 2) Investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos,
- 3) Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los Derechos Humanos;
- 4) Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los Derechos Humanos;
- 5) Vigilar la situación de las personas privadas de libertad. Será notificado de todo arresto y cuidará que sean respetados los límites legales de la detención administrativa;
- 6) Practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto a los Derechos Humanos;

¹¹² *Ibíd.*

- 7) Supervisar la actuación de la Administración Pública frente a las personas;
- 8) Promover reformas ante los Órganos del Estado para el progreso de los Derechos Humanos;
- 9) Emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afectan el ejercicio de los Derechos Humanos;
- 10) Promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los Derechos Humanos;
- 11) Formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente;
- 12) Elaborar y publicar informes;
- 13) Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos;
- 14) Las demás que le atribuyen a la Constitución o la Ley.

De fecha 27 de Febrero de 1992, y a través del decreto 163, la Asamblea Legislativa emite de La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos publicada en el Diario Oficial Tomo 314, de fecha 6 de Mayo 1992, y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, a través del acuerdo número 8 de fecha 17 de febrero de 1993 le da vida jurídica al Reglamento de la Ley de la Procuraduría; para la defensa de los derechos del Medio Ambiente.

Es necesario mencionar que la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, hace referencia en los Arts. 11 y 12, a otras atribuciones conferidas por la Constitución entre las que se pueden enumerar:

- 1) Velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos y plazos legales en los distintos recursos que hubiere promovido o en las acciones judiciales en que se interesare;
- 2) Velar por el respeto a las garantías del debido proceso y evitar la incomunicación de los detenidos;

- 3) Llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención;
- 4) Presentar propuestas de anteproyectos de leyes para el avance de los derechos humanos en el país;
- 5) Promover la firma, ratificación o adhesión a tratados internacionales sobre derechos humanos;
- 6) Emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones a los derechos humanos;
- 7) Procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- 8) Crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales y con los diversos sectores de la vida nacional;
- 9) Emitir el reglamento para la aplicación de la presente ley y los reglamentos internos que fueren necesarios;
- 10) Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y empleados de la institución;
- 11) Elaborar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la instancia correspondiente;
- 12) Las demás que le atribuyan la Constitución¹¹³ o la Ley.

La PDDH, tiene amplias potestades y una extensa gama de responsabilidades frente a los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado salvadoreño. En términos

¹¹³ *Ibíd.*

generales, estas disposiciones constitucionales y legales se refieren a las acciones que la Procuraduría puede y debe llevar a cabo para promover y proteger los derechos humanos. Para el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Materia Ambiental en La PDDH, se podrá iniciar de Oficio, o por denuncia, en forma verbal o por escrito,¹¹⁴ usando cualquier sistema de comunicación, siendo presentadas en la Secretaría General de la Procuraduría o en las oficinas de las delegaciones departamentales o locales. También podrán ser recibidas por funcionarios, delegados.¹¹⁵

En el Artículo 26 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, establece las denuncias que el Procurador no conocerá y es estas son: “1) *Fuere anónima*; 2) *Advierta mala fe, inexistencia o inverosimilitud del hecho denunciado o contenga fundamento fútil o trivial*; 3) *La investigación de los hechos o acciones no sea de su competencia. En estos casos, si fuere procedente, remitirá la denuncia a la autoridad competente*; 4) *Fuere esencialmente la misma examinada anteriormente y no contenga hechos, datos, elementos o indicios nuevos*; y 5) *Se advierta en su contenido que es motivada por intereses políticos y al margen de consideraciones de índole humanitaria.*”

En caso de ser Admitida la denuncia “*El Procurador promoverá la investigación del caso y solicitará inmediatamente al funcionario, institución, autoridad o persona señalada como presunto responsable o a su superior jerárquico, para que rinda un informe sobre el hecho y las medidas adoptadas al respecto*”. Así como lo establece el artículo 27 de la Ley de la PDDH. Referente al informe

¹¹⁴Ley de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, (El Salvador, Decreto Legislativo N° 811, del 6 de enero de 2000), Art. 25

¹¹⁵*Ibíd.* Art. 24

que realiza el funcionario o la institución competente, este deberá ser presentado por el obligado de inmediato, dentro de un plazo que determine el Procurador, el cual no deberá exceder de setenta y dos horas.

Si el informe no se rindiere en el plazo estipulado, se presumirán ciertas las afirmaciones del denunciante, salvo prueba en contrario, sólo para los efectos de proseguir la investigación, sin perjuicio de la responsabilidad legal en que incurra el infractor.

Asimismo, se abrirá expediente por parte de la Autoridad competente al tener conocimiento, por cualquier medio, de haberse cometido una infracción; y se llevará un registro nacional centralizado en La PDDH, para el seguimiento de la ruta física y electrónica de los casos. Dicho registro estará a cargo de la Unidad de Control de Procedimientos, la cual contará con los recursos idóneos. Para ello, cada persona ejecutara el sistema de protección que tendrá la obligación de registrar y documentar física y electrónicamente la información correspondiente de los casos bajo su cargo. Cuando se prescinda del sistema informático, todo movimiento de expedientes deberá de comunicarse de inmediato a la Unidad de Control de Procedimientos.¹¹⁶ La referida Unidad de Control de Procedimientos es la encargada de generar los datos estadísticos que le sean requeridos por el Procurador o Procuradora y las procuradurías adjuntas sobre los casos iniciados, así como otros datos que puedan ser aportados por los sistemas informáticos. Para el cumplimiento de esta función, la unidad podrá requerir información adicional a las diferentes dependencias de la institución.¹¹⁷

¹¹⁶Reglamento para la aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, (El Salvador, Acuerdo Institucional febrero del 2010). Artículo 49

¹¹⁷Reglamento para la aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, Art. 50

El Procurador podrá recurrir a la Fiscalía General de la República, a los Tribunales, a la Procuraduría General de la República y a cualquier otra dependencia del Estado, a efecto de que inicien, de conformidad con la ley, las diligencias o procedimientos encaminados a investigar y resolver situaciones de la competencia de esas instituciones, lo cual no obstará para que continúe el trámite pertinente ante la Procuraduría.

Estas instituciones estarán obligadas a informar al Procurador en el plazo prudencial sobre el desarrollo y los resultados de su gestión.¹¹⁸Cada institución realiza sus propios procedimientos, pero en el caso de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos por tratarse de un ente vigilante de la actuación de las instituciones del Estado, lo primordial que realiza es la coordinación con las demás instituciones, para el mejor desempeño de sus funciones.

3.5. Otras Instituciones:

a) Ministerio de Economía. Por acuerdo Número 279 de fecha veintiséis de Mayo de mil novecientos noventa y cinco, publicado en el D.O No. 164, Tomo 328 del 6 de septiembre de 1995 y cuya vigencia se dio hasta el primero de Julio de mil novecientos noventa y seis; el Ministerio de Economía, considerando que es responsabilidad del Estado preservar la salud de la población, así como también al medio ambiente de cualquier contaminación que cause de una manera significativa el deterioro del mismo; de esta forma es que el Ministerio de Economía es el encargado de crear las políticas necesarias para el cambio de sustancias que provocan el deterioro y que son los que contaminan el medio ambiente. A pesar que el Ministerio de Economía

¹¹⁸Ley de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, Art. 37

realiza concientización en las personas esto no es suficiente para erradicar este problema.¹¹⁹

b) Ministerio de Salud. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), tiene dos Sistemas Procesales para imponer Sanciones, sea de Oficio o por Denuncia.

Para los profesionales de la salud, que infrinjan las normas establecidas en el Art. 284, 285 y 286 del Código de Salud¹²⁰ en relación a sus funciones y obligaciones las impone las respectivas Juntas de Vigilancia y el Ministerio. Cuando las infracciones sean cometidas contra el medio ambiente. Los procedimientos para investigar las infracciones contra la salud e imposición de las sanciones se podrán iniciar de oficio, sin deterioro de las denuncias o avisos que también podrán formular los particulares, es decir, así como lo establece el Art. 315 del Código de Salud, que sientan dañado el bien protegido.

Se abrirá expediente por parte de la autoridad competente al tener conocimiento, por cualquier medio, de haberse cometido una infracción contra la salud, ordenando en el acto las primeras diligencias convenientes a la comprobación del hecho y de los responsables; y en todo caso, se tomarán las medidas preventivas adecuadas con el fin de proteger la salud;¹²¹ si se presume una infracción por comisión u omisión podrán dictarse las medidas preventivas que a juicio de la autoridad de salud deben aplicarse de acuerdo al Código de Salud y al daño ocasionado.

¹¹⁹Milagro Aracely Pineda Chicas et.al., *“La Responsabilidad del Estado Ante la Contaminación Ambiental que ocasiona, por la falta de Aplicación de la Normativa que regula la emisión de Gases en vehículos Automotores”*, (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, Septiembre 2012).

¹²⁰Código de Salud, (El Salvador, Decreto No 955, mayo del 1988), Art. 315

¹²¹*Ibíd.* Art. 316

El delegado del Ministerio podrá notificar; así también se podrán dar por notificados en la oficina de dicho Ministerio, también podrá hacerlo la autoridad de salud que estuviere conociendo.

Se hará constar por medio de actas el lugar donde se practica la diligencia indicando la hora y fecha, la autoridad constituida y los nombres de las demás personas asistentes; el objeto de la diligencia y si fuere en cumplimiento de una resolución previa también se hará mención de ellas; posteriormente se hará constar el resultado obtenido con la diligencia, expresándose con el debido cuidado de las diferentes circunstancias que sean pertinentes y será cerrada con las firmas de la autoridad del Secretario y las demás personas que asisten.

c) Ministerio de Agricultura y Ganadería. Decreto Ejecutivo 24 del Consejo de Ministros del 18 de abril de 1989, publicado en el Diario Oficial No 303 de la misma fecha.

El objeto de este Ministerio de Agricultura y Ganadería es determinar la estructura del Órgano Ejecutivo, el número de la Organización y competencia de los Ministros; el Ministerio de Agricultura y Ganadería se encuentran establecidas sus competencias en el artículo 41 del Reglamento de la Ley del Medio Ambiente. Es el encargado de velar por el cumplimiento y aplicación de los Convenios relacionados con el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

Entre las principales atribuciones que se le otorgan a esta Secretaría de Estado, se encuentran las siguientes:

1) La ejecución de la política y administración de las actividades del sector agropecuario mediante planes y programas de desarrollo a nivel nacional.

2) Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías que sean aplicables a las condiciones ambientales y socio económicas del país y que conduzcan al incremento de la producción y la productividad de los diferentes rubros que constituyen la actividad agropecuaria, principalmente de aquellas que sustenten las necesidades alimenticias para el consumo interno:

- a) Implementar medidas legales para la producción, conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país.
- b) Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías ambientales al aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- c) Intensificar la utilización de las técnicas de riego y avenamiento para la producción agropecuaria, en función de uso racional del agua con fines de riego, y de máximo aprovechamiento del recurso del suelo.
- d) Aplicar medidas preventivas y combativas para evitar la introducción o propagación de plagas agropecuarias en el país.
- e) Realizar estudios continuos de condición atmosférica y climática del país para orientar oportunamente los beneficios o riesgos de los fenómenos naturales.
- f) Colaborar con entidades gubernamentales y organismos internacionales competentes para prevenir y combatir la contaminación ambiental.¹²²
- g) Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas Silvestres (CITES).

Este es un acuerdo internacional concertado entre los gobiernos. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.

¹²²Claudia Lorena Rivas et al., *"Incidencia de la falta de una Política Ambiental definida en la Contaminación generada por la Industria"*, (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, Junio 1997), 88

El comercio es muy diverso, desde los animales y plantas vivas hasta una vasta gama de productos de vida silvestre derivados de los mismos, como los productos alimentarios, los artículos de cuero de animales exóticos, los instrumentos musicales fabricados con madera, la madera, los artículos de recuerdo para los turistas y las medicinas. Los niveles de explotación de algunos animales y plantas son elevados y su comercio, junto con otros factores, como la destrucción del hábitat, es capaz de mermar considerablemente sus poblaciones e incluso hacer que algunas especies estén al borde de la extinción. Muchas de las especies objeto de comercio no están en peligro, pero la existencia de un acuerdo encaminado a garantizar la sustentabilidad del comercio es esencial con miras a preservar esos recursos para las generaciones venideras.

La Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas Silvestres, se redactó como resultado de una resolución aprobada en una reunión de los miembros de la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza), celebrada en 1963. El texto de la Convención fue finalmente acordado en una reunión de representantes de 80 países celebrados en Washington DC., Estados Unidos de América, el 3 de marzo de 1973, y entró en vigor el 1 de julio de 1975. El texto original de la Convención fue depositado en poder del Gobierno Depositario en chino, español, francés, inglés y ruso, cada versión siendo igualmente auténtica.

La Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas Silvestres, un acuerdo internacional al que los Estados (países) se adhieren voluntariamente. Los Estados que se han adherido a la Convención se conocen como Partes. Aunque la Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas Silvestres, es jurídicamente vinculante para las Partes -en otras palabras, tienen que aplicar la Convención- no por ello

suplanta a las legislaciones nacionales. Bien al contrario, ofrece un marco que ha de ser respetado por cada una de las Partes, las cuales han de promulgar su propia legislación nacional para garantizar que la Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas Silvestres, se aplica a escala nacional.¹²³

d) Organizaciones No Gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales que mencionaremos en este apartado, forman de parte de instituciones que tratan de dar un apoyo, de forma relevante respecto al cuidado del medio ambiente y sus recursos naturales que se encuentra a largo del país, esto como un apoyo a su vez al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y su dependencias, o los entes que la conforman en vía del trabajo de la protección, conservación y recuperación del medio ambiente:

1. Fundación de Asistencia Técnica para el Desarrollo Comunal Salvadoreño (ASISTEDCOS): Se le autorizó en el año dos mil tres para desarrollar el proyecto de gestión del Área Natural Protegida Complejo El Playón, Quezaltepeque, La Libertad. Además ésta ONG, en septiembre del año mil novecientos noventa y siete suscribió un Convenio de Cooperación Técnica, con el MARN, el cual tendría una duración de cinco años; desarrollado en el Área Natural San Juan Buenavista, ubicada en Cantones Melara y San Juan Buenavista, Municipio de Huizúcar, Departamento de la Libertad.

2. ASOCIACIÓN MONTECRISTO: En agosto de 1997 suscribió un Convenio de Cooperación Técnica con el MARN, el cual tendría una duración de cinco años; se llevó a cabo en el Área Natural Complejo San Marcelino, ubicada en el Cantón La Presa, Municipio de El Congo, Departamento de Santa Ana.

¹²³ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, Acceso el 3 de enero del 2017, <https://cites.org/esp/disc/what.php>, 1973-2013.

3. Asociación de Desarrollo Comunal Bosque Nancuchiname (ADESCOBN): Se encarga de la administración del Área Natural Complejo Nancuchiname, la cual se encuentra ubicada en el Cantón El Zamorán, San Marcos Lempa, Usulután.
4. Asociación de Desarrollo Comunal Chaguantique (ADESCOCHAG): Se encarga de la administración del Área Natural Protegida Chaguantique, la cual se encuentra ubicada en Jiquilisco, Usulután.
5. Asociación de Desarrollo Comunal La Barra (ADESCOLAB): Se le autorizo en el año dos mil dos para desarrollar el proyecto de gestión del Área Natural San Diego-La Barra Cantón Las Piedras; la cual se encuentra ubicada en el Cantón La Barra, Municipio de Metapán, Departamento de Santa Ana.

CAPÍTULO IV

EL MANEJO DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES EN LA INTERVENCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE POLICIA NACIONAL CIVIL, CONCEJOS MUNICIPALES, FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA, PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL

El propósito del presente capítulo es plantear el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales en cuanto a la participación y regulación de las instituciones en el mismo, demostrando el funcionamiento de cada una de las direcciones de dicha institución.

El área de trabajo, servicio y competencia dentro de la misma da apertura a lo que es el procedimiento administrativo sancionatorio, conforme lo que establece la Constitución de la República, Ley del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Reglamento General de la misma Ley.

De igual forma en lo referente a la imposición de las medidas preventivas de las obligaciones de no hacer; de las infracciones y multas y en el caso que el infractor las ha cometido y de las posibles sanciones, así como de la restitución del daño causado. Determinando que lo estipulado en la ley primaria y las leyes secundarias en relación a la sanción administrativa ambiental no tiene aplicabilidad, en cuanto al monto a imponer por la infracción cometida por el infractor, ya que está no se puede calcular porque fue declarado inconstitucional, dado que se violentaba el principio de la legalidad, y se afecta el derecho material de la parte.

4.1. Tipo de Institución

La Institución del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales es un Organismo Gubernamental, encargada de la gestión ambiental y tiene finalidad la degradación ambiental y la reducción de riesgos socios ambientales, así mismo es el encargado de realizar la política nacional del medio ambiente. El ser parte de una institución pública significa con formar el gobierno central, y que a través del órgano ejecutivo se ejerce una función social, encaminada a un desarrollo del país o nación.¹²⁴

4.2. Área de Trabajo

Adaptación: El ministerio de conformidad a la Constitución y lo que se establece en ella y en sus artículos se rige que debe haber una protección, conservación, y mejoramiento de los recursos naturales; debido a que se produce un deterioro acelerado del medio ambiente, ocasionando grandes problemas económicos y sociales, causando daños irreversibles para el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

Apoyándose en una legislación especial, es decir la Ley del Medio Ambiente, la cual se encarga de normar y compatibilizar las necesidades de desarrollo económico y social, con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente como una obligación básica del Estado, municipios, habitantes en general, asegurando además la aplicación de tratados, convenios internacionales celebrados en el país.

¹²⁴Yesenia Melady Cabrera Herrera, et.al., “*La responsabilidad de los organismos gubernamentales en el impacto producido por las inundaciones en las comunidades del bajo lempa, municipio de Jiquilisco, periodo 1992-1998*”, (tesis de grado, Universidad de El Salvador octubre 1999), 3.

Mitigación: Para enfrentar los problemas ambientales, se debe tomar en cuenta una evaluación ambiental, que es establecida por el Estado para determinar de conformidad a un estudio ambiental, aquellos efectos y consecuencias de cualquier actividad que pueda causar un deterioro o un daño ambiental; asegurando la ejecución y seguimiento de las medidas que puedan prevenir, eliminar, corregir, atender, compensar, o potenciar dichas problemáticas.

4.3. Servicios

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos naturales tiene como objetivos:

- 1) Fortalecer la ciudadanía sustantiva y activa frente a la problemática ambiental;
- 2) Fortalecer la gestión ambiental pública;
- 3) Fomentar patrones de producción y consumo más limpios y eficientes aplicando la ciencia y la tecnología. Estos objetivos se abordan a través de cuatro temas o áreas priorizadas: riesgos socio-ambientales, contaminación, energía y Gobernanza territorial. Cuenta con una Dirección General de Cambio Climático y Asuntos Estratégicos, cuyas funciones incluyen pero no se limitan a: promover la adopción de medidas para lograr los objetivos de la Convención de Cambio Climático; producir los informes, análisis y estudios para la mejor gestión ambiental y de riesgos; promover la revisión y actualización de leyes y políticas públicas de acuerdo a los requerimientos asociados al cambio climático, la reducción de riesgos y la protección de las funciones y servicios prestados por los ecosistemas.¹²⁵

¹²⁵Regatta, Portal Regional para la Transparencia de Tecnología y Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe, <http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/>, (Consultada 26 de enero del 2017)

4.4. Competencia

Compete al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

1. Formular, planificar y ejecutar las políticas de medio ambiente y recursos naturales;
2. Ejercer la dirección, control, fiscalización, promoción y desarrollo en materia de medio ambiente y recursos naturales;
3. Proponer la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efecto de obtener un desarrollo sostenido de los mismos y velar por su cumplimiento;
4. Promover la participación activa de todos los sectores de la vida nacional en el uso sostenible de los recursos naturales y del ambiente;
5. Coordinar las comisiones nacionales en favor del ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, tanto al interior del Gobierno, como con sectores de la sociedad civil;
6. Representar al país ante los Organismos nacionales, regionales e internacionales en todo lo concerniente al ambiente y los recursos naturales;
7. Promover el cumplimiento de la legislación del país y de tratados internacionales relacionados con el ambiente y los recursos naturales;
8. Actualizar e impulsar la estrategia nacional del medio ambiente y su correspondiente plan de acción, así como las estrategias sectoriales relacionadas con el ambiente y los recursos naturales;
9. Gestionar en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores la cooperación internacional relativa al ambiente y recursos naturales;
10. Desarrollar la investigación científica y los estudios especializados para usos relacionados con la prevención y reducción de riesgos, tanto en el campo de los desastres como en el desarrollo y en la planificación territorial

y trasladar los resultados de dichas investigaciones y estudios a las instancias de gobierno responsables, para que cada una ejecute las recomendaciones según su capacidad;

11. Realizar la instrumentación, así como el monitoreo continuo y sistemático de los procesos y fenómenos meteorológicos, hidrológicos, sismológicos, vulcanológicos y de geotecnia con fines de pronóstico y alerta;
12. Validar y difundir la información de manera oportuna y eficiente a las autoridades y población en general, acerca de las amenazas y de las condiciones vulnerables cuya magnitud e importancia pueda traducirse en pérdidas y daños;
13. Dimensionar la territorialidad de impacto de los fenómenos y procesos de amenazas, así como la naturaleza probable de las pérdidas y daños esperados;
14. Promocionar y coordinar actividades de capacitación tendientes a mejorar el conocimiento existente sobre los diversos temas relacionados con la gestión del riesgo, dirigidas a quienes toman decisiones; así como al sector privado y los organismos locales y comunitarios;¹²⁶
15. Establecer los lineamientos en materia de prevención y reducción del riesgo, existente y futuro, a fin que se incorporen en los planes, programas y proyectos de desarrollo, así como en su aplicación a escala nacional, regional sectorial y local;
16. Elaborar y actualizar la cartografía temática en climatología, geología y geomorfología, en coordinación con el Centro Nacional de Registros, Universidades y otras dependencias públicas y privadas afines;
17. Producir y actualizar el Atlas Nacional de Riesgos de Desastres, así como el apoyo a las comunidades para la preparación de mapas de escenarios locales de riesgo y de sus respectivos planes de mitigación;

¹²⁶ *Ibíd.* Constitución de la República.

18. Proporcionar el soporte científico-técnico para el diseño para el diseño, instalación y operación de los Sistemas de Alerta Temprana, en forma coordinada con otras instituciones y organismos competentes;
19. Evaluar y reconocer los daños provocados por el impacto de los fenómenos y procesos naturales, ambientales y territoriales con el fin de integrar un acervo informático que sirva de base para la estimación de los patrones de riesgo;
20. Promover y dar continuidad a las relaciones y convenios de cooperación nacionales e internacionales en materia de medio ambiente;
21. Implementar medidas legales para la protección, conservación restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país;
22. Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías orientadas al aprovechamiento racional de los recursos naturales;
23. Realizar el estudio continuo de la condición atmosférica y climática del país para orientar oportunamente los beneficios o riesgos de los fenómenos naturales;
24. Colaborar con organismos gubernamentales e internacionales competentes para prevenir y combatir la contaminación ambiental; y
25. Las demás funciones y atribuciones que otras leyes y reglamentos le señalen.

4.5. Fundamento Constitucional

Para la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el periodo de 1990, se instituye en el país lo que es el Concejo Nacional del Medio Ambiente, que fue el encargado de velar por la coordinación y seguimiento de la gestión ambiental, así como la elaboración, desarrollo y cumplimiento de la estrategia nacional del medio ambiente. Y en el año 1994

se crea la Secretaria Nacional del Medio Ambiente, facultándole el ejercicio de la política ambiental, y en colaboración del Concejo de Ministros se crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el año de 1997.

Y en el año 1998 entra en vigencia la Ley del Medio Ambiente, la cual tiene por objeto desarrollar las disposiciones que la Constitución establece, respecto a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente.¹²⁷

De conformidad con lo anterior, se establece en la Constitución de la República, que es deber del Estado el asegurar el bien común de los habitantes de la República, así mismo la protección de los Recursos Naturales del medio ambiente.¹²⁸

«Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN)
Decreto Ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997
Publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo No.335 de 1997»

4.6 Fundamento de la Ley Secundaria (Ley, Reglamento y Acuerdo)

4.6.1. Procedimiento Administrativo Sancionador

Definición

Antes de analizar y un poco más para comprender lo que es el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, se inicia definiendo lo que es una *sanción*, lo que nos lleva a encontrarnos que esta es una afectación de derechos, y como la

¹²⁷Ley del Medio Ambiente, Art. 1

¹²⁸Constitución de la Republica, Art. 117

lógica lo indica si una persona comete una infracción, se procederá entonces a la imposición de una sanción.

Ahora bien el *procedimiento administrativo*, es un conjunto de actos se desarrollan entre una entidad pública o privada y un administrado, y que tiene como resultado la emisión de un acto administrativo que otorga o reconoce un derecho del administrado.¹²⁹

Se establece una definición más acertada de lo que a nuestro criterio es el Procedimiento Administrativo Sancionador, constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración Pública, habilitados por nuestra Constitución o la Ley, para imponer sanciones ante el incumplimiento de las normas jurídicas a quienes cometen una falta previamente establecida. Es así que el cumplimiento de las disposiciones contenidas en las normas legales o administrativas no solamente constituye una obligación para los funcionarios y servidores públicos dentro de su actuación sino también lo constituye obligación para todos los administrados.¹³⁰

4.6.2. Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental De La Ley Del Medio Ambiente

El Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental es un conjunto de actos a través de los cuales se investiga la posible comisión de una infracción administrativa derivada del incumplimiento de una obligación ambiental. En el

¹²⁹Cristhian Northcote Sandoval, *El procedimiento administrativo sancionador*, Revista: Área Derecho de la Competencia y Propiedad Intelectual; Actualidad Empresarial N° 273 - Segunda Quincena, (Febrero 2013), 26.

¹³⁰Wilder Tuesta Silva, *Procedimiento Administrativo Sancionatorio, Estructuras y Principios*. Revista Jurídica, (2012): 48.

marco de dicho procedimiento, se acredita la responsabilidad del administrado, donde se pueden imponer sanciones y a su vez medidas correctivas¹³¹

Formas de iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental: La forma de iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador, como ya lo hemos detallado con anterioridad en los apartados de cada institución que interviene, es por medio a una denuncia, aviso o de oficio, solamente acercándose a la institución, y es de igual manera también el Ministerio forma parte de estas instituciones que intervienen y proceden de conformidad lo establece la Ley y Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente.¹³²

Es de esta manera que el Ministerio pone al alcance diferentes fuentes o mecanismos que facilitan al usuario, persona o institución que tenga conocimiento de una afectación al medio ambiente y sus recursos, para que interponga la denuncia o aviso correspondiente, y así el Ministerio pueda actuar de manera propicia de acuerdo al hecho que se esté dando aviso y para que actué de conformidad a lo establecido en las leyes.

Según y como ya se ha desarrollado y mencionado en cada institución y de conformidad a la Ley del Medio Ambiente, se establece que las instituciones que nos establece en el artículo 91¹³³ de este cuerpo normativo, cumplen con la función de inspeccionar el lugar o lugares donde se hubiese cometido la infracción.

¹³¹Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA; Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador”, <https://www.oefa.gob.pe/actividades-principales/procedimiento-administrativo-sancionador>, (Consultada el 10 de febrero 2017).

¹³²Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

¹³³“Cuando la Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tuvieren conocimiento por cualquier medio de una infracción ambiental, procederán de inmediato a inspeccionar el lugar o lugares donde se hubiese cometido la infracción.”

El Ministerio en su página web¹³⁴, pone al alcance y como mecanismo para que una persona natural o incluso una institución, al tener conocimiento de algún daño al medio ambiente y sus recursos naturales pueda hacer uso de la interposición de una denuncia, a través de este sitio web o a su departamento de Atención a Denuncias, siempre en el mismo ministerio.

Este es un mecanismo de información y accesibilidad que proporciona el portal web que agiliza el proceso de control, atención y análisis de las denuncias, así como también, el dar a conocer un porcentaje y una pequeña estadística de cuáles son los tipos de denuncias que reciben. Al acceder al portal en su parte izquierda, encontramos titulado el “Sistema en línea”, y como subtítulo del mismo el de “Denuncia Ambiental en Línea”, al darle clic está se re direcciona a la web app.marn.gob.sv/denuncias públicas.

En este portal se le da la bienvenida al usuario, indicando que está haciendo uso al Sistema de Denuncias Ambientales, en dicha página encontramos un listado en la parte superior izquierda, en la cual divide las acciones que se pueden gestionar en dicha página, y para lo que nos concierne e interesa se debe ingresar en el apartado de “Participación Ciudadana”, con lo que se procede en el “Ingreso de su denuncia.”

El uso del campo e ingresar la denuncia, despliega otra pantalla donde se debe de completar unos campos y algunos que son obligatorios para hacer valido la denuncia que se está realizando, para ingresar la denuncia tienen que detallar del hecho o circunstancia:

a) Fecha en que ocurrió (campo obligatorio),

¹³⁴Ibíd., (Consultada 11 de febrero 2017).

- b) Municipio donde ocurrió (campo obligatorio),
- c) Empresa o entidad denunciada,
- d) Dirección o lugar de los hechos (campo obligatorio),
- e) Descripción de los hechos (campo obligatorio)
- f) El adjuntar archivos.

También se ingresan de la misma manera los datos del denunciante y entre ellos también hay unos campos que son obligatorios, para poder registrar dicha denuncia:

- a) Nombre del denunciante,
- b) Su DUI,
- c) Teléfono (campo obligatorio),
- d) Dirección,
- e) Correo electrónico.

Se guarda la información, y se asigna un número a la denuncia, para que posteriormente el denunciante al tener duda del estado de la misma pueda ir y consultar el estado en que se encuentra.

El mismo portal explica lo que sucede después de interponer la denuncia pública, en ella describe que una vez ingresada la denuncia, el personal del MARN se pone en contacto con la persona denunciante para solicitar más detalles de la información o para informar sobre el estado de la misma en su defecto.¹³⁵

Cuando es ingresada la denuncia, el denunciante recibirá un correo electrónico (el cual fue proporcionado por el mismo denunciante) con el número que se identifica el caso y con el cual posteriormente podrá consultar el estado de la

¹³⁵Ibíd.

misma. Posteriormente el Ministerio realizara acciones técnicas correspondientes para verificar el hecho denunciado y así poder actuar y proceder debidamente; actuaciones por parte de funcionarios del Ministerio con competencia para investigar, averiguar, inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen; las actuaciones previas son diligenciadas por las diferentes direcciones del Medio Ambiente tales como la Dirección General de Inspectoría Ambiental, Dirección General de Gestión Ambiental entre otras.

El inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio internamente, el Ministerio lo maneja por medio de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental y a través del personal de la Gerencia, es el responsable del diligenciamiento del procedimiento administrativo sancionatorio y medidas preventivas, ellos con el debido acompañamiento del personal son los que realizan la inspección del sitio y levantarán Acta de Inspección, en donde se hará constar los hechos y situaciones que se detallaron en la denuncia o aviso.¹³⁶

Con el fundamento del Acta de Inspección, el funcionario de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental responsable del caso, elaborará un informe detallando los aspectos relacionados al sitio de inspección.

Previo a realizar lo que es el Procedimiento Administrativo Sancionatorio e incluso las medidas preventivas, toma en valoración el personal de la Gerencia el revisar el expediente de las actuaciones previas y realizan un análisis legal, con la finalidad de poder determinar si están completas y claras las acciones

¹³⁶ *Ibíd.*

realizadas, así como también, revisan que cada expediente¹³⁷ que se reciba cuente con todas las formalidades establecidas.

De estar incompletas o confusas dichas actuaciones, o no contar con las formalidades correspondientes, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, gestiona el que se completen las actuaciones, realizando o pidiendo las aclaraciones pertinentes del caso expuesto y que se cumplan las formalidades referidas para ello, para ello el personal a cargo del caso debe indicar que puntos son los que se deben solventar.

De estar completas y claras las actuaciones, y se haya determinado que es procedente iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental procederá a elaborar un proyecto de auto de Apertura del Expediente Administrativo, el cual ira revisado y firmado por el Gerente de Cumplimiento.

Paralelo a esto, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, elaborará un Anteproyecto de Resolución¹³⁸ ordenando el procedimiento que corresponda, así como el redactar un memorándum dirigido al Ministro, informándole sobre

¹³⁷Expediente recibido por el centro de denuncias ambientales o por parte de las instituciones de Fiscalía General de la República, Concejos Municipales y la División del Medio Ambiente de la Policía Nacional Civil.

¹³⁸Del contenido de la resolución donde se ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio: 1. El funcionario ordena la instrucción con expresión de lugar y fecha de la resolución. 2. Nombramiento del instructor del procedimiento. 3. Nombramiento del Secretario de actuaciones que tendrá así mismo las atribuciones de notificador. 4. Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituye y la sanción que pudiere corresponder. 5. El tipo de Infracción Ambiental por la que se persigue administrativamente. 6. La fijación de la multa (rango) que se podría imponer. 7. Indicación del derecho de vista de las actuaciones de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones que justifiquen lo actuado por el presunto infractor. 8. Las medidas de carácter provisional que se hayan adoptado. 9. La firma del Ministro o en su ausencia del Viceministro.- Acuerdo No. 52, Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente.

la legalidad de lo actuado, así también enviando además el anteproyecto de Resolución antes mencionado, acompañado del expediente que para tales efectos se hubiese diligenciado hasta ese momento.

El Gerente de Cumplimiento Ambiental, mediante memorándum enviara al Director General de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, el auto de apertura, el anteproyecto de resolución y memorándum, para que este último lo remita al Ministro, mediante la asistencia administrativa. Y si el Ministro encontrare observaciones al anteproyecto, lo devolverá a la Dirección General de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, para que subsane las mismas.

Una vez firmada la resolución por el Ministro, el Instructor del Procedimiento, elaborará, en un plazo máximo de cinco días hábiles, un auto de sustanciación de aceptación el cargo, tanto para el Instructor del Procedimiento como del Secretario de Actuaciones, el cual deberá ser firmado por ambos.

Se procederá a notificar la Resolución al presunto infractor, según lo establecido al Código Procesal Civil y Mercantil; el presunto infractor o en su caso el Apoderado, en atención al Art. 93 de la Ley del Medio Ambiente, tendrá el Derecho de Vista de las actuaciones que consten en el expediente, es decir, podrá apersonarse a las instalaciones del Ministerio y pedir que se le muestre, para su consulta, el expediente y de requerirlo que se le certifique, el cual lo realizará mediante escrito.

El presunto infractor, en atención del artículo referido de la Ley, contará con un plazo de quince días calendarios para manifestar alegatos. De recibir alegatos por parte del presunto infractor, y de ser alegatos técnicos, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, de ser pertinente, elaborará auto de sustanciación dando por recibido los mismos y de manera paralela, solicitará

opinión técnica de los mismos a las Direcciones Generales y/o Gerencias que considere pertinentes. De no ser alegados técnicos, la misma Gerencia de Cumplimiento Ambiental, deberá realizar el contenido de los mismos.

De no recibir alegatos en el plazo de los quince días calendarios, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, elaborará auto de sustanciación, expresando tal aspecto. Precluído el período de alegaciones, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental elaborará Auto de sustanciación expresando que se abre a pruebas el procedimientos por el plazo de diez días hábiles, este auto de sustanciación concederá el termino de pruebas será notificado, según lo establecido, y deberá ser firmado tanto por el instructor del Procedimiento como por el Secretario de Actuaciones.

Para ello la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, de ser pertinente, solicitará en forma paralela al inicio del término de pruebas, y previo a la elaboración del anteproyecto de la resolución final del procedimiento, a las Direcciones Generales y/o Gerencias que considere, que se realicen un Informe Técnico que contenga la valoración y cumplimiento de los Arts. 90 y 96 de la LMA, el informe técnico, que se elabore, deberá ser enviado mediante memorando a la Gerencia de Cumplimiento Ambiental.

De recibir pruebas técnicas por parte del infractor, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, de ser pertinente, elaborará auto de sustanciación y solicitará, la opinión técnica sobre la prueba que se ha presentado, a las Direcciones Generales y/o Gerencia que considere. Dicho auto deberá ser firmado tanto por el instructor del Procedimiento como del Secretario de Actuaciones. De ser prueba legal la que se representase, deberá ser analizado por la misma Gerencia de Cumplimiento Ambiental. Una vez Precluído el término de prueba, ésta se evaluará de conformidad a las reglas de la sana

crítica, es decir, con fundamentos a los principios de la lógica, la psicología y la experiencia común, tal como lo establece el artículo 94 de la LMA.

De precluir el término de prueba y si no hubiese sido presentada pruebas o alegatos, por el presunto infractor se procederá a elaborar por parte de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental el anteproyecto de la resolución final de procedimiento, que decida la procedencia o improcedencia de la sanción administrativa y será debidamente motivada, de conformidad con el artículo 95 de la Ley, y resolverá todas las cuestiones planteadas por las partes, si las hubiera, cumpliendo con lo establecido en el artículo 94 del mismo cuerpo normativo.

En cualquier estado del procedimiento, y si previo a la resolución donde se sancione administrativamente y donde se determine que ya no es presunto ambiental, sino que efectivamente es infractor ambiental y de ser procedente, el presunto infractor podrá reconocer, por escrito, que ha cometido la infracción que se le atribuye y si restaure o repare el daño causado al medio ambiente e indemnizare a los particulares afectados, se le impondrá la sanción mínima de acuerdo a la clase de infracción que hubiese cometido, esto con fundamento en el artículo 98 de la Ley.¹³⁹

Al precluir el término de prueba y de haber presentado o no pruebas el presunto infractor, el Gerente de Cumplimiento Ambiental, enviará al Director

¹³⁹Al reconocer el infractor por el infractor que ha cometido la infracción ambiental por la que se le acusa, la misma Gerencia de Cumplimiento Ambiental solicitará la opinión técnica a las Direcciones Generales y/o Gerencias que considere pertinentes, solicitando informe por escrito, si el presunto infractor ambiental ha restaurado, restituido o reparado el daño causado al medio ambiente. Cuando sea recibida dicha información técnica, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental procederá a elaborar el anteproyecto de la Resolución que corresponda.

General de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, el anteproyecto de Resolución Final, informando además, sobre la legalidad de lo actuado conforme a la responsabilidad que le fue designada al instructor del procedimiento y al secretario de actuaciones, y le solicitara además, se pronuncie sobre el monto de la sanción a imponer, considerando lo establecido en el Art. 89 de la Ley.

El Director General de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, revisará y firmará el memorando dirigido al Ministro y de estar conforme, lo remitirá al Ministro. Una vez recibida la respuesta del Ministro, que corresponda al monto de la sanción a imponer, procederá a incluirla dentro de la resolución y posteriormente se enviará nuevamente, para que sea consentida por el Ministro, y dicha resolución deberá ser notificada.

Se le concede el derecho del Recurso de Revisión al presunto infractor, en el caso de que no estuviere conforme o de acuerdo con lo resuelto, se diligenciará el recurso de acuerdo a lo establecido en el art. 97 de la Ley. La Gerencia Cumplimiento Ambiental, en coordinación o colaboración con otras Gerencias, de ser procedente, emitirá opinión sobre los aspectos técnicos a que se haga mención en dicho recurso.

De acuerdo a la opinión técnica, el instructor del procedimiento procederá a elaborar el anteproyecto de resolución para que el propio Ministro de él aval de dicha resolución; la resolución del Recurso de Revisión, se notificará de igual manera. Si la resolución resolviendo del Recurso de Revisión, se confirma la sanción administrativa, el infractor contará con un plazo máximo de quince días calendario para pagar en el Ministerio de Hacienda y deberá informar además de tal pago al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De no hacer el pago, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, enviara al Ministro, un memorando informando sobre tal aspecto y nota dirigida a la Fiscalía General de la República, certificando el Expediente Administrativo que se hubiese diligenciado, para que sea suscrito por el Ministro, con el objeto que la Fiscalía General de la República proceda a realizar el cobro por la vía judicial.

Si la resolución resolviendo el Recurso de Revisión fuere revocando la resolución final del procedimiento administrativo, deberá de igual manera notificarse y se archivará el expediente que se hubiese diligenciado. Dicho archivo será realizado mediante Resolución la cual será firmada por el Gerente de Cumplimiento Ambiental.¹⁴⁰ Ver Anexo 4, el PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR que lleva el MARN a través de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental.

4.6.3. Medidas Preventivas¹⁴¹

Las medidas de prevención forman parte de una estrategia, acción o medida destinada a evitar los impactos ambientales negativos de una política, plan, programa, actividad, obra o proyecto,¹⁴² las Medidas Preventivas se ajustaran a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos, según sea el caso.

Las medidas de prevención las decretará el Ministerio del Medio Ambiente por oficio o petición de cualquier persona siendo natural o jurídica o a petición del

¹⁴⁰ Cumplimiento Ambiental, Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional: Dirección de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador. (San Salvador Noviembre, 06 del 2013), 17 – 23.

¹⁴¹Ley del Medio Ambiente, Art. 83.

¹⁴²Reglamento General del Medio Ambiente, Apéndice No. 1

ministerio Público, ante la presencia o inminencia de un daño grave al Medio Ambiente, o a la salud humana.

Las Medidas Preventivas tienen como finalidad garantizar el mantenimiento de los efectos de la infracción y los posibles daños al Medio Ambiente y a los Ecosistemas.¹⁴³

Con más detalle y de conformidad a lo que establece la Ley y Reglamento del Medio Ambiente, las medidas se establecen en el expediente como ya lo expusimos en el apartado anterior, y el encargado en ordenar estas medidas o darles cumplimiento el mismo Gerente de Cumplimiento Ambiental a través del personal de la referida Gerencia, quienes diligenciarán el procedimiento administrativo de medidas preventivas.

Las medidas preventivas se ordenarán mediante acuerdo motivado, el cual será elaborado por la Gerencia de Cumplimiento Ambiental y que deberá ser suscrito por el Ministro, según lo establecido en los artículos 83, 84 de la Ley del Medio Ambiente y 117 del Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente. El contenido de este acuerdo motivado, deberá contener como mínimo, lo siguiente:

- a) El funcionario o autoridad que emite el Acuerdo donde se ordenan las Medidas Preventivas. En este caso, debe plasmarse el nombre completo del funcionario que ordena tales Medidas, ya sea el Ministro o el Viceministro, según corresponda;
- b) Identificación del supuesto infractor. Si se trata de una persona natural, el nombre completo según Documento Único de Identidad, u otro documento

¹⁴³ *Ibíd.*

que permita identificarlo, el número del documento utilizado; si se trata de una persona jurídica, se requiere la siguiente documentación Personería Jurídica de la misma;

- c) Relación circunstanciada del hecho que motiva la medida de carácter provisional. Descripción de lo actuado de forma cronológica por el Ministerio, expresando el contenido de los documentos técnicos, actas de inspección, tomas de muestras y su debida interpretación, informes técnicos de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, informes de auditoría de Evaluación Ambiental, según sea pertinente y cualquier otro acto generado, cumple lo establecido con los arts. 83 y 84 de La Ley del Medio Ambiente y con las características del daño ambiental, además de que se deben explicar detalladamente los aspectos contenidos en tales artículos;
- d) Naturaleza de la medidas o medidas que se ordena hacer o realizar. Tipo de Medida Preventiva que es oportuno aplicar y que ordenarse con la finalidad de restaurar, reparar o restituir el daño grave causado al medio ambiente según el caso concreto. Tales medidas preventivas podrán ser de hacer, no hacer, suspensión, clausura, combinación de las anteriores. Estas medidas preventivas deberán ser propuestas por la Gerencia de Cumplimiento Ambiental;
- e) Identificación del precepto jurídico que se presume infringido. Expresar el contenido de los artículos 83 - 84 LMA y determinar la forma de cómo el caso en concreto se adecua a dichos artículos;
- f) Indicación del derecho de vista de las actuaciones, de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones jurídicas que justifiquen lo actuado;
- g) Plazo de duración de las Medidas Preventivas. Este plazo es establecido por la Gerencia que puso las Medidas Preventivas, con la única finalidad de restaurar, reparar o restituir el daño grave causado al medio ambiente, según sea el caso concreto.
- h) Lugar, fecha y hora de la emisión de la Medida Preventiva.

Para la suscripción del Acuerdo Motivado, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental remitirá un memorando al Ministro, informando de la legalidad de lo actuado, además enviara el anteproyecto del Acuerdo que corresponda y el expediente que para tales efectos se hubiese diligenciado hasta ese momento. Una vez firmado y lo reciba nuevamente la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, se procede a notificar al afectado, quien tendrá un plazo quince días calendario para manifestar su defensa, de acuerdo al art. 84 de la Ley. Estas notificaciones serán suscritas y realizadas por la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, y el acta de notificación será firmada por el Gerente de Cumplimiento.

La Gerencia de Cumplimiento Ambiental, realizará la inspección o de contar con Resolución Administrativa de Premiso Ambiental cualquiera que fuera su denominación y de ser necesario y pertinente, se realice la Auditoria de Evaluación Ambiental,¹⁴⁴ a fin de determinar el cumplimiento o no de la Medida Preventiva que se ha ordenado.

Se tiene el resultado de la inspección o de la misma auditoria, está servirá como fundamento para Continuar o Revocar la orden administrativa de las Medidas Preventivas, tal como lo establece el art. 84 de la Ley del Medio Ambiente.

Si se recibe escrito por parte del afecto, haciendo uso de su derecho de defensa, y ser alegatos técnicos, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, deberá elaborar un memorando solicitando, sea pertinente, opinión técnica de los mismos a las Direcciones Generales y/o Gerencias pertinentes. De no

¹⁴⁴Tal auditoria deberá considerar, además de lo establecido en el art. 27 de la Ley del Medio Ambiente, lo que se establece en los arts. 37, 38 y 39 del Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, y lo establecido además en el Manual de Cumplimiento Ambiental.

recibir alegatos en el plazo de los quince días calendario, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, elaborará auto de sustanciación, expresando tal aspecto.¹⁴⁵

La Gerencia de Cumplimiento Ambiental con el fundamento de la inspección o auditoria de evaluación ambiental que se realizó y sobre la opinión de la defensa presentada por el afectado, está procederá a elaborar el anteproyecto de Resolución de Continuación o Revocación de las Medidas Preventivas.¹⁴⁶

Una vez que el Ministro haya firmado la Resolución, está ya se encuentre nuevamente en manos de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, se procederá a notificársele al Resolución al afectado.

La notificación para las Medidas Preventivas, serán suscritas y realizadas por la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, la misma acta de notificación será firmada por el Gerente de Cumplimiento Ambiental.

Paralelo a esto, si la resolución fuere de continuar las Medidas Preventivas, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, realizará la inspección, a fin de determinar el cumplimiento de la orden administrativa que se ha girado. Si del

¹⁴⁵Dicho auto de sustanciación y memorando deberá ir firmado por el Gerente de Cumplimiento.

¹⁴⁶El anteproyecto de resolución continuando o revocando las medidas preventivas, deberá contener, además de lo expuesto en el Acuerdo Motivado donde se ordena las medidas preventivas, lo siguiente: a. Lugar, fecha y hora de la emisión de la resolución; b. Nombre del funcionario que decretó el procedimiento; c. Persona Natural o Jurídica a quien se persiguió administrativamente; d. Número de identificación del proyecto según sea el caso; e. Medida preventiva que se hubiera ordenado; f. Exposición sucinta de los hechos que justificaron la Medida Preventiva, la cual deberá ordenarse de forma cronológica; g. Los informes u opiniones técnicas que se hubieran emitido; h. En la parte Resolutiva, deberá establecerse si se trata de una Continuación de Medidas Preventivas o en su caso de la Revocación de las mismas; i. Firma del Ministro.

resultado de la inspección¹⁴⁷ se determina que no se está cumpliendo con la orden administrativa de continuidad de la Medida Preventiva, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, mediante memorando, enviará al Director General de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, lo siguiente:

- a) Anteproyecto de memorando dirigido al Ministro, informando sobre el incumplimiento,
- b) Anteproyecto de nota dirigida a la Fiscalía General de la República, anexando la Certificación de la Resolución que se hubiere incumplido, para que sea suscrito por el Ministro, para que la Fiscalía General de la República proceda conforme a la Legislación que corresponda.

La Gerencia de Cumplimiento Ambiental, iniciará el procedimiento sancionatorio que establece la Ley del Medio Ambiente. Una vez cumplidas las Medidas Preventivas, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, elaborará, un anteproyecto de Resolución de Revocación.

Una vez firmada dicha resolución por parte del Ministro, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental, procederá a notificarla. Una vez notificada dicha resolución, se ordenara el Archivo del Expediente. El Gerente de Cumplimiento será el responsable, de ordenar el Archivo de los expedientes que no reúnan las condiciones mínimas necesarias para iniciar un procedimiento administrativo, cualquiera que sea su denominación.¹⁴⁸ (Ver Anexo 5. Esquema sobre las Medidas Preventivas).

¹⁴⁷ Si se determina que se está cumpliendo con la orden administrativa de continuación de la Medida Preventiva, la Gerencia de Cumplimiento Ambiental dará seguimiento correspondiente hasta que sean cumplidas tales medidas.

¹⁴⁸ Esto se realizará mediante Resolución motivada, debidamente firmada y sellada por el Gerente de Cumplimiento Ambiental.

4.6.4. Infracciones y Multas

Para el Ministerio y su respectiva Ley y reglamento, constituye una infracción ambiental, todas aquellas que estén encaminadas a producir una acción o una omisión cometida por una persona natural o jurídica, incluyendo así mismo al Estado y sus municipios; todas aquellas comprendidas en el Art. 86 de la Ley del Medio Ambiente. Estas infracciones ambientales son clasificadas en cuanto a la afectación o daño causado al medio ambiente, recursos naturales o la misma salud humana, esto en infracciones menos graves y graves,¹⁴⁹ la sanción por ello están establecidas en la misma Ley, la cual será aplicada por el Ministerio, previo al cumplimiento del debido proceso legal.¹⁵⁰

La fijación de las multas se establece en salarios mínimos mensuales,¹⁵¹ para las infracciones menos graves se sanciona con dos a cien salarios mínimos mensuales, y las infracciones graves de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales; y se aplicará de conformidad al principio de proporcionalidad en las infracciones y sanciones, teniendo en cuenta:

- a. La gravedad del daño causado al medio ambiente, a la salud o calidad de vida de las personas;
- b. Las acciones que el infractor tomó para preparar el daño causado;
- c. El beneficio obtenido por el infractor;
- d. Capacidad económica de infractor;
- e. La reiteración en la violación de la Ley y su Reglamento.¹⁵²

¹⁴⁹Ley del Medio Ambiente, Art. 87

¹⁵⁰En donde el Ministerio podrá delegar la instrucción del procedimiento en funcionarios de su dependencia. de conformidad al Art. 88 LMA

¹⁵¹Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 115 – 2012 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2015).

¹⁵²Ibíd. Art. 89 y 90.

4.6.5. Inconstitucionalidad Art. 89 de la Ley del Medio Ambiente¹⁵³

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, declara la inconstitucionalidad, del art. 89 de la Ley del Medio Ambiente, en lo relativo a la unidad económica de “salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador”, de lo cual deriva o nace lo que es las infracciones y multas; en la valoración hecha por la Sala, hace el análisis que se violenta el principio constitucional de legalidad art. 15 de la Constitución de la República, ya que el salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador que constituye la base cuantitativa para la imposición de la multa prescrita, no está contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Dicho término no resulta contemplado en los Decretos Ejecutivos No. 103, 104, 105 y 106 todos del 1-VII-2013, publicados en el Diario Oficial No. 119, tomo 400, de 1-VII-2013,¹⁵⁴ y donde no se precisa a cuál salario acudir de la tipología establecida en dicha publicación, lo cual es contrario a la variante del principio del *nullum crimen, nullapoena sine lege stricta*.¹⁵⁵

En consecuencia, el principio de legalidad exige el estricto sometimiento que hace el aplicador a la Ley, vedando todo margen de arbitrio o de discrecionalidad en su aplicación; lo que, en el Derecho Administrativo Sancionador, se traduce en la necesaria predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones, y de las autoridades,

¹⁵³Vid. Jurisprudencia: de Inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia, (Anexo 6).

¹⁵⁴Clasificación del Salario Mínimo según los sectores productivos de la nación de la forma siguiente: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; (iii) trabajadores de maquila textil y confección; y (iv) trabajadores agropecuarios (este último sub-dividido en los salarios correspondientes a las cosechas de café, caña de azúcar y algodón).

¹⁵⁵*Nullum crimen, nullapoena sine lege stricta*, consiste en la necesidad de garantizar al ciudadano que siempre será advertido lo que está amenazado con una pena mediante una Ley formal, preexistente en la cual se encuentre determinado, esto debe ser garantizado tanto por la norma que expresa el reenvío como por la norma que sirve de complemento.

procedimientos y competencias; por tanto, es viable afirmar que el objeto de control no cumple con la primera de las facetas apuntadas, por lo tanto, no es conforme a la Constitución.

Es de esta forma en el que el legislador al no poder determinar el parámetro cuantitativo –salario mínimo- por el cual se calcularía la multa a imponer por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales a los administrados que ocasionan que ocasionen daños al medio ambiente, a los recursos naturales o a la salud humana, ya que al no indicar clara y específicamente cuál de los salarios mínimos vigente en el ordenamiento jurídico será la base para establecer aquella sanción, *el Tribunal declaró inconstitucional el art. 89 de LMA, por la infracción al principio de legalidad.*¹⁵⁶

4.6.6. Restitución

La restitución es una figura en materia ambiental, la cual es reflejo del *Principio de la Reparación del Daño Ambiental*, conocido también como *reparación in natura*, en donde se exige que no quede a elección del ofendido la forma de reparación, sino que se prefiera esta opción en lugar de la tradicional indemnización. Cabe distinguir y como una forma de aclaración, es que los daños ambientales son autónomos y diferentes de los daños personales, y en ocasiones, es posible que una conducta produzca, además de daños al ambiente, lesiones a particulares. La restauración de los elementos ambientales beneficia a toda la sociedad, mientras que la reparación de las lesiones a particulares podrá darse a través de indemnización, tomando en cuenta tanto el daño y perjuicio causado.¹⁵⁷

¹⁵⁶Constitución de la Republica Art. 15.

¹⁵⁷Ley del Medio Ambiente Art. 85 parte final.

Es de esta forma que el derecho ambiental tiene un carácter básicamente preventivo, ya que busca evitar el daño ambiental y, de acuerdo al principio quien contamina paga, carga el coste económico de esa prevención al potencial contaminador, pero si el daño se ha producido, es necesario repararlo.¹⁵⁸

Es así que el legislador, por medio de las disposiciones legales pertinentes faculta al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a que este pueda condenar al infractor al momento de emitir una resolución definitiva, reparando el daño causado al medio ambiente y si el daño causado fuera irreversible se condenará a las indemnizaciones a que hubiere lugar por la pérdida o destrucción del recurso natural o del deterioro del medio ambiente, así como las medidas compensatorias indispensables para restaurar los ecosistemas dañados.¹⁵⁹

4.7. Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente

El reglamento cumple el objeto de desarrollar lo establecido en la Ley del Medio Ambiente, adhiriéndose a este instrumento como el principal para desarrollar y facilitar la aplicación de este.

4.7.1. Medidas Preventivas y Obligaciones de No Hacer

En su art. 116 del Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, establece que el Ministerio podrá implementar una medida preventiva en

¹⁵⁸Tania García López, “El Principio de la Reparación del Daño Ambiental en el Derecho Internacional Público. Una aproximación a su recepción por parte del Derecho Mexicano”, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207/347>, (Consultada el 16 de febrero 2017).

¹⁵⁹Ley del Medio Ambiente, Art. 83, Inciso final.

cualquier estado del proceso administrativo y antes de la resolución final – según lo que se establece en el Art. 83 de la Ley- siempre que sea por acuerdo motivado,¹⁶⁰ y las medidas que se consideren necesarias de acuerdo a la infracción realizada -infracciones establecidas en el Art. 86 de la Ley-.

4.7.2. Sanciones Accesorias

Se impondrá una sanción accesoria, siempre y cuando se cometiera una de las infracciones prescritas en el art. 86 de la Ley, como una obligación de reparar los daños causados al medio ambiente, y si este es irreversible, se exigirá al infractor la indemnización correspondiente; en dado caso se diere un incumplimiento, el Ministerio nombrara a peritos a determinar la indemnización a que hubiere lugar por la pérdida o destrucción de los recursos naturales o del mismo deterioro del medio ambiente, así como a las medidas compensatorias indispensables para su restauración, si el daño ocasionado fuere irreversible.¹⁶¹

4.8. Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente¹⁶²

A la entrada en vigencia de la Ley,¹⁶³ establece que ante la iniciación del procedimiento sancionatorio, se podría efectuar lo que eran las actuaciones previas por parte del personal del Ministerio.

¹⁶⁰Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, Art. 117.

¹⁶¹Ibíd. Art. 121.

¹⁶²Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo No. 52. Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales, (DO Tomo No. 387)

¹⁶³ Art. 92

Estas podían ir desde el investigar, averiguar, inspeccionar con el único propósito de determinar con el carácter preliminar de circunstancias que justifiquen lo encontrado.

Dentro de la misma Ley en sus artículos se establecen los distintos procedimientos¹⁶⁴ a seguir en esta materia procedimientos que deberán diligenciar el personal y encargados de cada unidad del Ministerio-, tales como:

- a) Actuaciones Previas;
- b) De Procedimiento Administrativo Sancionatorio; y
- c) De Medidas Preventivas, siempre respetando las garantías constitucionales y principios que establece nuestra Constitución de la República.

Y debido que estos procedimientos requerían la intervención de trabajo en equipo y transparencia de actuar con la Dirección General de Ciudadanía y Territorio, de Asuntos Jurídicos, de Gestión Ambiental, de Patrimonio Natural, del Servicio Nacional de Estudios Territoriales, y de Gestión Hídrica y Ordenamiento Ambiental del Territorio, es que se volvió necesario el crear un marco normativo al interior del Ministerio a fin de que se coordinaran tales Direcciones Generales, tanto en sus atribuciones como en los tiempos de respuestas a cada uno de los procedimientos administrativos que señalaba la misma Ley.¹⁶⁵

Por ello se creó este cuerpo normativo, como una de las formas de complementar algunos vacíos que hubiera dejado la Ley secundaria en

¹⁶⁴ Ley del Medio Ambiente. Arts. 83 al 98.

¹⁶⁵Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, Acuerdo No. 52, Considerando V.

materia ambiental, respetando y cumpliendo las garantías y derechos que tienen los habitantes del país, bajo el estricto cumplimiento de lo que establece nuestra Constitución de la República.

4.9. Fundamento Internacional

Dentro de este fundamento internacional, hablaremos sobre generalidades de los Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes haciendo un breve análisis respecto de el mismo procedimiento administrativo sancionador y la posible intervención de las autoridades al estar presente de un eminente daño al medio ambiente y recursos naturales.

a) Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios del 22 de marzo 1989.

El convenio es un tratado ambiental global, que regula estrictamente el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y estipula obligaciones a las partes para asegurar el manejo ambientalmente racional de los mismos, particularmente en lo referente a su disposición.

Se afirma que los Estados deben de cumplir sus obligaciones internacionales relativas a la protección de la salud humana y a la protección y conservación del medio ambiente y recursos naturales, y que a su vez son responsables de los daños de conformidad con el derecho internacional. Se reconoce que, de producirse una violación grave de las disposiciones del este convenio o de cualquiera de sus protocolos, se aplicarán las normas pertinentes del derecho internacional de los tratados.

Este convenio reconoce que la forma más efectiva de proteger la salud humana y el ambiente de daños producidos por los desechos se basa en la máxima reducción de su generación en cantidad y/o en peligrosidad. Los principios básicos del Convenio de Basilea son: el tránsito transfronterizo de desechos peligrosos debe ser reducido al mínimo consistente con su manejo ambientalmente apropiado; los desechos peligrosos deben ser tratados y dispuestos lo más cerca posible de la fuente de su generación; los desechos peligrosos deben ser reducidos y minimizados en su fuente.¹⁶⁶

b) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.¹⁶⁷

El convenio es un tratado mundial para proteger la salud humana y el medio ambiente de los contaminantes orgánicos persistentes.¹⁶⁸ En la aplicación del Convenio, los gobiernos deben adoptar medidas para eliminar o reducir la liberación de contaminantes orgánicos persistentes en el medio ambiente.

El Convenio de Estocolmo tiene como objetivo eliminar o reducir las emisiones de 12 contaminantes orgánicos persistentes, la llamada "Docena Sucia". Establece un sistema para hacer frente a otros productos químicos inaceptablemente identificados como peligrosos. Reconoce que un esfuerzo especial puede a veces ser necesario para eliminar algunos productos químicos de ciertos usos y trata de asegurar que este esfuerzo se realice. Asimismo, canaliza los recursos para la limpieza de los vertederos y las

¹⁶⁶Rodolfo Godínez Rosales, "El convenio de Basilea y su Contribución al manejo Ambientalmente Racional de los Residuos Peligroso"; Revista del IJ: Anuario Mexicano De Derecho Internacional, Vol. IV, (Universidad Nacional Autónoma de México, 2004), 339.

¹⁶⁷El Convenio de Estocolmo (celebrada del 22 al 23 de mayo de 2001 en Estocolmo, Suecia, mayo de 2004).

¹⁶⁸Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), son productos químicos que permanecen intactos en el medio ambiente por largos períodos de tiempo, son ampliamente distribuidos geográficamente, se acumulan en los tejidos grasos de los organismos vivos y son tóxicos para los seres humanos y la vida silvestre. Los contaminantes orgánicos persistentes circulan a nivel mundial y pueden causar daños dondequiera que viajen.

existencias de contaminantes orgánicos persistentes que dañan el paisaje mundial. En última instancia, el Convenio señala el camino a un futuro libre de contaminantes orgánicos persistentes peligrosos y promete reconfigurar nuestra dependencia económica de las sustancias químicas tóxicas.

El Convenio de Estocolmo es tal vez mejor interpretado a través de sus cinco objetivos esenciales:

- 1) Eliminar los contaminantes orgánicos persistentes peligrosos, comenzando por los 12 peores;
- 2) Apoyar a la transición a las alternativas más seguras;
- 3) Seleccionar los COP adicionales para los cuales deben tomarse medidas;
- 4) Limpiar las existencias obsoletas y equipos que contengan COP;
- 5) Trabajar juntos para un futuro libre de contaminantes orgánicos persistentes.¹⁶⁹

Esta normativa internacional, es decir ambos convenios están sujetos a la legislación ambiental vigente en el país. Hay una relación con la Ley en esta materia, respecto a la identificación de las infracciones ambientales reguladas en este cuerpo normativo, y al ser identificada una posible infracción con la ayuda o intervención de las respectivas instituciones (Policía Nacional Civil de la División del Medio Ambiente, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y demás instituciones intervinientes) el Ministerio se encargara de dar una aplicación respecto a cada caso, aplicando de acuerdo a lo que manda nuestra Constitución de la República.

¹⁶⁹ExCOPs, Simultáneas de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, <http://excops.unep.ch/index.php>, (Consultada el 28 de febrero del 2017).

Ley del Medio Ambiente y demás cuerpos normativos en materia ambiental, así como la aplicabilidad de estos convenios, dependiendo el caso que sea, para resolver en el menor tiempo posible la afectación del medio ambiente y sus recursos naturales, y así poder resarcir el daño causado.

Se concluye que la intervención de las instituciones no es de conformidad al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental que aplica el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

CAPITULO V

LA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE REGULACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL

El propósito del presente capítulo es conocer las consecuencias de la falta de regulación y la participación en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental de las instituciones Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Para el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales la aplicabilidad de la Ley del Medio Ambiente y demás cuerpos normativos, son de importancia, el lograr el fin del porque han sido creados y sobre todo el corregir o evitar situaciones que pongan en peligro la salud humana o el daño al medio ambiente y sus recursos.

Para darle cumplimiento y aplicabilidad a la Ley, se crea en el Ministerio la figura de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental. Está unidad es la encargada de hacer efectivo el cumplimiento de la misma y de los demás cuerpos normativos, no solo se encarga de las actividades con permiso que otorga el Ministerio, sino que también de aquellas actividades que no son realizadas con el correspondiente permiso ambiental y que habilitan la posibilidad de aplicar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio o el de Medidas Preventivas.¹⁷⁰ Es a través de la Gerencia de Cumplimiento Ambiental del Ministerio, que cuando se tiene conocimiento que se ha realizado una infracción ambiental

¹⁷⁰Vid. Entrevista realizada a la Licenciada Eva Ramos, encargada del departamento de Gerencia de Cumplimiento del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

ya sea por acciones u omisiones realizadas por personas naturales o jurídicas, inclusive el Estado y los Municipios, es el encargado de emplear el Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), el cual es aplicado, respetando todas las garantías y derechos establecidos en la Constitución de la República.¹⁷¹

Sin embargo, para que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental se desarrolle en su máxima expresión, debe haberse cometido una de las infracciones descritas en el art. 86 de la LMA, lo cual da inicio al mismo, y luego de hacerse la recepción del aviso o denuncia, del cometimiento de un hecho y que efectivamente se constate que hay una infracción ambiental que son parte de las actuación previas que se realizan se hace la valoración respectiva del caso, y bajo la sana crítica del aplicador de la Ley.

En el mismo análisis del proceso y previo a la resolver se decide la procedencia o no y de las sanciones a imponer, situación que entra en la disyuntiva de que si es procedente a una sanción, y ya que esta no se puede imponer al infractor, ya que el articulado donde estipulaba el montón a sancionar art.89 LMA, fue declarado inconstitucional por la Sala de lo Constitucional, y ya que se cuenta con ese vacío legal respecto del monto a imponer, por principio de legalidad no se le puede imponer una sanción al infractor.

Y al no poderse cuantificarse el monto de la sanción de la infracción realizada, al momento que una persona natural o jurídica cause un impacto negativo al medio ambiente, en vez de imponerse una sanción que es parte de lo que es el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, se le impone una medida

¹⁷¹Aplicación de la Ley: Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS), Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, <http://www.marn.gob.sv/aplicacion-de-la-ley/>, (Consultada el 25 de mayo del 2017).

preventiva como parte de una disposición administrativa, y si la persona al no atender a esta disposición administrativa, la gerencia acude a hacer uso de a la sede jurisdiccional, en la que el Juez considerara imponer medidas cautelares¹⁷² para la detención del hecho que estuviera desmejorando el Medio Ambiente y sus Recursos Naturales.

Esto va desgastando y limitando el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, ya que al tener ese vacío legal y no poder darle cumplimiento a una de las últimas fases de este proceso, el procedimiento mismo queda inconcluso; y con ello a lo largo de la investigación se ha percibido la poca aplicabilidad que se tiene por parte del Ministerio.

La participación de las instituciones involucradas a lo largo de este procedimiento, es variada, involucran algunas de ellas, cuerpos normativos creados con el único fin de velar por la protección del Medio Ambiente y sus Recursos, tanto que al momento de imponer una sanción no se respaldan con la Ley del Medio Ambiente, ya que los cuerpos normativos que utilizan tienen sus propios mecanismos para sancionar tanto monetariamente, como el de restituir el daño causado, siguiendo siempre el lineamiento que expone el mismo Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental.

Y si bien es cierto que el Ministerio del Medio Ambiente, las mismas Instituciones Autónomas o Municipalidades, son las que ejercen la autoridad sobre la Ley Sectorial o General y a las que les corresponde cuando ya se ha iniciado un Procedimiento Administrativo Sancionatorio, estas cuentan generalmente con un departamento jurídico y de administración, que le tramiten a los expedientes en el momento oportuno.

¹⁷²Ley del Medio Ambiente, Art. 102 C.

Lo anterior significa que para la expedición de los actos administrativos sancionatorios no es claro el procedimiento aplicable, lo que acarrea como consecuencia de inseguridad jurídica, por un lado, así como ineficacia administrativa, por el otro.

En cuanto a las demás instituciones, si bien es cierto que estas no tienen la potestad administrativa para darle cumplimiento al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental que lleva el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Se concluye que la intervención de las instituciones no es de conformidad al procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental que aplica el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

CAPÍTULO VI

DERECHO COMPARADO

Se ha tenido a bien utilizar como herramienta el Derecho Comparado buscando por este medio contribuir al fortalecimiento de la normativa nacional relacionado a un medio ambiente sano concernientemente a la normativa sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en materia ambiental.

6.1. España

En España, no se tiene una ley general del ambiente. Toda la regulación ambiental sectorial está dispersa, por lo que se debe ir investigando e indagando en cada una de las materias para determinar la normativa reguladora y el régimen sancionador específico aplicables en concreto. En el caso de la regulación del régimen sancionador ambiental tiene como base constitucional; y está expresamente prevista en el Artículo 45º de la Constitución española.¹⁷³

El Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental, siempre empieza de oficio, sin perjuicio de que dicha iniciación de oficio pueda hacerse por decisión del propio órgano, por moción superior o por denuncia. El papel del denunciante en España, en el régimen sancionador, no es el de un interesado.

¹⁷³ Constitución Española, (Publicada en BOE, número 311, de fecha 29 de Diciembre de 1978),“Art.45- 1) Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.2) Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.3) Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

El denunciante, *per se*, no forma parte en el procedimiento sancionador, porque difícilmente puede disputar beneficios derivados de la sanción que se imponga.

En materia ambiental, en principio, el denunciante no tiene interés y no puede participar en el Procedimiento Administrativo Sancionador. Ahora bien, las organizaciones ambientales están legitimadas para acceder a la vía contenciosa de acuerdo con un tratado internacional de acceso a los tribunales en materia ambiental, la correspondiente ley de transposición española y la directiva europea pertinente.

En este sentido, se entiende que, en la medida que dichas organizaciones están legitimadas para acceder en defensa de intereses difusos en la vía contenciosa, también tendrían interés en el mantenimiento de un procedimiento administrativo sancionador ambiental. Esa podría ser, de forma indirecta, la única vía en que, en principio salvo otras cuestiones, se pueda entender que hay un interés en la participación en ese procedimiento.¹⁷⁴

En España, no existe una única autoridad que imponga las sanciones. Esto depende de la materia y, normalmente, esta potestad sancionadora es realizada por las comunidades autónomas. Prácticamente, toda la ejecución ambiental es decir todos los procedimientos ambientales, está siendo asumida por dichas comunidades autónomas. Solo algunas licencias ambientales son concedidas por las municipalidades. Se ha ido reduciendo el ámbito de otorgamiento de esas licencias y, en definitiva, la materia ambiental está quedando al margen de los municipios, de los ayuntamientos, que realmente

¹⁷⁴Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, *Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental*, <https://www.oefa.gob.pe/actividades-principales/procedimiento-administrativo-sancionador>, (Consultada el 10 de febrero del 2017).

deberían ser los primeros, debido a su proximidad, en confrontar, sancionar, valorar e inspeccionar toda la actividad.

En principio, frente a la decisión sancionadora de un órgano administrativo de la comunidad autónoma, cabe siempre un recurso de alzada ante el superior jerárquico, salvo que este no tenga superior jerárquico; que posteriormente, se puede ir a la vía judicial.

Por otra parte cuando el órgano instructor que puede ser a su vez también el órgano decisor, está tramitando el procedimiento administrativo sancionador aprecie indicios de delitos penales, de infracción penal en materia ambiental, para evitar precisamente la doble punición, está obligado a suspenderse el procedimiento administrativo sancionador. Y este a su vez se envía el expediente al juez penal o al fiscal; en la instancia administrativa se debe esperar a que el juez penal se pronuncie sobre la existencia o no de una infracción penal y, en función de lo que haya pronunciado el juez penal, se continúa o no con el procedimiento administrativo sancionador.

Dicho de otra manera, si el juez penal aprecia indicios y castiga esa conducta con una pena, la Administración, automáticamente, deberá archivar el expediente, ya que no puede sancionar. Si por el contrario, el juez penal aprecia que no hay culpabilidad suficiente, entonces devolverá el expediente y la administración podrá continuar el procedimiento administrativo sancionador imponiendo la sanción administrativa que corresponda.

Es decir que el ordenamiento constitucional español prevé que el derecho sancionador administrativo se aplique en materia ambiental, junto con el derecho penal: hay que recordar que ambos forman parte del mismo *iuspuniendi* del Estado.

6.2. Colombia

En Colombia, El Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental, se encuentra regulado en la Ley N° 1333, del año 2009.¹⁷⁵ Con el tiempo se ha ido evolucionando y pensando cómo sería el régimen sancionatorio ambiental. Colombia se puso a la vanguardia del régimen sancionatorio ambiental, actualizó sus disposiciones y solucionando las deficiencias que se han presentado durante los últimos años.

El procedimiento sancionador en Colombia se inicia a través de una denuncia realizada por cualquier particular, o de oficio por la autoridad ambiental competente. Puede ocurrir que, antes de dar inicio a un procedimiento sancionatorio, sea este a pedido de oficio o a pedido de parte, se realice una indagación preliminar por parte de la autoridad ambiental competente, quien, en un plazo máximo de seis meses, debe determinar la ocurrencia de algún hecho dañoso del medio ambiente o la ocurrencia de una infracción ambiental.

La Ley N° 1333, así como otras normas procedimentales, permiten la participación del denunciante e, inclusive, de cualquier tercero interesado. Adicionalmente, se les considera dentro del proceso como “tercero interviniente”. Por ello, son notificados y se les brindan las garantías constitucionales del caso para el desarrollo del proceso. Asimismo, al iniciarse el procedimiento administrativo sancionador ambiental, se corre traslado de este al Ministerio Público, para que tanto la Procuraduría como la Defensoría

¹⁷⁵Ley Del Medio Ambiente De Colombia, (Diario Oficial N° 47.417 de Julio de 2009). “La finalidad principal de esta es orientar el actuar de las autoridades ambientales ante la ocurrencia de una infracción, actuar que está limitado no solo por la violación de la normativa ambiental, sino también por la ocurrencia en el daño ambiental. Asimismo, esta ley pretende generar algún tipo de cambio o modificación en la conducta de las personas naturales y jurídicas usuarias del ambiente”

del Pueblo tengan conocimiento de lo actuado y ellos puedan, eventualmente, actuar en favor de la protección del medio ambiente.

En Colombia, pueden coexistir dos procedimientos: a) El Procedimiento Administrativo, b) El procedimiento Penal. Cuando se inicia el procedimiento administrativo sancionador, el investigador, al analizar el caso, si considera que se ha configurado alguna de las conductas tipificadas en el Código Penal actualizado en torno al tema de delitos ambientales mediante la Ley N° 1453 del año 2011, corre traslado a las autoridades penales, quienes, de manera paralela, inician el procedimiento penal correspondiente.

No se suspende nunca el procedimiento administrativo sancionador. Ambos procesos se desarrollan de manera paralela y se pueden aplicar las dos penas. En Colombia, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) presenta la siguiente estructura jerárquica:

- a) A la cabeza está el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y, como una de sus unidades administrativas especiales, está la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, organismo análogo al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental;
- b) Posteriormente las corporaciones autónomas regionales y los grandes centros urbanos, como autoridades ambientales regionales y locales; y,
- c) Finalmente, las entidades territoriales: municipios, departamentos y distritos, que también cuentan con funciones ambientales.

En la estructura del Sistema Nacional Ambiental, no todas las entidades poseen la titularidad de la potestad sancionadora.

La ley ha decidido otorgársela únicamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, así

como a las corporaciones autónomas regionales y a los grandes centros urbanos. La Ley 1333 de 2009 reguló el procedimiento sancionatorio ambiental mediante las siguientes etapas procesales:

1. Indagación preliminar (artículo 17);
2. Iniciación del procedimiento sancionatorio (artículo 18);
3. Notificaciones (artículo 19);
4. Intervenciones (artículo 20);
5. Remisión a otras autoridades (artículo 21);
6. Verificación de los hechos (artículo 22);
7. Cesación de procedimiento (artículo 23);
8. Formulación de cargos (artículo 24);
9. Descargos (artículo 25);
10. Práctica de pruebas (artículo 26);
11. Determinación de la responsabilidad y sanción (artículo 27);
12. Notificación (artículo 28);
13. Publicidad (artículo 29);
14. Recursos (artículo 30);
15. Medidas compensatorias (artículo 31).¹⁷⁶

6.3. Perú

El Procedimiento Administrativo Sancionador es una de las principales herramientas y la más cotidiana con la que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), cumple su labor, vinculada a la protección del ambiente y del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado. En el caso

¹⁷⁶ Álvaro Garro Parra, “Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011”, (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 43, No. 118, Medellín- Colombia. Enero-Junio de 2013), 453

del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el procedimiento sancionador se rige por un reglamento aprobado por este¹⁷⁷ y, supletoriamente, por la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador.

En dicho procedimiento sancionador, hay dos actores: 1) la Administración Pública, que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, a través de una instancia instructora y una instancia de decisión, y 2) el administrado en calidad de investigado.

En virtud a lo dispuesto en el Artículo 105 de la Ley del Procedimiento Administrativo General,¹⁷⁸ cualquier persona natural o jurídica puede formular una denuncia cuando advierta que hay un acto contrario al ordenamiento jurídico, pero este denunciante no es parte en el procedimiento sancionador respectivo.

En el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, todas las denuncias que se presenten son tramitadas por el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA).

Este servicio deriva las denuncias a la Dirección de Supervisión, la cual las analiza, se verifica si existe mérito para iniciar un procedimiento sancionador, posteriormente lo pone en conocimiento de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, la Dirección de Fiscalización). Como se puede advertir, el denunciante participa en una etapa previa o

¹⁷⁷Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, (Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, publicado el 13 de diciembre del 2012).

¹⁷⁸Ley del Procedimiento Administrativo General, (Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los 10 días del mes de abril del año 2001). “Artículo 105.- Derecho a formular denuncias”.

preliminar al procedimiento administrativo sancionador. Por ello, el denunciante no es parte del procedimiento sancionador, no actúa ni ofrece medios probatorios.

El procedimiento es iniciado por la autoridad de instrucción, quien actúa pruebas, luego el administrándose apersona, se defiende y, posteriormente, la Dirección de Fiscalización resuelve. Así mismo el órgano que realiza la investigación preliminar y que elabora el Informe Técnico Acusatorio puede apersonarse al procedimiento, como si fuera una especie de “fiscal administrativo.”

En consecuencia, en el procedimiento sancionador, la Dirección de Supervisión, que actúa en la etapa preliminar, se apersona, y puede pedir el uso de la palabra, a su vez le corre traslado de las actuaciones procedimentales y está al tanto del procedimiento. Si se considera que la Dirección de Fiscalización se ha equivocado, puede, interponer una queja o solicitar la nulidad de oficio al Tribunal de Fiscalización Ambiental. Lo que se pretende es que exista un mayor control jurídico.

En Perú, El Procedimiento Administrativo Sancionador, se tramita ante el OEFA, el cual existen dos instancias: 1. La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos; 2. El Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Lo señalado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, en la primera instancia hay dos autoridades: la autoridad de instrucción y la autoridad de decisión. La autoridad de instrucción es la Subdirección de Instrucción, que imputa los cargos tomando como insumo el Informe Técnico Acusatorio elaborado por la Dirección de Supervisión, dicho informe se convierte en una resolución de imputación de cargos y determina el inicio del procedimiento

sancionador. Esta autoridad de instrucción es la que actúa los medios probatorios, tanto los de oficio como los que ofrecen los administrados.

Al terminar la etapa de instrucción, se hace una propuesta de resolución y eleva el expediente a la Dirección de Fiscalización. Esta dirección puede convocar al uso de la palabra, momento en el cual puede presentarse no solamente el administrado que ha solicitado la audiencia, sino también la Dirección de Supervisión.

En ese momento, puede generarse un debate en el que los abogados de los administrados sustentan la inocencia de su patrocinado alegando que no hay infracción, mientras que la Dirección de Supervisión explica las razones que sustentan su Informe Técnico Acusatorio. La Dirección de Fiscalización es un ente imparcial en este tema y es la autoridad competente para emitir la resolución final que determine la responsabilidad del administrado. El procedimiento en primera instancia dura ciento ochenta días hábiles.

El administrado puede interponer dos recursos administrativos contra la decisión emitida por la Dirección de Fiscalización. En primer lugar, puede presentar un recurso de reconsideración, el cual debe ser resuelto por la Dirección de Fiscalización en un plazo máximo de sesenta días hábiles. En segundo lugar, el administrado puede interponer un recurso de apelación, el cual debe ser resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental como segunda instancia en un plazo máximo de noventa días hábiles.

En el marco del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad administrativa tiene la facultad de imponer sanciones y medidas correctivas, ambas con finalidades diferentes. La sanción busca desincentivar que el infractor cometa nuevamente la infracción, además de enviar a la ciudadanía

un mensaje: que desincentive la comisión de esa infracción. La medida correctiva tiene como finalidad reponer o restablecer el ambiente a una situación anterior al daño.

Se concluye que los Procedimientos Administrativo Sancionatorio Ambiental que realizan los países de España, Colombia y Perú poseen más normativa aplicable para darle cumplimiento dicho procedimiento a fin de orientar a las autoridades competentes.

CAPÍTULO VII

ANÁLISIS DE RESULTADO A LA INVESTIGACIÓN DE CAMPO

En el presente capítulo se expone un análisis de resultado mediante las entrevistas realizadas a las instituciones de Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

7.1. Entrevista a la Policía Nacional Civil, Unidad Ambiental

Inspector José Ramos. Inspector en jefe de la Unidad de Delitos Ambientales de la Policía Nacional Civil.

Esta institución se apoya en conjunto con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, manteniendo una comunicación constante con respecto a cualquier acción ilícita que puede afectar al medio ambiente, a una zona protegida o a la vida silvestre que este en un peligro inminente.

¿Cómo institución como llevan el Procedimiento Administrativo Sancionador cuando conocen de una denuncia o cuando hay una infracción, es decir se apegan a una ley interna de la Policía o con la Ley de Medio Ambiente y su Reglamento? Son una dependencia de la Institución, una División del Medio Ambiente de la Policía Nacional Civil de carácter especializado en la parte de medio ambiente y los recursos naturales. Manejan una oficina de denuncias en donde las personas pueden hacer llamada telefónica, enviar correos, periódicos, apersonarse a interponer una denuncia que vaya en contra del

medio ambiente y dar avisos sobre una acción que perjudique o esté en riesgo un ecosistema.

Un aviso no tiene el carácter legal para que vaya un proceso de investigación, a una denuncia si, una denuncia se puede realizar de forma escrita o se puede hacer personalmente a las instalaciones, ya que se trabaja las veinticuatro horas del día, al servicio de toda la población.

Al referirse a una denuncia en contra del medio ambiente, este engloba la fauna, flora, recursos renovables como agua, aire, contaminación con sonidos fuertes; todo lo que va en contra del medio ambiente, esa denuncia es remitida a la Unidad de Delitos Medio Ambientales de la Fiscalía General de la República, para que se realice el trámite correspondiente a un delito contra el medio ambiente.

¿Cuál es su función? La función cuando a la denuncia amerita que se haga previamente una inspección, se va al lugar donde está sucediendo el problema, se verifica y se levanta un acta de inspección y junto a la denuncia o posterior a la denuncia es enviado a la Fiscalía, es ahí donde le dan el trámite legal.

La Participación de la institución llega hasta la remisión de los documentos porque se trabaja bajo dos rubros el de prevención y represión, ya que la Unidad de Investigación no está acá si no que en la División Central de Investigación como una Unidad Especializada sobre delitos ambientales.

¿Dónde está ubicada la Unidad Especializada sobre Delitos Ambientales? está ubicada antes del progreso que esta sobre la cincuenta y nueve, es decir, la pasarela del Estadio calle el progreso donde está el colegio un predio fuerte

que está a la par del estadio, sobre esa calle a unos cien metros esta la Subdirección de Investigaciones donde están todas las áreas especializadas de investigación.

¿Qué función realiza la Unidad Especializada sobre Delitos Ambientales? se investiga de manera más determinada los daños realizados en contra del medio ambiente. La unidad realiza una investigación más inmediata, es decir, los patrullajes, los controles vehiculares y la verificación de un hecho que puede ser considerado un delito; pero al encontrarse con casos más complejos estos son remitidos a la Fiscalía.

Y Fiscalía emite una dirección funcional donde establecen todo lo que quieren que se haga, la unidad ya no se encuentra incluida en esa parte del proceso porque la función es de prevenir, en cambio Fiscalía realiza nuevamente una inspección, hace entrevistas a las personas que posiblemente se encontraban en el lugar de los hechos, hacen un croquis del lugar, llevan muestras al laboratorio, y terminan de realizar el expediente que luego es remitido nuevamente a la Fiscalía.

En todo el proceso ellos definen si emiten una orden de captura o sancionan administrativamente con una multa pecuniaria, o si el delito es referido con una tala de árboles que el infractor reponga los árboles que se ha talado dándole el mantenimiento adecuado para que nuevamente vuelvan a crecer, y reforestar nuevamente el área que se ha dañado.

¿La División Ambiental se encuentra a nivel nacional? Si, está dividida a nivel nacional en nueve puestos policiales que están ubicados: en San Miguel, Chalatenango, Santa Ana, Sonsonate, en el Bosque el Imposible en Ahuachapán, en el Bosque de Monte Cristo, San Vicente y en San Salvador.

¿Cómo institución que relación mantienen con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales? Es constantemente en coordinación con las actividades y se verifica con otras instituciones las distintas áreas con el apoyo para llevar a cabo el plan interinstitucional. ¿Hay otras instituciones en las que se apoya la Policía Nacional Civil? Si, se coordinan con el Ministerio de Turismo, la Fiscalía General de la República, con los Jueces Ambientales y con el SITES el cual es un convenio de noventa y seis países.

¿En la Institución Cómo se realizan las denuncias? Se realizan cuando viene una persona e interponer la denuncia, primero se toma la denuncia, después la inspección, pero si la persona habla por teléfono e indica un lugar determinado inmediatamente se verifica el lugar en el mapa y se asegura que exista dicho lugar para evitar cualquier inconveniente en la zona, luego se envía a inspeccionar la zona, pero eso son medidas de seguridad que la institución toma, muchas veces la persona que llama y denuncia la información que da es bien vaga principalmente por la ubicación del lugar por lo que si no hay datos concretos del lugar se evalúa la situación para evitar cualquier otra cosa, cuando se llega al lugar, se constata y se descarta que no es un delito que se está cometiendo, o una infracción ambiental y que solo ha sido por denunciar, en ese caso siempre se realiza el informe respectivo, respaldando que se le ha dado cumplimiento pero hasta ahí, ya que no hay ningún delito que perseguir y ese informe se archiva.

Pero en el caso cuando se apersonan a las instalaciones se hace por escrito, se toman datos generales de la persona, el lugar donde se está cometiendo el hecho, el día y la hora que se hizo la denuncia. Los requisitos que se toman para redactar el informe o el acta cuando se está en el lugar y si se encuentran indicios que sucede algún problema, estas actas son formatos que se manejan, como lugar, fecha, motivo de la inspección, contenido de la

inspección, o sea el caso de la denuncia y si fuese cierto se redacta el contenido en el acta lo que está sucediendo, cualquier situación que indique que hay que perseguir un delito y posterior, se define qué es lo que se hizo y que es lo que se tiene, al final se cierra con el nombre y firma quien realizo el acta.

¿Se apoyan con la Ley del Medio Ambiente? En algunas ocasiones porque la Ley del Medio Ambiente es una ley administrativa lo cual si se detecta que en esa ley administrativa hay un delito se procede llevándolo al código penal. Pero la ley establece algunas infracciones entonces ustedes ¿Toman en cuenta esas infracciones? No. Solamente son el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Economía, la ley estipula que solo somos agentes auxiliares para el cumplimiento de ley nada más hacemos que se cumpla la ley pero ya la resolución sancionatoria, administrativa, económica o de prisión ya lo dan las instancias que corresponde son las instituciones rectoras para sancionar y nosotros somos los agentes auxiliares para que se cumpla la ley.

¿Cuándo les llevan ustedes el expediente a fiscalía? Ellos empiezan a verificar nuevamente, en ocasiones van a la par de nuestra investigación pero se podría tener un criterio diferente pero como institución que somos, no se puede cuestionar porque son otras instituciones que están facultadas a decidir según la sana critica. El debido proceso consiste en detener, incautar cosas, se redacta la documentación se ponemos a la orden de la fiscalía donde ellos emiten una dirección funcional lo envían donde corresponde a la unidad de investigación para que se evacue todo lo que ellos nos piden todos los autos de investigación y lo ponen a orden del juez. La función de la Policía termina hasta ponerlo a orden de la fiscalía. Una vez se haga la resolución del juez o de la instancia.

¿Les remiten a ustedes para que le den cumplimiento a lo que ellos han resuelto? No, solo es para conocimiento si quedo libre o no quedo libre, si se pagó cierta cantidad de dinero, ya es a criterio del juez si se continúa el proceso pues la ley establece que hay que resarcir el daño,

¿Cuántas denuncias reciben al mes? Hay días que entran tres o cinco, pero no todas son verídicas lo importante es que se atienda al ciudadano y se verifique todo lo que se avise, se atiende cada aviso enviando unas comisiones diarias para verificación de información y de denuncias que se envíen a fiscalía quizá aparecen como unas tres al mes.

¿Se rigen por una normativa propia? La institución nace de la Constitución después de los acuerdos de paz que establece el origen es el art. 159 Cn., motivo por el cual está en todos los lugares, después por mandato de ley establece que la ley orgánica de la Institución que somos funcionarios públicos para perseguir cualquier delito, por ser agentes auxiliares de las distintas instituciones y se cumple la ley. La división aparece en el año de 1994 por los acuerdos de paz y el art. 117 de la Cn., que es deber del estado cuidar los recursos naturales. ¿Cómo institución Pueden actuar de oficio? Sí, pero en esos casos es la flagrancia, pero son cosas que se encuentra en el camino, es decir, en los patrullajes.

7.2. Entrevista a la Alcaldía Municipal de Soyapango

Licda. Nedda Rebeca Velasco Zometa Delegada Municipal Contravencional de Soyapango.

Se crea la Unidad Contravencional a partir de febrero de este año (2015), el nombramiento del Delegado Contravencional se hace en Enero, para que se

crea la Unidad Contravencional inicialmente, se tuvo la oportunidad de trabajar como Delegada Contravencional de la Alcaldía de Santa Tecla durante cinco años, estuvo trabajando en el proyecto de Ley en la Asamblea Legislativa con la comisión de seguridad y con la Ley Marco de Convivencia Ciudadana y Contravenciones Administrativas, que es justamente lo que trata de impulsar o de reactivar es la capacidad o facultad sancionatoria de las municipalidades, que muchas veces no se ejercita, si ustedes ven en el Código Municipal establece que la capacidad sancionatoria esta exclusivamente para el Alcalde, es el único funcionario que tiene la capacidad de Sancionar a los Administrados en este caso es el Alcalde Municipal, ni si quiera es el Concejo, es el Alcalde él tiene particularmente esa competencia y eso se encuentra a partir del artículo 50, que habla del Alcalde en el Código Municipal, “*el alcalde...*” lo relacionamos con el 131, el Título X, “*De las sanciones, procedimientos y recursos*”, establece de manera expresa el cual es procedimiento administrativo sancionador que el alcalde o funcionario delegado debe seguir, y se tiene particularmente un *procedimiento ordinario de tres, ocho y tres, tres de inicio, ocho de prueba, tres de resolución final* y obviamente pasa porque el alcalde municipal es quien tiene esa facultad legal o reservada, pueda delegar la misma, exclusivamente la facultad sancionatoria no quiere decir todas la facultades que tiene el alcalde cuando delega a un funcionario, en este caso para la unidad Contravencional lo hace exclusivamente en materia sancionatoria, es decir que el alcalde mediante acuerdo municipal solicita al Concejo que se nombre un delegado para conocer de los procedimientos administrativo sancionador.

Se establecen dos modalidades una con firma delegada y otro exclusivamente para que conozca y resuelva y quien firme y haga los proyectos de resoluciones, quien firma finalmente es el alcalde porque en mucha de las municipalidades así funciona, está el equipo técnico, el funcionario o

funcionaria delegado de alguna municipalidad trabaja el proyecto de resoluciones sancionatorio y quién firma finalmente es el alcalde, en este caso el alcalde no solo ha delegado esta facultad si no también que ha hecho delegación de firma, eso también pasa por un acuerdo municipal porque todas la facultades o todas las acciones o que haga el delegado en este caso o en mi caso particularmente firmo por el alcalde, entonces yo tengo que estar amparada mediante un acuerdo municipal, entonces tenemos el acuerdo de creación de la unidad Contravencional, el acuerdo del nombramiento del delgado Contravencional y el acuerdo de delegación de firma, eso lo que va logrando es un poco legalizar y legitimar la función del funcionario del delegado Contravencional, finalmente el delegado Contravencional funciona como un juez en materia administrativa hace una función jurisdiccional finalmente en sede administrativa que en el proyecto de acuerdo municipal se establece que el delgado es quien va dirigir, conocer y fenecer los procedimientos sancionatorios conforme a las ordenanzas o las leyes vigentes aplicables en el municipio de Soyapango.

Todas aquellas ordenanzas municipales creadas para regular, para ordenar a los ciudadanos den Soyapango no solamente tiene que tener su parte sustantiva si no también su fase procedimental y obviamente todo el tema relacionado a las sanciones por los incumplimientos a esas ordenanza, quién lo aplica, en este caso es la unidad Contravencional.

Hay grandes avances ya que para el siguiente año lo que estamos esperando es fortalecer el equipo, la intención es que la unidad Contravencional pueda funcionar, con un secretario en actuaciones que de fe de lo que hace el delegado Contravencional, con su equipo de resolutores, que serían los que prepararían los proyectos. Finalmente en materia del medio ambiental, para decirles el procedimiento básicamente al que se rige es el del art. 131 del

Código Municipal, normalmente todas nuestra ordenanzas están ligadas a este proceso. Se tiene como tres o cuatro ordenanzas que tienen alguna regulación del medio ambiente, entonces lo que se hace si efectivamente como ahora el alcalde ha delegado la facultad sancionatoria pues obviamente no puede sancionar el gerente de medio ambiente, no puede sancionar ni ningún agente del Cuerpo de Agentes Metropolitanos.

En todo caso el CAM genera los informes, impone las esquelas, pero todo el procedimiento administrativo sancionatorio se lleva a través de la unidad, se está por cierto en el ejercicio de la reforma, bueno la creación de la ordenanza del medio ambiente de Soyapango, recién se terminó la semana pasada, no esta semana porque la comisión trabaja lunes y jueves, es un proyecto de ordenanza que se dejó desde la administración anterior que ya no se le dio seguimiento, y que se retomó en esta administración y que realmente ha sufrido una serie de cambios significativos, entonces se espera que la comisión que ha dejado que el veinticuatro se le presentara al concejo y de que se apruebe haya por noviembre y se pueda publicar en los primeros días de diciembre ya entonces tendríamos también la ordenanza del medio ambiente, esta ordenanza vendría a derogar la forestal, la de uso y parques y todas aquellas regulaciones que tengan que ver con medio ambiente y viene a complementar un poco el tema de la Contravencional de convivencia porque regula cosas obviamente más específicas en materia ambiental, o sea el tema de la biodiversidad, la protección y uso, manejo y disposición final de los recursos fauna, flora, vida silvestre recursos híbridos, el uso de los suelos.

¿Esta Ley viene a complementar todos los vacíos que había en las otras ordenanzas? Correcto, la intención es que esta ordenanza que efectivamente viene mejorada y sea una sola y no tengamos disgregado una serie de cuerpos normativos del medio ambiente, si no que venga y recoja todo lo concerniente

a ello. Como iniciamos un procedimiento, normalmente las ordenanzas dicen que pueden ser mediante informe, oficio, denuncia y otras incluso aviso.

Cuatro tipos de modalidades una vez viene la unidad Contravencional la que se encarga de foliar, armar el expediente analizar la situación y empezara a adecuar la relación circunstancial de los hechos que se determina con la contravención que pueda ser aplicable y se inicia todo un procedimiento, etapa de prueba, la cita de las personas, se les notifica en legal forma de manera que podamos salvaguardar todo el debido proceso en materia ambiental.

¿Licenciada en pocas palabras la unidad ambiental solo le mandaría a usted el acta de inspección, donde se constata efectivamente que se ha cometido una infracción y procede usted a hacer el citatorio o la notificación del auto de inicio y la persona se aboca, a un tipo juicio porque está presente su persona y el Alcalde? No solo estoy yo, acuérdesese que ya no tiene por qué estar presente el alcalde porque me ha delegado sus facultades, lo primero el CAM va al lugar, viene el CAM informa a la unidad del medio ambiente, puede haber dos cosas, el CAM informa al medio ambiente hace inspección y verifica la magnitud de los daños, por el tema de la gravedad, nosotros normalmente trabajamos la multa van leve, grave y muy grave o hay una discrecionalidad reglada de mínima hasta máxima pero todo eso se valora a la gravedad del daño ocasionado, la intención del individuo.

¿Esa valoración quien la hace? El delegado Contravencional quien hace de juez. ¿Esa valoración la hace de conformidad a algo establecido? No, no hay mucho en eso, porque por ejemplo en el caso del procedimiento administrativo sancionatorio no se hace análisis de la teoría del delito, donde se trata de determinar el dolo o la culpa, y acá no se entiende que en materia administrativa hay contravención por el simple hecho de haberse cometido y

punto y que se cometió pero si por ejemplo en el ejercicio de la sana critica que también hacemos nosotros se evalúa si fue por fuerza mayor, caso fortuito, en estado de necesidad, etc.

Lo que se hace se le notifica en debida forma al supuesto contraventor para que el comparezca en el término de tres días o usted declara la rebeldía, el vera, vendrá a comparecer, allanarse o a solicitar a ejercer su derecho de defensa.

¿El contraventor puede buscar asistirse por un abogado para venir a hablar con usted? Sí, claro que si en realidad ellos tiene el mismo derecho de asistencia técnica, y ya ha pasado que vienen y me dicen, no mire yo no entiendo me llego este papel y así como eso también han venido siendo acompañados por asistencia técnica, y ya con el escrito con el comparecen a la unidad Contravencional viene ya respaldado aunque ellos lo presenten de forma personal; Hay menos formalidades que en un juicio pero es parte de una garantía de los administrados son como de las bondades que tiene el procedimiento administrativo sancionador donde no se exige porque no se puede estar previniendo por la pronto y cumplida justicia de los administrados en este caso finalmente se notifica que tiene tres días para comparecer por escrito eso sí porque son procesos legales.

Comparece por escrito si lo hace de manera personal si lo solicito que lo haga por escrito aunque haga su escrito aquí, yo tengo que ir anexándolo al procedimiento y le explico, mire luego de haber comparecido al proceso, haberse mostrado parte, voy a notificarle la apertura a prueba y en la apertura a prueba usted tendrá que incorporar al proceso todo aquel elemento probatorio que para sus fines usted considere correcto y lícitos y de la legalidad del aprueba, la apertura a prueba también se notifica, todas las esquelas de

notificación se agregan al expediente para hacer constar quién lo recibió a qué horas lo recibió, ya sea que se lo dejaron en la puerta o que alguien lo recibió por él en su casa, dentro de la etapa de apertura a prueba ocho días, cerrado esa etapa de apertura aprueba se procede a dictar resolución final y ahí se determina si se acredita o no la contravención y en todo caso si es sancionado a cuanto es sancionado conforme a todos los elementos valorados dentro del proceso.

La resolución final que se hace igualmente se le notifica de la misma manera, puede apelar, que el código lo establece como un recurso en materia sancionatoria a tres días después de la notificación final, el contribuyente tiene el derecho a apelar ante el consejo de la resolución que la presenta ante mí, y yo la remito de manera inmediata al consejo municipal para que conozca y resuelva, ahí ya se agota la fase administrativa y si aun así no se encuentra conforme el contribuyente y eso que se respetó el término que por ley establece para recurrir y que pasa si no quiere pagar la multa se carga a la cuenta del inmueble. No quiere pagar se le empezara acumular los intereses.

7.3. Entrevista Fiscalía General de la República

Lida. Elia Roxana Molina, Fiscal de la Unidad del Medio Ambiente.

En el caso de la fiscalía general de la República, el procedimiento administrativo Sancionatorio no lo estudian, ya que lo remiten al Ministerio del Medio Ambiente, como no hay Delito, no conocen del procedimiento administrativo; es decir que solo conocen los Delitos, porque eso es el inicio, cuando hay una Sanción Administrativa de desechos sólidos como tirando basura en un lugar público, en ese caso Fiscalía declinan a la Alcaldía inmediatamente el procedimiento Administrativo, en el caso de la tenencia de

un monito el procedimiento que procederá es de multar porque no se tiene el permiso, pero según el caso es una Sanción Administrativa no es un Delito, pero matar si es delito, y caería a una depredación de Fauna, a si también cuando se comercializa los huevos de tortuga vendiéndolos ya que el verbo rector del Código Penal establece no se puede comercializar, y puede ser extraído y es tipificado como delito y lo que procedería es ir a prisión, el Ministerio del Medio Ambiente es el que Regula las Sanciones Administrativa no los Delitos.

La Policía que se encarga de mandar toda Denuncia o en muchas ocasiones las personas se apersonan en dicha institución a interponer la denuncia o lo pueden hacer en la recepción de denuncias de la Fiscalía, un ejemplo seria que denunció a una tortillera porque hace humo y ese aspecto no es considerado como un delito, es una sanción administrativa, y lo que se hace es la inspección del caso, se le hace un llamado al alcalde y se le pregunta que si hay una ordenanza reguladora donde ella haga una chimenea.

No se hace una acta, lo que se realiza es una Dirección Funcional con el fiscal porque se estudia según el Código, para la Policía, ya que es la policía o fiscalía es la encargada de hacer la inspección.

Con esa inspección se procede si hay delito y se presenta un requerimiento Fiscal en dado caso hay un delito; pero si no hay delito se remite a la Alcaldía o al Ministerio del Medio Ambiente.

Es necesario saber que especies están protegidas, porque si una especie está protegida o se encuentra en peligro de extinción, hay un listado oficial el SITES, es un listado donde expresa los animales que no se deben de comercializar y los árboles que no se deben de cortar, a no ser que se tenga

cuarenta manzanas de pinos protegidos, pero como yo las he cultivado las puedo comercializar, porque no todo es delito. Cada institución tiene sus facultades nosotros somos la represión porque si una persona comete el delito de homicidio o comete el delito de violación la persona es procesada por esos delitos e iría a prisión.

7.4. Entrevista a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Lic. William Humberto Iraheta Ardon, Colaborador de la Procuradora Adjunta del Medio Ambiente

La figura en la Procuraduría de gerente Ambiental y gestión de riesgo no existe porque es una figura muy técnica para poder evaluar cualquier situación de riesgo que se presente.

Lo que la Ley contempla es la Figura del Procurador Adjunto para la defensa de los Derechos del Medio Ambiente y se encarga de velar, coordinar el respeto y la garantía de los Derechos Humanos en esta materia, lo anterior es la figura con la que cuenta actualmente la Institución de Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Lamentablemente debido al bajo presupuesto la institución no permite crear un equipo técnico para poder hacer investigaciones científicas sobre determinados temas, por lo tanto, de acuerdo a las facultades constitucionales legales que se cuenta, existe la facultad de coordinar con las demás instituciones respecto de las diferentes aéreas o diferentes competencias.

En el caso de un particular o un usuario se avoca a la institución, ¿Quién recibe la denuncia que interponen dichas personas? El procedimiento normal que se

realiza como institución, se ingresa al sistema de tutela de la institución, dependiendo de la naturaleza del caso se va distribuyendo a aéreas específicas. A la Procuraduría del Medio Ambiente le son asignados los casos o se tiene un registro de casos que se están investigando en el departamento de procuración, como el sistema de Tutela de los Derechos Humanos está conformado por el departamentos de Denuncias, en la primera instancia es donde ingresan los casos, ellos son los encargados de realizar las evaluaciones y calificar que tipo de Derechos presuntamente se están violentando o se ve amenazado, ya calificado se procede a la elaboración de una resolución inicial, donde se obtienen los hechos, se califica y se hace una presunción sobre la posible afectación de los hechos de ser ciertos como se parte de una presunción de veracidad de los hechos se presume de ser ciertos podrían afectar un Derecho.

En el caso ambiental cuando se realice la presunción se recomienda a la autoridad competente que realice medidas para evitar que ese hecho se consume o en el caso de probarse se realizaran las acciones necesarias establecidas por la ley para que pueda ser reparado los derechos que han sido vulnerado, ya que difícilmente pueden ser reparados, como en caso del Medio Ambiente, los efectos al daño ambiental son irreversibles es imposible volver al estado en que se encontraba.

Es así que la Procuradora Adjunta del Ministerio del Medio Ambiente lleva el control de todos los expedientes que ingresan en casos particulares, que además se dirige un ente fiscal de casos o proyectos como por ejemplo las represas, carreteras, afectación a un ecosistema entre otros. ¿Cómo institución cual es el Marco Regulatorio que tienen? El Marco Regulatorio que se tiene es amplio, la Institución, tiene un rango constitucional y se encuentra en el art. 194 romano I de la Constitución de la República, el cual establece

todas las atribuciones del Procurador todo su mandato Asimismo los Art. 11 y 12 de la Ley de Creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, asimismo todos los Convenios Internacionales, ratificado por El Salvador, forman parte que de la legislación que rige la Procuraduría, como se expresa en el art. 194 de la Constitución, en el ordinal primero establece las competencias de la Procuraduría y establece la principal atribución que tiene el procurador es la de velar por el respeto y la garantía de los Derechos Humanos.

El cual estos dos términos implican el respeto y garantía que son dos grandes aspectos de obligaciones internacionales que tiene el Estado de respetar los derechos Humanos, implica que en el ejercicio de sus funciones ninguna autoridad puede violentar Derechos Humanos, es conocido doctrinariamente como un Derecho y como una Obligación negativa que limita al Estado a realizar ciertas acciones que violen derechos Humanos en contra de la población; por otra parte en el deber de la obligación que tiene el Estado de crear una infraestructura para que no se violenten Derechos Humanos.

Una de las facultades que tiene la procuraduría es vigilar la actuación pública especialmente a los particulares. El ente ejecutor que manda la ley es el Ministerio del Medio Ambiente, y en la labor de supervisión de la Actuación de la Administración Pública se tiene que estar claro en las competencias para informarle en algún momento que ha omitido ciertas acciones y por lo tanto puede violentarse algunos derechos en particular.

¿Así como el Ministerio se apoyan con las demás instituciones? Lo que es el inicio de la denuncia en el procedimiento es casi el mismo como el departamento de Tutela, porque puede ser, de oficio, por aviso, por medio telefónica; la procuraduría dentro de sus facultades competente al ente

responsable le notifica a la institución que podría ser al Ministerio del Medio Ambiente o las otras mencionadas en el artículo 191 de la ley del Medio Ambiente, para que inicie sus propias investigaciones, es de esa manera que la procuraduría puede contribuir al inicio del procedimiento administrativo Sancionatorio el cual ordena que toda actividad orden o proyecto a ejecutarse debe obligatoriamente el interesado debe solicitar la calificación del estudio ambiental, para que sea aprobado por el ministerio del Medio Ambiente, en ese caso es una obligación del interesado cuando quiera realizar una obra o proyecto obtener la calificación ambiental.

¿Cuándo reciben las denuncias cual es el proceder de ellos? Las denuncias todas son iguales, pueden ser una denuncia presencial, denuncia escrita, vía telefónica o incluso de manera oficiosa; tomándose los datos generales de las personas.

¿Cómo demostrar la constatación de una denuncia? Todos funcionarios tiene sus facultades y limitaciones, una las limitaciones que la procuraduría tiene para, iniciar los trámites de que se admitan denuncias anónimas, de cualquier forma, que se tenga conocimiento de un hecho siempre habrá un registro y es comprobable de lo contrario no lo es, si la persona llega a la institución y se le pide el documento Único de Identidad para identificarlo, si es por vía telefónica de igual manera se le pide sus generales según su documento más que todo por teléfono es un aviso, que existe la presunción de un hecho, se verifica y se va a lugar y se constata, de ser procedente se crea un expediente; si es por correo electrónico de igual manera que registrado la dirección del correo y se puede establecer un tipo de comunicación para establecer los datos de la persona. Art. 26,¹⁷⁹ el Procurador no conocerá de la denuncia cuándo: 1o.)

¹⁷⁹ *Ibíd.*

Fuere anónima; 2o.) Advierta mala fe, inexistencia o inverosimilitud del hecho denunciado o contenga fundamento fútil o trivial; 3o.) La investigación de los hechos o acciones no sea de su competencia. En estos casos, si fuere procedente, remitirá la denuncia a la autoridad competente; 4o.) Fuere esencialmente la misma examinada anteriormente y no contenga hechos, datos, elementos o indicios nuevos; y 5o.) Se advierta en su contenido que es motivada por intereses políticos y al margen de consideraciones de índole humanitaria.

¿Se recibe la denuncia, es analizada, va el inspector al lugar, levanta el acta, si procede abren expediente, y luego la remiten al ministerio medio ambiente y se quedan con un expediente copia? Lo que es el procedimiento administrativo sancionatorio a falta de uno de los requisitos del medio ambiente eso no inhibe que, si eso tiene consecuencias civiles, penales, no se procede por la otra vía.

Entonces la procuraduría da aviso a la institución porque según establece la Ley el obligado a realizar este tipo de procedimientos es el Ministerio del Medio Ambiente, y la obligación de la institución es darle seguimiento al caso, de que haya sido iniciado por un aviso de por la Procuraduría, le da seguimiento y puede estar solicitando al ministro del medio Ambiente, que informe sobre el estado actual del caso en particular.

Ahora dentro de lo que es el Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental, el ministerio se apoyara de las instituciones que contempla la ley del medio Ambiente es decir de la fiscalía General, si en el caso que ha hay un juicio de parte del Ministerio del Medio Ambiente, ya no sea sola una causa administrativa o la empresa sea sujeta a una sanción económica, sino que trasciende a la esfera Penal en lo cual puede acudir a la fiscalía y esta a su

vez auxiliarse de la Policía Nacional Civil, cuando los técnicos del Medio Ambiente observar algún riesgo, garantizar seguridad o necesite acompañamiento técnico o su propia Unidad Ambiental; el tema no sobre sale de la capacidad del Ministerio y requiere de un aporte técnico; ya se de la Policía o Fiscalía cuando se hable de casos de Delitos Ambientales.

En el caso de los Derechos Humanos si a juicio de ellos necesitan el acompañamiento institucional para que se de fe como institución que se realizó la investigación y que queda establecido en acta que hubo una participación de parte de la Procuraduría, en la Diligencia realizada.

Dependerá de la naturaleza del caso en materia ambiental, procede la procuraduría, atendiendo a la trascendencia del caso, cuanto pueda afectar le da seguimiento y del interés general o del punto de vista de los derechos Humanos le puede dar seguimiento, hasta que resuelve, incluso hay quejas de los ciudadanos, que no se respetó el derecho a la consulta pública, ya finalizado el proceso y habiendo una resolución, se puede verificar todo el procedimientos.

En todo proceso de cualquier naturaleza se puede interponer un recurso por la afectación a una garantía procesal y se tiene que verificar cual es una de las obligaciones, entonces posterior al trámite de este proceso, dentro de lo que es el proceso administrativo sancionatorio se obvio notificar a una de las partes que intervienen, no se realizó la consulta pública, una serie de acciones que podrían de realizar en la obra, en ese sentido la Procuraduría puede solicitar hasta certificación de lo que se ha establecido para poder constatar que está demandando a la autoridad competente. Para hacer énfasis cada institución realiza sus propios procedimientos y en el caso de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos por tratarse de un ente vigilante de

la actuación de las instituciones del Estado, lo único que hace es *coordinar con las demás instituciones* para que de acuerdo a la Ley que lo rige realicen ese procedimiento, en su mayoría hay coordinación con las diferentes instituciones porque si se observa en los procesos de otorgamientos de permisos ambientales, hay una diversidad de instituciones que tienen competencias en la administración de ciertos recursos.

Por ejemplo, hay una tala de árboles para una construcción de un centro urbanístico, la empresa encargada para la construcción omitió alguno de los requisitos que establece la ley, en ese tipo de casos hay ciertas irresponsabilidades de parte de otras instituciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, es él encarga dado de ese tipo de casos. Y en la administración de ciertos recursos hay duplicidad de atribuciones de parte de las instituciones.

Los casos más comunes que se han dado es por contaminación de mato acuífero por relleno sanitario, contaminación de ríos por la práctica de proyectos de explotación minera, caso de desplazamiento de construcción Hidroeléctrica ya que se pone en riesgos muchos recursos como la flora y la fauna, una serie de intereses sociales que pueden ser afectados. Hay otro proyecto minero que se llama cerro blanco, es administrada por tres países.

7.5. Entrevista Con El Ministerio Del Medio Ambiente

Licda. Eva Ramos, GERENCIA DE CUMPLIMIENTO del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El año pasado la sala de lo constitucional, emitió una sentencia que declaró inconstitucional el artículo 89 de la ley del medio ambiente. El artículo 89 era el que facultaba al ministerio al establecimiento del montón de la multa (lo lee),

el criterio de la sala fue y de el mismo demandante, el decir que en la legislación nacional no existe la figura del salario mínimo urbano, si no que nuestra legislación establece el salario sector comercio, sector industria, sector agropecuario: creo que solo esos tres son. Entonces, como no existe y por principio de legalidad que rige el procedimiento administrativo sancionador, dijo que era inconstitucional y que la asamblea debía legislar, entonces actualmente contamos con un vacío legal respecto a cuantificar el montó de las sanciones.

Hay una propuesta en la asamblea legislativa ya, pero aún no hay una resolución, la ministra ha sido citada en un par de ocasiones a la comisión del medio ambiente, públicamente solo he visto al diputado Mata, que ha exhortado a los demás diputados miembros de la comisión a que aprueben la reforma, pero no ha pasado, entonces tenemos ese vacío, les digo porque eso nos cambia un poco el panorama de lo actualmente estamos trabajando en la gerencia de cumplimiento, porque efectivamente dentro de la estructura organizativa del ministerio, es la gerencia de cumplimiento a quien le corresponde diligenciar los procesos administrativos sancionatorios a las infracciones que establece la Ley en el 86, verdad, entonces ese es el escenario actual.

Ahora, esto no quiere decir el verificar el cumplimiento de la ley no se vaya a estar haciendo, hay otros mecanismos que afortunadamente la ley plantea, entre ellos esta las auditorias de evaluación ambiental, que también nos corresponde a nosotros, los procesos de medidas preventivas que también lo establece la Ley y afortunadamente también ya hay una jurisdicción ambiental ante la cual se pueden plantear no solo medidas cautelares, sino también el proceso de responsabilidad civil, verdad, el cual se determina a través de un peritaje que es evaluación de daños.

¿Licenciada entonces en el caso del artículo que está declarado como inconstitucional, como se hace la valoración para imponer la sanción? No, es que no se están haciendo. ¿Ni el juez lo puede hacer? No, es que esto es en ceder administrativa. Sede jurisdiccional, sí. Pero si es así la sanción no se puede cuantificar, entonces desde esa fecha hasta ahorita en la gerencia no se ha iniciado ningún proceso administrativo sancionatorio, lo único que hemos hecho es si la actividad o la acción que se está generando x persona, ya sea natural o jurídica está causando un impacto negativo y puede estar afecto un recurso natural o alguna comunidad o asentamiento la imposición de medidas preventivas y en caso que no acaten la disposición administrativa, tenemos habilitadas según el 102- C, de acudir a sede jurisdiccional para que sea el juez quien considere ponerlos con medidas cautelares y el juez igual recibe demandas de acción civil por responsabilidad.

¿Cuál es el rol que desempeña la Unidad de Cumplimiento dentro del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales? Como les decía dentro de la estructura organizativa el ministerio está compuesto por unidades y direcciones, la dirección de evaluación y cumplimiento es una de las cinco direcciones del ministerio, y dentro de la evaluación y cumplimiento se encuentra la gerencia de cumplimiento ambiental, que es así que nos corresponde la verificación de cumplimiento no solo de las actividades con permiso sino que también aquellas actividades que no son realizadas con el correspondiente permiso ambiental y que habilitan la posibilidad de los procedimientos administrativos ya sea el sancionatorio o el de medidas preventivas.

¿Cuál es el fundamento legal que ampara la participación de la unidad de cumplimiento dentro del ministerio, así como también su participación en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio? Es el título de sanciones y

fracciones, y también el artículo 27, que establece la elaboración de las auditorías de evaluación ambiental que esa es estrictamente a las actividades que están bajo un permiso, es como un fundamento legal.

¿Se cumple lo que establece la Ley en su artículo 91, sobre la intervención de las instituciones en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio? El artículo 91, es cuando habla del inicio del procedimiento, si efectivamente derechos humanos, avisos de supuestas infracciones.

Solo que aquí determinamos dos cosas si el aviso simplemente es una nota que no reúne acta, que no hay una individualización, no hay tipificación de la infracción si no que hay que tal día pase por tal lugar y vi que había un promontorio de basura a la ribera de un río entonces eso no me ayuda mucho, entonces nosotros tenemos una dirección, que se llama dirección de atención ciudadana e institucional, dentro de esa dirección que es otra de las direcciones grandes dentro del ministerio, hay un centro de denuncia, este centro de denuncia es de las pocas estructuras organizativas del ministerio que está en los territorios, esta descentralizados, entonces ellos tienen gente fuera de la sede central, y tienen más posibilidades, se les remiten para que hagan la inspección y verificación y logren determinar si hay una posible individualización y una posible infracción, entonces es lo que la ley habla de actuaciones previas, entonces ya con esa sustanciación si es que la hay, nos la remitan para nosotros valorar si se inicia un proceso administrativo sancionatorio.

¿Estas personas son parte del ministerio o son dependencias? ¿Atención ciudadana? No, no las personas que ustedes mandan a que investiguen y que efectivamente, atención ciudadana. ¿Estas personas son parte del ministerio? si son técnicos del ministerio. ¿No están HUBICADAS dentro de estas

instituciones? Son parte del ministerio, pero hay oficinas en ceder oriental, occidente y en esas cedes hay un técnico delegado a estos Sonsonate, Santa Ana, Ahuchaban. ¿Estas personas son las que van y hacen la inspección? Si esa es una de las funciones que tienen, también otras funciones, pero dentro de sus funciones es el atender ese tipo de avisos y denuncias.

¿Licenciada entonces en esas tres instituciones solo dan aviso? en algunos casos, en otros casos si la fiscalía por ejemplo a veces manda reporte o la misma policía actas en las cuales ya se identifica la infracción, autor del mismo, entonces ya hay más elemento que pueda configurar el inicio de un proceso administrativo sancionatorio, entonces es de los dos casos y de las formas que procedemos aquí en la gerencia.

¿De qué manera intervienen las instituciones de la Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de República, y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio que lleva a cabo la unidad de cumplimiento? Actúan de diferentes formas, uno dándonos el aviso, otros sobre todo fiscalía instando al acompañamiento dentro las diligencias que ellos promuevan, la fiscalía actualmente está usando la vía del juez ambiental, anteriormente la fiscalía se quedaba y en contadas ocasiones solo a irse por la vía penal, directamente y más que todo con el delito de contaminación ambiental. Actualmente si está usando la vía del juez ambiental y nos pide que hagamos la valoración del daño. La *procuraduría* de igual forma, recoge de igual manera demandas o denuncias de los ciudadanos y lo que hace es trasladarlo recomendaciones de acuerdo a las investigaciones que ellos hagan, porque ellos no tiene poder coercitivo, el papel de la procuraduría es el de un papel más moral que coercitivo no tiene ningún facultad, entonces emite recomendaciones de acuerdo a las investigaciones que ellos hagan.

Los *concejos municipales* de igual forma, se abocan a nosotros para el apoyo ante denuncia, que necesiten tomar muestras, acompañamiento de algún especialista en geología, hidrología, etc. para evaluar también los posibles daños que puedan estar ocasionándose en su municipio.

¿Licenciada entonces con cuál de estas instituciones se apoyan más cómo ministerio? creería que sería fiscalía y la policía. ¿No con las alcaldías? las alcaldías son menos, pero más que todo es con fiscalía y policía nacional civil. Quizás en un tercer lugar los concejos municipales.

¿Con cuál institución se apoya o auxilia para darle cumplimiento a lo resuelto en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio? Para dar cumplimiento, en este caso se manda a la fiscalía o juez, para que ellos resuelvan de conformidad al artículo 102.

¿Anteriormente como lo resolvían, que no lo habían declarado inconstitucional, el artículo? ustedes se refieren a las multas, porque la única sanción que la ley establece es la multa, ahora si nosotros revisamos el histórico de imposiciones de multa creería yo que son uno o dos casos que se han logrado y de ahí todos los demás se van hacia la sala de lo contencioso o a la sala de lo constitucional, pero eso como un último recurso, no es que el titular acepte la multa y vaya que esta y se lo pago, no hay esa cultura, es más por eso hay un esfuerzo por parte del ministerio de hacienda para crear una Ley de Cobros Administrativos de todas las multas, porque la cultura es la de evadirá toda costa e irse a todas las instancias y pasar en la sala de lo contencioso unos sus cinco años, luego pueden ir al amparo y pasan otros cinco años y a todo eso, siempre, a raíz de esta inconstitucionalidad hemos encontrados más una oportunidad de ver más efectiva la imposición de medidas preventivas o ejercer la acción civil ante el juez que una multa, porque una multa no le resuelve, no le repara, no le

restaura el daño ambiental. Una multa es un detrimento económico que en nada ayuda al ecosistema dañado porque va al fondo general y eso no garantiza que se devuelva.

Ya fuimos a estas instituciones y estas manejaban la figura del resarcimiento del daño, ¿no manejan esa figura ustedes acá? La ley habla de reparación, restauración o compensación dependiendo de cuando aplique, porque hay acciones que determina que es imposible el restaurar y entonces usted tiene que compensar entonces ahí se evalúa cada caso.

¿Cuándo los daños son reversibles se le ordena que haga las acciones para revertir, a parte de la multa? si porque la ley, establecía una sanción accesoria que era la reparación del daño, pero actualmente solo nos hemos quedado con lo accesorio y no la sanción principal que en este caso es la multa.

¿Cuáles son las etapas que se siguen dentro del Procedimiento Administrativo Sancionatorio que realiza el Ministerio? Están en la ley, todo inicia con un aviso o denuncia, se elabora un auto de apertura de proceso administrativo sancionatorio, se delega a un instructor y un secretario de actuaciones, una vez autorizado por el titular, está la notificación al presunto infractor, para que haga uso de derecho de defensa, dependiendo si contesta o no, se abre a pruebas, se valora la prueba y se elabora la resolución final.

¿La unidad de cumplimiento tiene un formalismo previo a iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio? El formalismo es que todo empieza con un aviso o una denuncia, que runa los requisitos al menos los que establezca el artículo 92, de una posible individualización y cuál sería el posible infractor, nosotros nos apoyamos bastante a los informes técnicos, el derecho del medio ambiente, es de los derechos que hacen más uso de las

distintas profesiones o especialidades técnicas de los biólogos, de los hidrólogos, geólogos, ingenieros químicos, todas especialidades aquí en la gerencia contamos un equipo disciplinario que dependiendo del caso, atiende esta situación y elaboran un informe técnico, ese informe técnico es que reúne lo que ellos han constatado el daño que han podido ver y las recomendaciones, ese es el insumo para la parte jurídica de que configure el inicio del proceso sancionatorio.

¿Esa sería el acta de inspección? No, son dos cosas, se elabora el acta de inspección y el informe técnico, son dos documentos para empezar a trabajar, porque les decía que generalmente si solo recibimos aviso o denuncia hay que constatarlo y hacer ...y si en esa inspección el técnico levanta acta y aparte del acta viene a la oficina y elabora un informe técnico, por ejemplo si tomo muestra de algún río o algún cuerpo de agua hay que esperar las pruebas del laboratorio, entonces ahí ya él puede elaborar un informe técnico, de ese informe es que el técnico determina si hay una infracción a la ley y si hay un posible sujeto identificado, y ahí propone si es necesario imponer medidas preventivas con solo el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio.

¿Ahí se descarta completamente si va en el procedimiento o solo se quedan con medidas? exactamente. ¿Y llegando a las medidas, hasta ahí llega? las medidas por ley y naturaleza son temporales, entonces se hace el acuerdo de imposición de medidas que firma el titular, se dan plazos generalmente que tiene que hacer por ejemplo el mantenimiento a su planta de tratamiento porque no le está funcionando y le da un plazo de quince días para que haga el respectivo mantenimiento y después de esos quince días tiene que estar haciendo el monitoreo de las descargas durante tres semanas por decirle algo, siempre se ponen plazos, dependiendo de los plazos que se impongan se programan inspecciones de verificación de cumplimiento, porque de nada sirve

que yo le diga a usted lo que haga, pero tengo que ir a ver si lo está cumpliendo o se pide los reportes, tienen que estar mandando los reportes de los monitoreo de las emisiones por ejemplo, y dependiendo si no cumplen como le decía lo remitimos al juzgado, si el titular cumple y el técnico constata y verifica que si ha cumplido entonces se levanta una acta un informe y posteriormente una resolución donde se da por revocada y cumplidas las medidas. Ahí cierra el proceso de medidas preventivas, o sea hay una verificación y una resolución final donde se revoquen.

¿Porque no se establece en la ley la formalidad que debe contener el acta que el inspector redacta al momento de verificar los hechos en el supuesto lugar? Generalmente las leyes no le determinan el cómo, le dice que haga o no haga o haga de esta forma, ya los detalles generalmente son los reglamentos o son los procedimientos, nosotros tenemos un procedimiento, hay un documento que se llama manual de procesos de la gerencia de cumplimiento ambiental. ¿Cuál sería la base legal de la formalidad que debería contener el acta que el inspector redacte al constatar el cometimiento de una infracción, o no es necesario que haya una formalidad? Siempre en el procedimiento, a falta que no está en el reglamento está en el manual o procedimiento.

El procedimiento administrativo sancionatorio se iniciaba por medio de un aviso o denuncia, y que para las actuaciones posteriores se delegaba a un instructor y un secretario de actuaciones, quienes eran nombrados por el titular. ¿Pero quién es el titular que nombra a estas personas para que conozcan del procedimiento, así como también quien es el encargado de emitir una resolución final del mismo? El titular se refiere a la Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales y es la misma Ministra quien emite la resolución final con base a lo que el instructor y el secretario de actuaciones ha diligenciado, que en este caso el Instructor es el Gerente de Cumplimiento

Ambiental y el Secretario un técnico jurídico asignado a la misma Gerencia, esto lo pueden ver en el Manual de Procesos que les compartí.

Usted nos hablaba que en el procedimiento administrativo sancionatorio, podía darse una sanción de carácter monetario (multa) y una accesoria (medida preventiva), y dadas las circunstancias, esta medida preventiva según lo que se establece en la Ley, ¿cuál es el procedimiento a seguirse a la imposición de la medida preventiva, y quien es el encargado de igual manera de establecerla? La sanción accesoria es la que se establece en el art. 121 del Reglamento a Ley de Medio Ambiente.

Se refiere a establecer la obligación de reparar el daño ocasionado. Las medidas preventivas de conformidad a los art. 83 y 84 LM son una especie de medida cautelares administrativas basadas en el principio precautorio y que actualmente hemos hecho uso de ellas ante la imposibilidad de establecer multas por la inconstitucionalidad al art. 89 LM, las cuales son aprobadas mediante Acuerdo ministerial (firma la Ministra) en base a informes técnicos que se elaboran en esta Gerencia.

Por último, y de acuerdo a la entrevista y con lo que comentábamos del acuerdo 52, con el título Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones Previas y de los Procedimientos Administrativos establecidos en la Ley del Medio Ambiente, y que a la vez usted nos proporcionaba el Manual de Cumplimiento Ambiental, haciendo la comparación de ambos documentos, estos tienen similitud en generalidades, pero sin embargo, en dicho acuerdo usted podrá constatar que menciona de una manera general el procedimiento administrativo que lleva el ministerio y que en el documento que usted nos proporcionó, el manual habla solo lo referente a lo que le compete a la gerencia de cumplimiento.

¿Entonces nuevamente nos surge la interrogante, si este acuerdo está vigente, derogado o incluso si no es ocupado por la institución, y en todo caso si el documento esta derogado cuál sería el que lo que sustituye, para tal efecto le adjuntamos lo que es el Acuerdo 52, para que tenga el parámetro del contenido de dicho acuerdo? Con respecto a la vigencia del acuerdo 52, tal como creo que se los mencione en la entrevista no existe una derogación expresa, pero de acuerdo a las reglas de vigencia de leyes, dado que ambos cuerpos normativos fueron aprobados por el titular del MARN (Ministro) podríamos decir que tiene el mismo valor en la escala jerárquica y por tanto se complementan y en lo que se contraríen prevalecería los dispuesto en la norma más nueva.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En el presente capítulo se formulan las conclusiones, luego de haber realizado como grupo de trabajo la investigación de la falta de regulación del Procedimiento Administrativo Sancionatorio, respecto de la participación de las instituciones Policía Nacional Civil división de Medio Ambiente, Concejos Municipales, Procuraduría Para La Defensa De Los Derechos Humanos, Fiscalía General de la República e incluso de la intervención del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Hay una escasa intervención por las instituciones que menciona el artículo 91 de la Ley del Medio Ambiente, en lo referente a que si bien estas instituciones dan inicio el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, estas no participan y ni le dan seguimiento al caso respectivo luego de haberlo entregado a la unidad o institución correspondiente.

Los cuerpos legales que regulan lo referente al Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, -Ley del Medio Ambiente, Reglamento General de dicha Ley y el Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones previas y de Procedimientos Administrativos, Acuerdo No. 52 del ramo del medio ambiente- no resultan de mucha utilidad en cuanto a la poca participación que tienen las instituciones al inicio del procedimiento, así como también en la aplicabilidad de lo estipulado por estos cuerpos legales en el seguimiento de dicho procedimiento por estas instituciones.

También se tiene una carencia en cuanto al personal que labora en estas instituciones, por lo que se hace difícil el prevenir y hacer concientización

respecto del cuidado y mejoramiento del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como del cometimiento de dichas infracciones.

Se tiene la problemática que no se puede imponer una sanción al presunto infractor, porque no se tiene una reforma del artículo 89 que fue declarado inconstitucional, por lo que esto genera que se introduzca una medida preventiva, lo cual el instructor del procedimiento remite a sede jurisdiccional el caso para que se imponga una medida cautelar, generando de este modo un incidente muy particular.

De la misma manera se han formulado y se proponen las siguientes *recomendaciones*:

Desconcentrar la facultad que tiene el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de ser la única institución que pueda seguir el Procedimiento y abrir legalmente la posibilidad que las demás instituciones que intervienen en dicho procedimiento, sean los instructores en el procedimiento hasta el punto en que el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales sea la entidad que imponga la Sanción respectiva o se convierta en la instancia a conocer de Recurso de Revisión o de Apelación, en cuyo caso se entiende que la facultad sancionatoria en primer instancia la tendría cualquiera de dichas instituciones.

Hacer la reforma al artículo -89 LMA- a efecto de completar el marco regulatorio, tomando en cuenta la premisa de que este artículo es fundamental para desarrollar el procedimiento administrativo sancionatorio, y que al ser declarado inconstitucional hay un vacío legal por el cual no se puede concluir a plenitud dicho procedimiento. Para ello se tendría que crearse un Manual del Procedimiento con el cual las infracciones y sanciones, aplicarse de una

manera apropiada a cada persona que cometa una infracción ambiental teniendo en cuenta la discrecionalidad que en estos casos se establece de acuerdo a las circunstancias en que se hubiere cometido o producido el hecho.

Se recomienda también formular una Ley Procesal del Medio Ambiente y Recursos Naturales, para que cada institución que participe en la mejoramiento y cuidado del medio ambiente y sus recursos naturales se rijan por un mismo cuerpo normativo, con ello se respetaría los principios constitucionales de respetar el Derecho de Audiencia del interesado y el principio de legalidad que manda nuestra Constitución de la República.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Garro Parra, Álvaro, *Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 201*, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 43, No. 118, Medellín- Colombia. Enero-Junio de 2013.

Mejía, Henry Alexander, *Responsabilidad por daños al Medio Ambiente*, Compilación Unidad Técnica Ejecutiva: colaboración Luisa Rivera de Peralta, Primera Edición, El Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia, Diciembre 2014.

Rodríguez Ruiz, Napoleón, *Historia de las Instituciones Jurídicas Salvadoreñas*, Editorial Universitaria 1960.

Rubio Fernández, E. M., *Expansión de la legislación ambiental: su dimensión internacional*, en AA.VV., Justicia ecológica y protección del medio ambiente, coordinadora Teresa Vicente Jiménez, Trota, Madrid, 2002.

TESIS

Arévalo Guevara, Wendy Karol, Marcia Raquel Guzmán Clara y Ingrid Sofía Vásquez Fernández, *Responsabilidad Administrativa por daños ocasionados al Medio Ambiente*. Tesis de grado. Universidad de Salvador, Mayo 2008.

Cabrera Herrera, Yesenia Melady, *La responsabilidad de los organismos gubernamentales en el impacto producido por las inundaciones en las comunidades del bajo lempa, municipio de Jiquilisco, periodo 1992-1998*, Tesis de grado. Universidad de El Salvador octubre 1999.

Deras Avelar, Flor De María, Ana Mariela Rivas Gómez y Noé De Jesús Rivas Campos, *Los Vacíos de la Ley del Medio Ambiente y sus Regulaciones Para Proteger la Sub cuenca del Lago de Ilopango frente a la Contaminación Provocada por la Actividad Económica del área Metropolitana de San Salvador*. Tesis de grado. Universidad de El Salvador, Septiembre 2003.

Meléndez Urquilla, Carmen Emperatriz y Kennia Lissette Menjivar Fuentes, *Legislación Ambiental en El Salvador*. Tesis de grado. Universidad Francisco Gavidia, Marzo 2006.

Pineda Chicas, Milagro Aracely, Jessica Brendali Rivas Maravilla y José Giovanni Torres, *La Responsabilidad del Estado Ante la Contaminación Ambiental que ocasiona, por la falta de Aplicación de la Normativa que regula la emisión de Gases en vehículos Automotores*. Tesis de grado. Universidad de El Salvador, Septiembre 2012.

Rivas, Claudia Lorena, Alba Danely González Huezo y Julia Angélica Cárcamo Cabrera, *Incidencia de la falta de una Política Ambiental definida en la Contaminación generada por la Industria*, Tesis de grado. Universidad de El Salvador, Junio 1997.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Código Civil Salvadoreño; Decreto Legislativo N° 512 del 11 de noviembre del 2004, publicado en el Diario Oficial N° 236, Tomo 365, del 17 de diciembre del 2004.

Código de Salud, Decreto No 955, en el Diario Oficial No. 86, Tomo No. 299, 11 de mayo del 1988

Código Municipal, Decreto Legislativo No. 274; del 31 de enero 1986; Publicado en el Diario Oficial No.23, Tomo 290, del 5 de febrero de 1986

Código Penal, Decreto Legislativo No. 723, del 18 de mayo de 2011, Diario Oficial N° 107, Tomo N°. 391, del 9 de junio de 2011.

Constitución de la República de El Salvador, Decreto Constituyente No.38 de 15 de diciembre de 1983; Publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo 281 del 16 de diciembre de 2008.

Convenio de Estocolmo, celebrada del 22 al 23 de mayo de 2001 en Estocolmo, Suecia. Entró en vigor el 17 de mayo de 2004.

Instructivo de Diligenciamiento de las Actuaciones previas y de los procedimientos Administrativos establecidos en la Ley al Medio Ambiental, acuerdo, No. 52, 4 de mayo del 2010, Diario Oficial Tomo No. 387, 3 de Junio del 2010.

Ley de Actividades Pesqueras, Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 82 del 26 de septiembre de 1983, publicado en D.O N° 194, Tomo 281 de 20 de octubre del mismo 1983.

Ley de Conservación y Vida Silvestre, Decreto Legislativo No. 441 de fecha 7 de junio de 2001, publicado en el D.O. No.133, Tomo No.352 de fecha 16 de julio de 2001.

Ley de la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos, Decreto Legislativo N° 811, del 6 de enero de 2000, publicado en el D. O. N° 31, T. 346, del 1414 de febrero de 2000

Ley de Riego y Avenamiento, Decreto Legislativo N° 153 de 11 de noviembre de 1970, publicado en el D.O. N° 213, Tomo 229 de 23 de noviembre de 1970

Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Legislativo No. 579, D.O. No. 32, Tomo No. 366, 15 de febrero del 2005.

Ley del Medio Ambiente, Decreto 223, del 24 de Abril de 1998; Publicado en el Diario Oficial, Tomo No. 339 del 4 de Mayo de 1998.

Ley Forestal, Decreto Legislativo 852, del 30 de mayo de 2002, Publicada en el Diario Oficial No. 110, Tomo N° 355, del 17 de junio de 2002.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, Decreto Legislativo número 269 de fecha 25 de Junio del 1992.

Reglamento de Organización y Funciones del MARN, Acuerdo Ejecutivo No. 16, de fecha 14 de febrero de 2000.

Reglamento General del Medio Ambiente, Decreto no.17, del 21 de marzo del 2000, Publicado en el Diario Oficial No.73, Tomo 347 del 12 de abril de 2000
Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo MARN, reformado por Decreto No. 30 del 19 de mayo de 1997, publicado en el DO No.89 de 1997.

Reglamento para la aplicación de la Ley General de las Actividades Pesqueras, Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 799 del 14 de septiembre de 1981, publicado en el D.O. N° 169, Tomo 272 del 14 de septiembre del 1981.

Reglamento para la aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Acuerdo Institucional No 010, D.O. No. 32, Tomo No. 386, 16 de febrero del 2010.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Ley del Medio Ambiente de Colombia, Diario Oficial N° 47.417 de Julio de 2009.

Ley del Procedimiento Administrativo General, Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los 10 días del mes de abril del año 2001.

JURISPRUDENCIA

Sala de lo Constitucional, Referencia: 115 – 2012, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, del 31 de Agosto del 2015.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Referencia: 64- L- 2001, El Salvador, Corte Suprema de Justicia, del 19 Diciembre el 2004.

INSTITUCIONAL

Cumplimiento Ambiental, Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional: Dirección de Evaluación y Cumplimiento Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador. San Salvador Noviembre, 06 del 2013.

FUSADES, Departamento de Estudios Legales, Boletín 130, octubre 2011.
Policía Nacional Civil, División de Medio Ambiente, Septiembre 2016.
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Derecho Administrativo Sancionador Ambiental, Ponencia del I Seminario Internacional del OEFA, primera edición Perú, marzo 2014.

REVISTAS

Godínez Rosales, Rodolfo; *El convenio de Basilea y su Contribución al manejo Ambientalmente Racional de los Residuos Peligroso*; Revista del IIJ: Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. IV, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004

Northcote Sandoval, Cristhian; *El Procedimiento Administrativo Sancionador*, Revista: Área Derecho de la Competencia y Propiedad Intelectual; Actualidad Empresarial N° 273 - Segunda Quincena, Febrero 2013.

Tuesta Silva, Wilder Prof., *Procedimiento Administrativo Sancionatorio, Estructuras y Principios*. Revista Jurídica, Agosto 2012.

Vargas López, Karen, *Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador*, Revista Jurídica de Seguridad Social, No. 14, San José Costa Rica, Junio 2008.

PÁGINAS WEB

Aplicación de la Ley: *Procedimiento Administrativo Sancionatorio (PAS)*, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acceso el 25 de mayo 2017. <http://www.marn.gob.sv/aplicacion-de-la-ley/>.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. Acceso el 3 de enero de 2017. <https://cites.org/esp/disc/what.php>, 1973-2013.

ExCOPs, Simultáneas de los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, 11 Enero de 2010. Acceso el 28 de febrero del 2017. <http://excops.unep.ch/index.php>.

García López, Tania; *El Principio de la Reparación del Daño Ambiental en el Derecho Internacional Público. Una aproximación a su recepción por parte del Derecho Mexicano*; Revista del IJ: Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Universidad Nacional Autónoma de México, Marzo 2017. Acceso el 16 de febrero 2017. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207/347>.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA; Sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador”. Acceso el 10 de febrero 2017. <https://www.oefa.gob.pe/actividades-principales/procedimientoadministrativo-sancionador>.

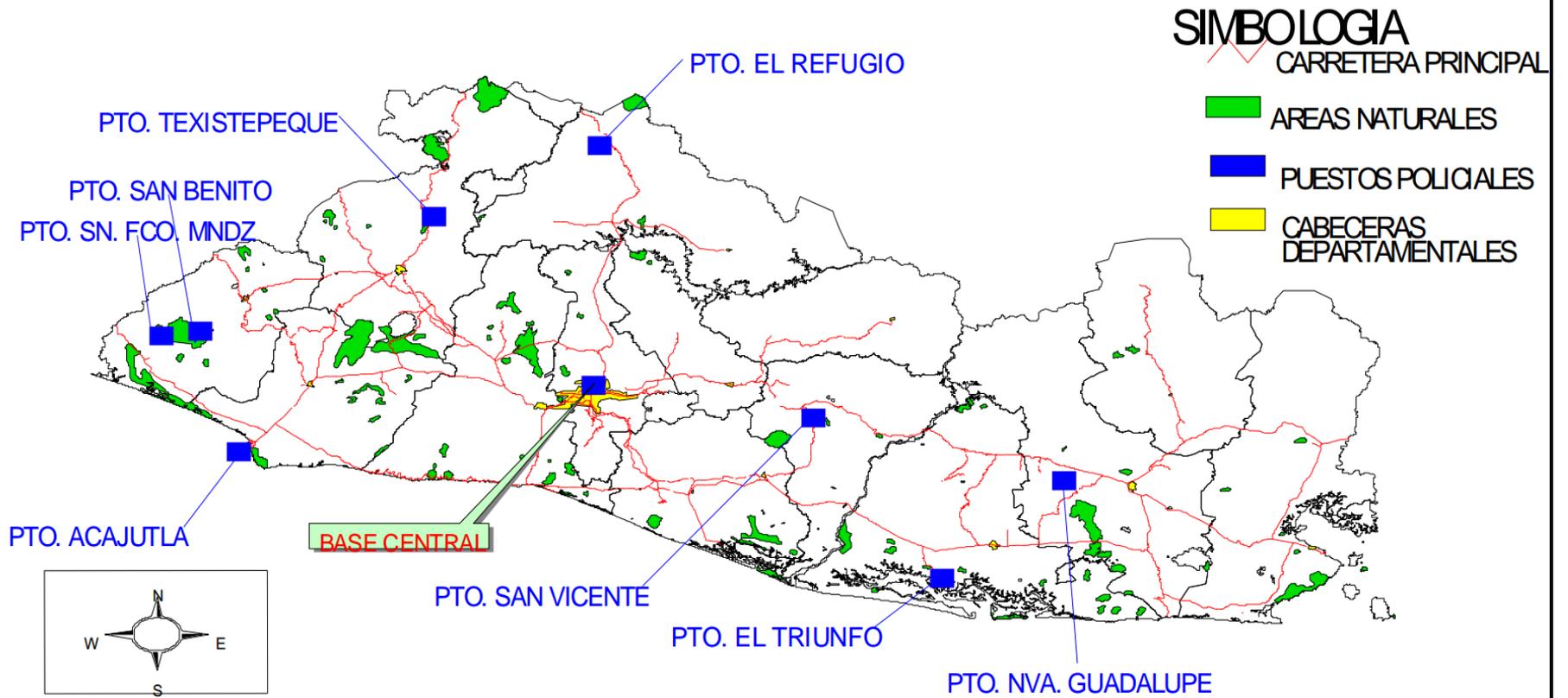
REGATTA, Portal Regional para la Transparencia de Tecnología y Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe. Acceso el 26 de enero del 2017. <http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/>.

Sistema de Evaluación Ambiental, MARN, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Acceso el 26 de Noviembre del 2016. <http://www.marn.gob.sv/sistema-de-evaluacion-ambiental-3/>.

ANEXOS

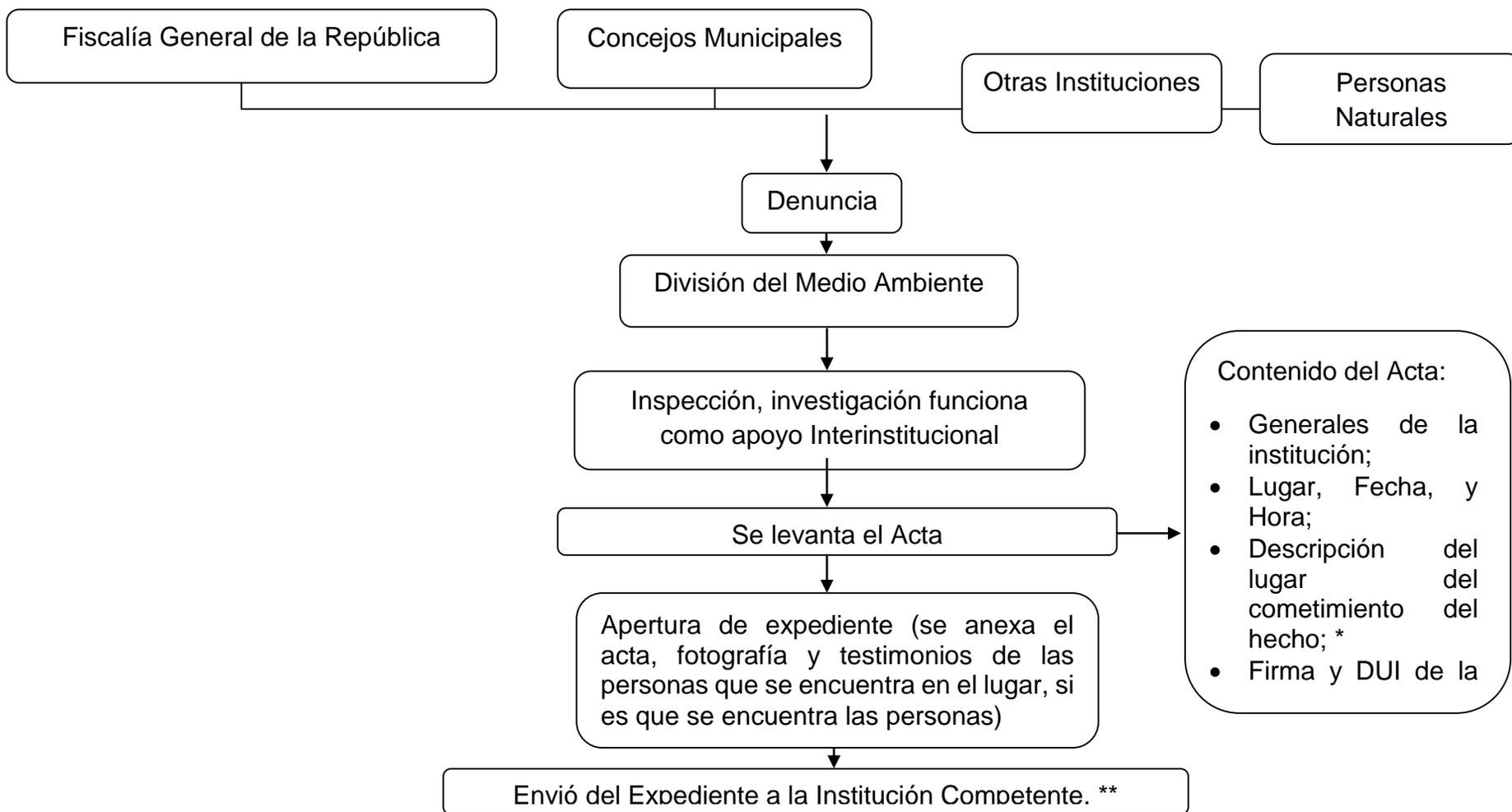
Anexo 1

PUESTOS POLICIALES DIVISIÓN DEL MEDIO AMBIENTE



Anexo 2

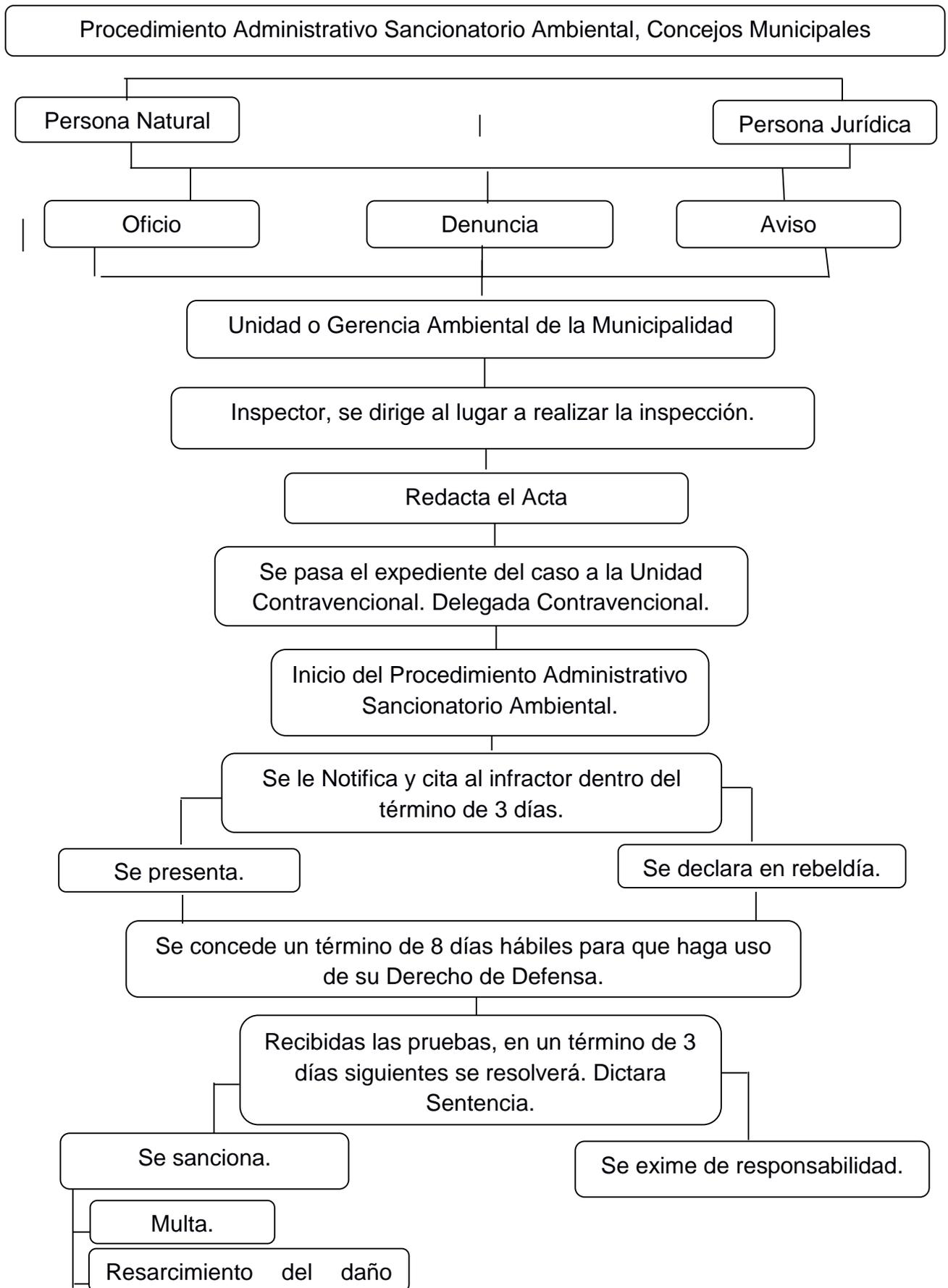
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL, POLICÍA NACIONAL CIVIL DIVISIÓN DEL MEDIO



*Se incauta la Flora y Fauna; y se Arresta a la persona que ha cometido la infracción.

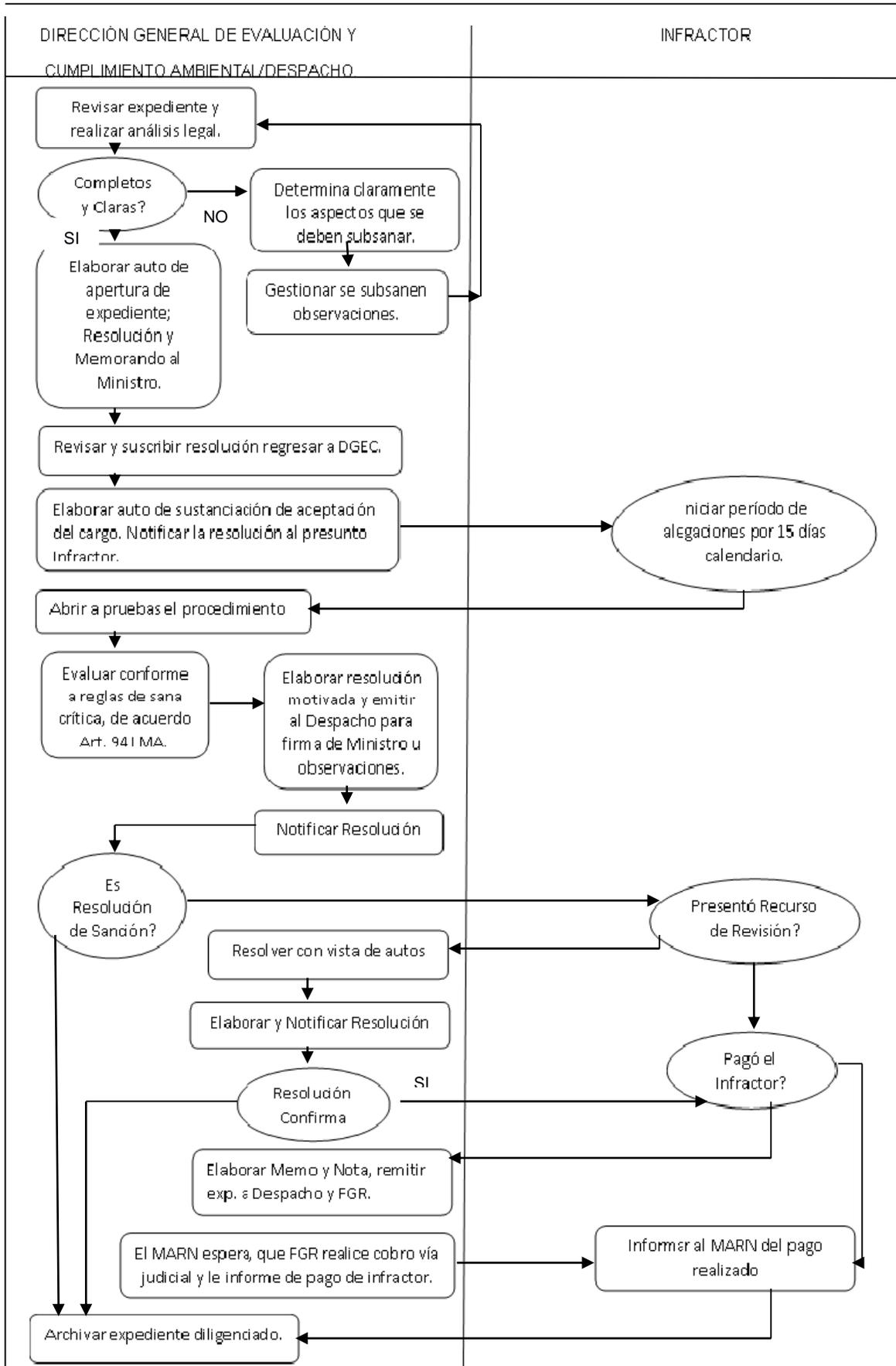
**De conformidad al Debido Proceso envían el expediente para darle cumplimiento al Principio de Celeridad y el de Principio de Economía Procesal

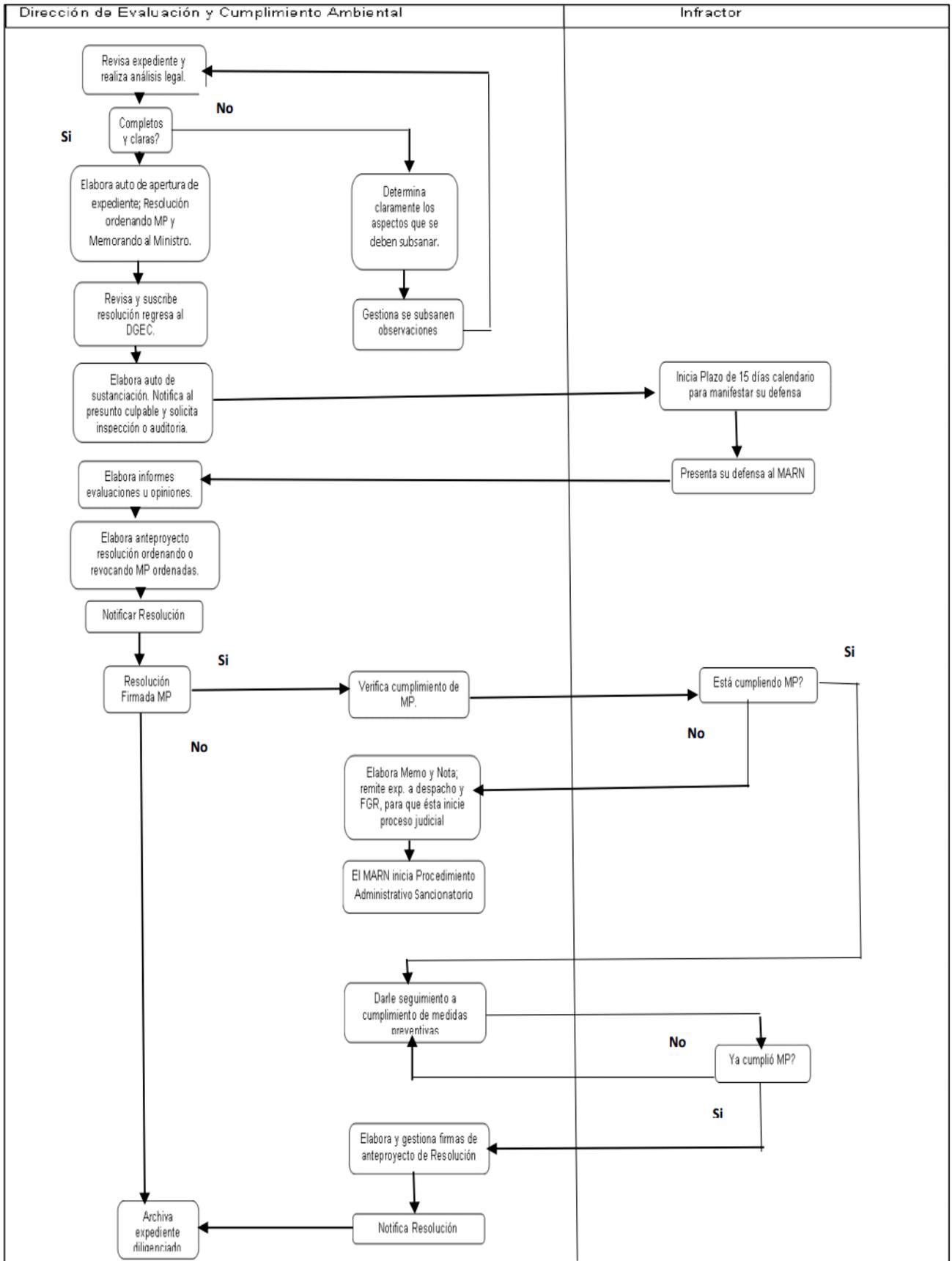
Anexo 3



Anexo 4

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL MARN, GERENCIA DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL.







Alcaldía Municipal de Antigua Cuscatlán

Gerencia Ambiental y Gestión de Riesgo
TEL: 2511-0174



ACTA DE INSPECCION

Nº _____ FECHA: _____ HORA: _____ AM PM

El inspector de la Gerencia Ambiental y Gestión de Riesgo, realizo inspección en el inmueble ubicado en:

Propiedad de _____

En el cual se observa, que en referido inmueble ha infringido la Ordenanza Reguladora de Siembra, Poda y tala de árboles en el Municipio de Antigua Cuscatlán, Ordenanza municipal para disminuir la contaminación de aguas Residuales de tipo Especial y Ordinario en el Municipio de Antigua Cuscatlán, Ordenanza Municipal para el manejo Integral de los desechos Sólidos en el municipio de Antigua Cuscatlán referentes a:

- Tala de árboles en proceso
- Poda de árboles en proceso
- Descargas de Vertidos (aguas negras)
- Descargas de Vertidos (aguas Grises)
- Descargas de Vertidos industriales
- Descargas de desechos Sólidos
- Quema de desechos Sólidos y orgánicos

Por lo que esta oficina procede a: _____

Conforme a la Ley

- Observaciones: _____
- _____
- _____
- _____
- _____

Por lo tanto el propietario y/o constructor deberá presentarse a esta oficina a solventar su situación objeto de esta acta

Firma del inspector



Firma de quien recibe

Nombre del inspector de la Alcaldía

Nombre quien recibe

Nº de TEL. _____

1. NOMBRE DEL TITULAR: _____
2. D.U.I. _____
3. Dirección: _____
4. Teléfono y/o Fax: _____ EMAIL: _____
5. NOMBRE DEL PROYECTO: _____
6. UBICACIÓN FÍSICA: _____
7. NATURALEZA DEL PROYECTO: Urbano Rural
8. USO ACTUAL DEL SITIO DEL PROYECTO: Habitacional Comercial Industrial Recreativo Institucional
 Zonas protegida: _____ Otros _____
9. NATURALEZA DEL PROYECTO: Nuevo Ampliación Rehabilitación Funcionamiento Otros _____
10. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO: Describir el proyecto, su finalidad, sus etapas y actividades a desarrollar, infraestructura con que contar y obras de protección previstas, si se requieren.

11. Área Total: _____ m², Área a desarrollar el Proyecto: _____ m²

12. INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BÁSICOS CON QUE CONTARA EL PROYECTO: _____

13. COBERTURA VEGETAL: Cobertura vegetal menor Matorral Arbustivo Árboles (DAP de 5cm) _____

14. TENENCIA DEL INMUEBLE: Propiedad Promesa de Venta Comodato Arrendamiento
Otro: _____

ADVERTENCIA: el proporcionar datos falsos hará incurrir al titular del proyecto en una transgresión a los art. 67 numeral 3 De la LEY GENERAL TRIBUTARIA MUNICIPAL. "Proporcionar a la administración tributaria municipal informes falsos o incompletos. Y Art. 71.- Si a juicio de la administración tributaria municipal se hubiere cometido un delito tributario que afecte a la Hacienda Pública Municipal, suministrará la información obtenida, si hubiere alguna, y en todo caso, solicitará al Fiscal General de la República que inicie la acción penal que corresponda ante el tribunal competente, sin perjuicio de que el Consejo Municipal nombre acusador particular para los mismos efectos."

Lugar y Fecha _____

Nombre del titular y/o Representante _____

Firma del titular y/o Representante _____

Documentación a presentar:

- Deberá contar con la Revisión visual y Calificación del lugar aprobadas por OPAMSS si lo requiere
- deberá presentar resolución del Ministerio de Medio Ambiente si lo requiere
- presentar un plano indicando el área a desarrollar el proyecto indicando las especies de árboles a talar (DAP como mínimo de 5 cm.) o a conservar y su ubicación respecto al área total del terreno
- copia de solvencia municipal y boleta de ingreso de plano a OPAMSS

Solicitud de poda o tala

FECHA: _____ HORA: _____

Yo _____ de _____ años de edad

Con numero de DUI: _____ Residente en _____

_____ De esta ciudad

TEL: _____ EMAIL: _____

Solicito permiso de _____ árbol(es) de: _____

Ubicados en _____

Las Razones son las siguientes: _____

N. _____

Nombre del solicitante

F. _____

Firma del solicitante

Anexo 6

Inconstitucionalidad

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y un minutos del día treinta y uno de agosto de dos mil quince.

El presente proceso fue promovido por los ciudadanos Jimmy Francisco Ortíz Rodríguez, Ricardo Alberto Miranda Miranda, Karen Natalia Morales García, Yancy Elizabeth Ramos Valencia, Arely Argentina Alfaro López, José Luis Melara Carrillo, Luis Eduardo Ticas Hernández y Romeo Alejandro Pineda López, por medio del cual solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente (emitida por medio del Decreto Legislativo n° 233, de 2-III-1998, publicado en el Diario Oficial n° 79, tomo 339, de 4-V-1998 [en adelante "LMA"]), porque en su opinión, vulnera el artículo 15 de la Constitución de la República (o "Cn").

Ha intervenido en el proceso, además de los actores, el Fiscal General de la República, no así la Asamblea Legislativa.

El contenido exacto del precepto legal cuestionado es el que sigue:

Ley del Medio Ambiente.

"FIJACIÓN DE LAS MULTAS

Art. 89.- Las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador.

Las infracciones menos graves se sancionarán de dos a cien salarios mínimos mensuales; y las graves, de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales.

Corresponderá a la autoridad sancionadora calificar la infracción. Las sanciones administrativas no exoneran al sancionado de la responsabilidad penal en que incurra".

- I. 1. A. En síntesis, los actores manifestaron que el art. 89 LMA transgrede el principio de legalidad -de la pena- (art. 15 Cn.), debido a que prevé una sanción indeterminada. Aseveraron que en nuestro país, el salario mínimo se clasifica con base en los siguientes sectores productivos: (i) comercio y servicio; (ii) industria; (iii) maquila textil y confección; y, (iv) agropecuario; de modo que, en el objeto de enjuiciamiento constitucional no se precisa cuál es el salario mínimo al que debe acudir para imponer una sanción. Agregan que, en realidad, el "salario mínimo urbano no se encuentra contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Sobre este punto, citaron la sentencia de 9-X-2007, Inc. 27-2006. No obstante, aclararon que si bien se refirió a la taxatividad de la sanción de multa en materia penal, dicho precedente es aplicable en materia de Derecho Administrativo Sancionador, como en el presente caso.

Por otro lado, los peticionarios afirmaron que el art. 89 LMA contraviene el derecho a la seguridad jurídica (arts. 1 y 2 inc. 1° Cn.), porque no establece en forma clara y precisa a qué salario mínimo se refiere, lo cual implica que, en el momento de aplicar la sanción administrativa, la determinación de la tarifa de la sanción a imponer quedará en el arbitrio del aplicador. Para ello, según los demandantes, tendrán que elegir dentro de una amplia gama de salarios que se refieren a varios rubros o sectores, como los recolectores de café, de la caña de azúcar, del algodón, etc.

B. Por auto de 24-IV-2013, esta Sala, por una parte, declaró improcedente la pretensión contenida en la demanda respecto de la inconstitucionalidad del art. 89 LMA, por la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica (art.

1 y 2 inc 1° Cn.), puesto que el argumento de los actores era reconducible, dado que la seguridad jurídica es un enfoque más genérico que el del principio de legalidad, porque este es una manifestación de aquel; y por otra, señaló que el problema jurídico que debía resolverse es si el establecimiento legal de salarios mínimos mensuales (cada uno equivalente a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador) en concepto de multa, viola la exigencia de ley estricta derivada del principio de legalidad -en lo que a la pena se refiere-.

2. Mediante oficio n° 2365, de 4-VI-2013, notificado ese mismo día, se ordenó la intervención de la Asamblea Legislativa, requiriéndose a ese Órgano de Estado el informe al que se refiere el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales ("LPrCn" en adelante). Pese a que le fueron conferidos diez días hábiles para ello -plazo que finalizó el 18-VI-2013-, en el presente caso, la autoridad demandada presentó el informe requerido hasta el 21-VI-2013, habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido para tal efecto.

A. Al respecto, esta Sala estima ineludible desarrollar algunas consideraciones acerca del principio de preclusión y los efectos producidos en el proceso de inconstitucionalidad.

Tal como se indicó en la resolución de 9-I-2013, Inc. 87-2012, el proceso constitucional está destinado a brindar protección objetiva a la Constitución, y se concreta por medio de una serie de etapas relacionadas entre sí, de tal manera que cada una de ellas es presupuesto de la siguiente y esta, a su vez, de la posterior, las cuales están destinadas a realizar determinados actos procesales. Dicho aspecto justifica la idea de preclusión, con arreglo a la cual los actos procesales deben llevarse a cabo dentro de la oportunidad señalada por la ley o por resolución judicial para que produzcan los efectos que están llamados a cumplir.

Al respecto, esta Sala en la resolución del 23-X-2013, Amp. 373-2010, estableció que el principio de preclusión está íntimamente relacionado con la necesaria aceleración del proceso, así como con la lealtad procesal de las partes, pues a través de él van quedando firmes las distintas etapas del proceso, sin posibilidad de hacerlo retroceder injustificadamente o con claras intenciones de perjudicar el derecho de la otra parte.

Precisamente, aquí es donde cobra importancia, en toda su extensión, la noción de las cargas procesales, ya que, de no realizar el acto respectivo en el momento establecido por el legislador o el juez, se pierde la posibilidad de hacerlo después. Lo que se prohíbe es el retroceso en la estructura del proceso de inconstitucionalidad.

Para lograr un desarrollo eficaz en un proceso regido también por los principios de economía, celeridad y perentoriedad, es posible identificar, sin ánimo de exhaustividad, tres formas en que la preclusión puede operar: (i) por el vencimiento del plazo tipificado en la ley o establecido por medio de una decisión judicial dentro del cual debe ejercerse un derecho o carga procesal; (ii) por la realización de una actuación incompatible con la que está pendiente de ser realizada (v. g., el cumplimiento de una prestación impuesta por una sentencia cuando aún está pendiente el plazo para impugnarla hace perder la oportunidad para recurrirla); y (iii) por la ejecución de una facultad procesal antes del vencimiento del plazo legal para ello (por ejemplo, presentar un escrito de subsanación o de revocatoria en el primer día cuando aún faltan dos para que el plazo correspondiente expire).

En tales circunstancias, el acto de parte que ha sido realizado tendrá que mantenerse como válido, aunque no surtirá los efectos que con él se pretendían obtener, debido a que, al haber precluido la oportunidad para llevarlo a cabo, el operador jurídico tendrá que abstenerse de considerar lo que por medio de aquel se solicitaba. En ese sentido, si el órgano emisor de

la norma impugnada no presentó de forma oportuna -pero sí extemporánea- el informe justificativo de la constitucionalidad del objeto de control no se tomará en cuenta.

B. Por todo lo antes expuesto, de acuerdo con el art. 5 inc. 2° LPrCn y como producto de la línea jurisprudencial consolidada sobre la preclusión de los actos en el proceso de inconstitucionalidad, el proceso continuó su trámite previsto, tal como se resolvió en el auto de 10-VII-2013; en consecuencia, teniendo en consideración la falta de diligencia oportuna por parte de la Asamblea Legislativa, para la presentación del informe a que se refiere el art. 7 LPrCn, en el presente caso, no se cuenta directamente con ninguna argumentación para justificar la constitucionalidad de la normativa objetada.

3. Por último, al contestar el traslado que le fue conferido tal y como lo establece el art. 8 LPrCn, el Fiscal General de la República opinó lo siguiente:

A. En una primera acotación, se refirió al principio de legalidad en relación con las potestades normativas administrativas, alegando que las potestades de la administración necesitan ser regladas previo a que se ejerzan; de esta forma, citó la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 27-VII-2009, referencia 369-C2004, y afirmó que, por las múltiples y crecientes actividades que ejerce la Administración Pública, no es posible determinar los límites que debe respetar en su quehacer cotidiano; en consecuencia a los entes que componen la Administración Pública se les otorgan dos tipos potestades: la reglada y la discrecional.

B. En apoyo a su argumento, indicó que el principio de reserva de ley es el medio para distribuir la facultad para producir disposiciones jurídicas entre los órganos y entes públicos con potestad para ello, otorgándole preferencia a

la Asamblea Legislativa en relación por ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos.

De esta manera, hizo referencia a algunos fundamentos jurídicos expresados por este Tribunal en la sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97, y a algunos expresados en la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, el 27-VIII-2007, referencia 122-2005, para explicar que la reserva de ley establece la atribución de legislar de forma exclusiva algunas materias, dejando abierta la posibilidad para que otros entes con potestad normativa colaboren en la regulación de ciertas materias -reserva relativa-.

C. Luego de explicar algunas nociones sobre los principios de seguridad jurídica e igualdad, el interviniente analizó la pretensión de inconstitucionalidad, y de forma *inicial* precisó que, la pena de multa basada en salarios mínimos mensuales -art. 89 LMA- "... no violenta el art. 15 Cn.", ya que sin perjuicio que el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Trabajo es quien establece los salarios mínimos, "... el tribunal deberá valorar lo más favorable al condenado" (sic), por lo tanto, dicho parámetro cuantitativo puede basarse en los salarios del sector "... comercio, servicio, industria y urbano", lo cual, a su juicio, veda la posibilidad que pueda aplicarse "los salarios que pertenecen al sector rural..." (sic).

Ahora bien, el Fiscal General de la República aclaró que el término "multa" podría estar mal empleado en el objeto de control, porque, a su juicio, se trata de una sanción pecuniaria basada en el salario mínimo, como una forma de retribución del daño causado por la comisión del ilícito penal, y toda acción penal conlleva el resarcimiento de un daño civil; por lo tanto, en su opinión, no existiría la transgresión constitucional alegada.

D. Por último, sin perjuicio de las *ambivalentes posiciones* que adoptó el interviniente antes aludido, éste concluyó que "... toda norma penal debe ser

clara en la determinación de la categoría o especie que efectivamente la complementa, como exigencia del mandato de certeza, que deriva del principio de legalidad..." -art. 15 Cn.-, lo que según el Fiscal General de la República, no acontece en el art. 89 LMA, ya que no establece en forma clara y precisa a que salario mínimo se refiere, lo cual deja un ámbito de discrecionalidad difícilmente justificable.

Por lo anterior, pidió que se declare la inconstitucionalidad del objeto de control.

II. Una vez determinado el contenido del objeto de enjuiciamiento constitucional que ha sido controvertido en esta sede, corresponde ahora ordenar su examen de constitucionalidad de acuerdo con los razonamientos efectuados por los diferentes sujetos procesales (1), para tal efecto, en este apartado se enunciará el esquema de análisis de la pretensión planteada (2). Para hacerlo, es necesario identificar previamente el problema jurídico que debe ser resuelto a la vista de los motivos de inconstitucionalidad argüidos por los demandantes y la opinión del Fiscal General de la República.

1. Sintéticamente, los pretensores han sostenido que la inconstitucionalidad del art. 89 LMA se produce porque contraviene al principio de legalidad de la pena -art. 15 Cn.-, en cuanto consideran que, el objeto de control no especifica cuál será el salario aplicable para la determinación de las multas administrativas a imponer por las infracciones establecidas en la Ley de Medio Ambiente, dado que, según su opinión, el "salario mínimo urbano para la ciudad de San Salvador" no se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico vigente.

Por su parte, sin perjuicio de las posiciones contradictorias expuestas por el Fiscal General de la República, dicho interviniente consideró que al no establecerse concretamente en el objeto de control qué tipo de salario será el

parámetro para imponer las multas, existe la vulneración constitucional alegada por los actores.

Por tanto, el problema jurídico a resolver en esta sentencia, es si el establecimiento legal de salarios mínimos mensuales (cada uno equivalente a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador) -en concepto de multa- viola la exigencia de ley estricta derivada del principio de legalidad.

2. Con base en lo expuesto y para tratar de manera coherente el motivo de inconstitucionalidad, en la presente decisión el Tribunal: (III) realizará algunas acotaciones sobre cómo los principios del Derecho Penal informan la creación e interpretación del Derecho Administrativo Sancionador; luego de ello, (IV) hará un análisis jurisprudencial del principio de legalidad penal desde un enfoque constitucional; así, con base en tales consideraciones; (V) resolverá, desde esta perspectiva, el enjuiciamiento constitucional de la disposición legal impugnada; y, (VI) dictará el fallo que corresponda.

III.1. A. La Administración Pública se entiende como el conjunto de entidades estatales encargadas de realizar las funciones de ejecución y gestión de la cosa pública, con la finalidad de satisfacer el interés general o colectivo. De ahí que se constituye en uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el gobierno en su tarea de dirección política, económica y social del país. A fin de realizar la satisfacción de los intereses generales, la Administración cuenta con un poder no sólo de crear normas - generales, impersonales y abstractas- de rango inferior al legislativo, sino también para dictar decisiones y hacerlas ejecutar de forma inevitable (Sentencia de 29-IV-2013, Inc. 18-2008). Estas potestades se caracterizan como posibilidades y deberes de actuación que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración, para que puedan producir efectos jurídicos en la

realidad y tengan la capacidad de imponer al administrado el deber de tolerancia al desarrollarse su ejercicio.

Dentro de ellas, para el caso concreto, interesa resaltar aquellas que se relacionan con el poder sancionatorio de la Administración, y cuyo ejercicio puede incidir negativamente en la esfera de los derechos fundamentales de quienes revisten la calidad de administrados. La importancia de esta potestad se manifiesta en el hecho de que, si fuera vedada a la Administración, significaría dejarla sin una herramienta muy eficaz para hacer cumplir el ordenamiento jurídico; en otras palabras, en la actualidad, es innegable que a través del Derecho Administrativo Sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades y servidores públicos (Sentencia de 13-II-2015, Inc. 21-2012).

Ahora bien, el ejercicio de este poder coercitivo -en términos históricos denominado como *poder de policía*.- se encuentra sujeto a los condicionamientos exigibles a cualquier actuación administrativa, a saber: (i) *principio de habilitación previa*, para intervenir negativamente en los derechos fundamentales de los ciudadanos, la Administración necesita de un respaldo normativo explícito conforme a la reserva de ley formal. Se excluye entonces, toda posibilidad de que pueda imponer limitaciones a las libertades públicas sin norma legal que lo ampare; (ii) *principio de proporcionalidad*, debe existir congruencia entre los fines que persigue la actuación administrativa y las medidas de intervención utilizadas; en otros términos, los medios empleados deben corresponderse con los resultados obtenidos y ser los menos lesivos en

cuanto su incidencia en la esfera jurídica de los administrados; (iii) *principio de igualdad*, conforme el art. 3 Cn., la actuación administrativa no puede tener como fundamento una discriminación o un tratamiento desigual irrazonable ante los diversos sectores de la población; y, (iv) *principio favor libertatis*, el cual implica que la Administración -dentro de todos aquellos medios posibles o admisibles para realizar una intervención- debe escoger aquél que resulte más favorable a las libertades ciudadanas (Sentencia de 29-VI-2015, Inc. 107-2012).

La conjugación de los principios de *proporcionalidad y favor libertatis*, generan toda una escala o progresión de la actividad administrativa que pueda significar una limitación a derechos fundamentales, a saber: (i) un *grado menor de intervención*, que conlleva la inscripción en un determinado registro o la obligación de soportar inspecciones; (ii) un *grado intermedio*, como acontece con la autorización, en el que la Administración corrobora que se dan las condiciones exigidas para una actividad; (iii) un *grado superior*, donde la actividad administrativa se concreta en prohibiciones y mandatos; y (iv) un *grado o nivel máximo*, en el que se encuentran las privaciones de derechos Fundamentales a favor del interés público.

B. En esa línea, para garantizar una adecuada intervención, el art. 14 Cn. habilita y condiciona constitucionalmente a la Administración Pública para que pueda sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas. Así lo ha reconocido este Tribunal desde la sentencia de 13-XII-88, Controversia 1-88, en la que afirmó que tal enclave constitucional es válido para el establecimiento de sanciones administrativas. Ahora bien, conforme al modelo constitucional y democrático del ejercicio del poder político, tal potestad sancionatoria se encuentra jurídicamente limitada por la ley, entendida ésta no únicamente como ley formal, sino también por las

disposiciones del estatuto fundamental salvadoreño, es decir la misma Ley Suprema.

En efecto, sobre ello versa el denominado principio de legalidad, que determina que toda acción administrativa se presente como un ejercicio de poder atribuido previamente por la ley - art. 15 Cn.-, así como delimitado y construido por ella; de manera que no se pueda actuar sin una atribución normativa previa. De esta forma, la ley otorga o habilita a la Administración facultades de actuación que pueden producir efectos jurídicos como la imposición de una sanción, que puede ser de diversa naturaleza a las mencionadas en el art. 14 Cn., según se ha establecido en varios pronunciamientos de este Tribunal (Sentencias de 19-VII-2007 y 15-I-2004, Amps. 332-2006 y 1005-2002, respectivamente).

C. Por tanto, no debe perderse de vista que dicha potestad sancionadora es una de las facetas que el genérico poder punitivo del Estado muestra frente al administrado o sus servidores, pues la diferencia que posee con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es nada más cuantitativa -en razón de la intensidad de la sanción a imponer-; lo anterior conlleva a considerar que la doctrina sobre la materia ha reconocido la aplicación de los principios y reglas constitucionalizadas que presiden el Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, con Fundamento en la homogeneización o unidad punitiva, siempre atendiendo a la singularidad en cada uno de sus procedimientos, en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico; por ello, la aplicación de los principios y garantías que rigen en el ámbito de la legislación penal es igualmente exigible y aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador (*Cfr.* Sentencia de 29-VI-2015, Inc. 107-2012 -ya citada-).

Así, conforme a la sentencia de 17-XII-1992, Inc. 3-92, se sostuvo la doctrina originada por la sentencia del Tribunal Constitucional español de 8-VI-1981 -ref. 2/1981-, en la que se afirmó que, con ciertos matices, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, pues ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales; precedente judicial que fue aclarado en la sentencia pronunciada el 23-IX-2000, Amp. 330-2000, en la que Tribunal sostuvo que las potestades excepcionales de imponer arresto o multa conferidas a la administración deben entenderse en concordancia con toda la Ley Fundamental y no en forma aislada, de lo cual se colige que dichas medidas excepcionales se refieren estrictamente al orden del Derecho Penal, por lo que es pertinente recalcar que la potestad sancionatoria concedida a la administración no se limita a lo taxativamente expuesto por el art. 14 Cn., dado que lo prescrito en cuanto al arresto y la multa son potestades punitivas de la administración pero en materia penal, y no administrativo sancionatoria, pues partir del supuesto que la administración en el resto de sus campos no puede sancionar a los administrados que incumplen la ley, sería quitarle la potestad de *imperium* contenida en la Constitución, al dejarla sin formas eficaces de hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

2. A. En relación con lo anterior, cabe agregar que en el ámbito de los procedimientos que pretenden la determinación de la responsabilidad administrativa de una persona, también es exigible el cumplimiento de los principios y el respeto de los derechos que conforman el proceso constitucionalmente configurado.

En efecto, en materia procesal, en el marco del principio de legalidad es ineludible que la imposición de una sanción administrativa requiera la sustanciación de un procedimiento de comprobación del ilícito, el cual debe

concluir con una decisión declarativa acerca de su existencia o no, imponiendo en el primer caso la sanción respectiva. Así, el art. 14 Cn. determina que la autoridad administrativa podrá aplicar las sanciones correspondientes por las contravenciones a las leyes, siempre y cuando se haya dado oportunidad de tramitar el debido proceso. Denominación que ha sido caracterizada por esta Sala como aquel proceso que, independientemente de la pretensión que en el mismo se ventile, respeta la estructura básica que la Constitución prescribe para toda clase de procesos (Sentencias de 2-VII-1998 y 26-VI-2000, Amps. 1-I-96 y 642-99, respectivamente). Por ello, el respeto a este principio no se satisface con cualquier forma de procedimiento, sino uno que respete el haz de derechos y garantías que contempla la Ley Fundamental.

Así, la presunción de inocencia, los derechos de audiencia y defensa, de probar, recurrir y el de un proceso público, conjuntamente con los principios de legalidad (en sus diferentes dimensiones), igualdad, contradicción, culpabilidad, proporcionalidad, y de *non bis in ídem*, son derechos y principios que deben compatibilizarse con la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, a fin de potenciar su aplicabilidad en tal ámbito.

3.Los anteriores principios -que sin duda deben adecuarse con la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, a fin de potenciar su aplicabilidad- disciplinan tanto los ámbitos propios de la *heterotutela* -relaciones de la Administración hacia el exterior de su estructura- y *autotutela* -relaciones de la Administración hacia el interior de su estructura-administrativa, especialmente en los ámbitos de naturaleza sancionatoria.

A. Mediante la primera faceta -la heterotutela- la Administración se plantea el resguardo y protección de los bienes jurídicos de naturaleza eminentemente social. O bien, como se ha sostenido en la jurisprudencia constitucional, dicha faceta policial administrativa enfrenta al Estado contra conductas ilegales de los administrados que atentan contra los bienes jurídicos

precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general (Sentencia de 11-XI-2003, Inc. 16-2001).

En tal sentido, todos los administrados se encuentran sujetos al ámbito general de respeto y protección de aquellos aspectos que la comunidad jurídica considera valiosos y que ha elevado a un rango de protección legal mediante leyes penales o administrativas.

B. Pero también, el ejercicio del poder sancionatorio posee una faceta o dimensión *ad intra* o hacia su interior, respecto de aquellas personas con las que tiene relaciones de naturaleza especial y que van más allá de la vinculación del ciudadano promedio.

A tal fenómeno, la doctrina especializada ha denominado *relaciones de supremacía especial, relaciones especiales de sujeción o de intensa sujeción*, y en la que caben englobarse - no sin voces discrepantes en algunos casos- el régimen jurídico de los servidores públicos, los regímenes disciplinarios de carácter militar y policial, las regulaciones a determinados oficios y profesiones, así como las sanciones impuestas en ámbitos educativos o penitenciarios. Adicionalmente, cabe también dentro de este ámbito el régimen particular que se aplica a los concesionarios que desarrollan un servicio público, y en general, de todos aquellos que contratan bienes y servicios para la Administración Pública.

C. Al vincular las ideas hasta el momento desarrolladas, esta Sala advierte que *en el presente proceso se discute la constitucionalidad de una disposición legal que tiene por objeto sancionar las infracciones en el marco de la heterotutela, pues del contenido de la disposición legal objetada se infiere que, la aplicación de multas administrativas por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, previo la tramitación del debido proceso, está dirigida a los administrados que ocasionen danos al medio ambiente, a los*

recursos naturales o a la salud humana; en consecuencia, considerando los efectos negativos que puede traer aparejada la imposición de una multa en el patrimonio de las personas, se debe recordar la protección de bienes jurídicos -como el medio ambiente, para el presente caso-, no significa una zona en la que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración Pública pueda limitar los mismos .sin habilitación legal previa; y es que, estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y, por lo tanto, también dentro de ellas tienen vigencia los derechos .fundamentales, sin perjuicio que la Administración goza de un poder normativo y sancionatorio (Cfr. con Sentencia de 13-II-2015, Inc. 21-2012).

IV. Corresponde en este apartado, efectuar algunas consideraciones normativas, doctrinarias y jurisprudenciales en relación con el principio legalidad (con especial énfasis en la determinación de la pena), y la importante función que éste desempeña dentro del ámbito del poder punitivo estatal.

1. A. Como se había adelantado, la actuación de la Administración Pública tiene como *presupuesto previo y condicional el principio de habilitación previa*, conforme a ello, surge el concepto de legalidad que significa conformidad a la ley, por ello se llama "principio de legalidad" a la sujeción y el respeto por parte de las autoridades públicas al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende la normativa constitucional y legal aplicable; de este modo, la concreción del citado principio reafirma la seguridad jurídica del individuo, referente a que su situación no será modificada más que por procedimientos regulares y por autoridades competentes previamente establecidas (Sentencia de 25-XI-2002, Amp. 375-2002); de esta manera, en reiteradas resoluciones se ha manifestado que éste rige la actividad estatal, y que tal principio no hace referencia sólo a la legalidad secundaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad, es decir, la legalidad supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende, desde luego, la ley Fundamental. Y es que,

el principio de legalidad expresamente consagrado en la Constitución, rige a todos los poderes públicos -en los que se incluye la Administración Pública-, por lo que toda actuación de ésta ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido por ley, la que construye y delimita (Cfr. con Sentencia de 22-III-2002, Amp. 58-2001).

La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el denominado principio de legalidad es una derivación conceptual de la seguridad jurídica, y que consiste en la sujeción del ejercicio de las potestades públicas al ordenamiento jurídico, todo ello como un pilar fundamental que da vida al Estado de Derecho. Como se advierte, el ideal esencial que persigue este principio, es que los miembros de la colectividad social sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes y no por la voluntad arbitraria de los hombres (Sentencia de 14-II-1997, Inc. 15-96).

En esa línea, en materia penal, este principio adquiere connotaciones más acentuadas que en las otras ramas jurídicas, en razón de los intereses que son puestos en juego: la protección de los diversos bienes jurídicos -individuales o colectivos- de la ciudadanía en general, y el derecho fundamental a la libertad -y otros conexos- de los cuales puede verse privado quien se indique como realizador o ayudante de un hecho delictivo, siendo confirmada tal aseveración por medio del proceso penal; siendo estas ideas plenamente trasladables al ámbito administrativo sancionador, pues, en definitiva, en ambos casos, se busca la verificación de la existencia del ilícito y la determinación de la responsabilidad del presunto infractor en aquél.

Por lo tanto, *la determinación prescriptiva de las conductas punibles y las subsecuentes penas o sanciones, obliga a que no se utilicen conceptos oscuros, indeterminados o inciertos, que puedan inducir a la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a qué atenerse, lo que reclama al legislador que las leyes penales sean precisas y claras.*

B. En nuestra Ley Suprema, el principio de legalidad en materia punitiva se encuentra contemplado en el art. 15, el cual prescribe que «[n]adie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley»; en ese orden, tal canon constitucional establece un principio que debe ser *optimizado* por el legislador, en la medida de las posibilidades jurídicas y fácticas imperantes, debiendo entonces la Asamblea Legislativa concretizarlo en los diferentes ámbitos de aplicación en que este proceda.

Por su parte, en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, bajo similares estructuras lingüísticas, el mencionado principio se encuentra regulado en el art. 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y, 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (« [n]adie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello»); disposiciones convencionales que además de formar parte de nuestro ordenamiento jurídico -art. 144 inc. 2° Cn-, y por lo tanto, obligatorias para todos los poderes públicos, generan una análoga y mayor cobertura a la establecida en la llamada parte dogmática de nuestra Constitución, ofreciendo fructíferas directrices para una más expansiva y humana interpretación de las normas reguladoras de los derechos fundamentales reconocidos en la Ley Fundamental (*Cfr.* con Auto de 20-VI-2014, Inc. 36-2014), las cuales, en términos generales, indican que en materia penal -y por extensión la administrativa sancionadora y disciplinaria-, la fijación de los hechos que sean constitutivos de ilícitos o infracciones y las

subsecuentes sanciones deben fijarse en una ley formal de manera previa, cierta e inequívoca.

En efecto, así se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus sentencias del 2-II-2001 y 23-XI-2010, Casos *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* y *Vélez Loo vs. Panamá*, parágrafos 106 y 183, expresando que: "... el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva" (en similar sentido, se ha pronunciado en las Sentencias del 25-XI-2005 y 6-V-2008, Casos *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú* y *Yvon Neptune vs. Haití*, parágrafos 187 y 125 respectivamente).

C. Entrelazando las anteriores premisas, y de acuerdo con la sentencia de 14-II-1997, Inc. 15-96 -ya citada-, el principio de legalidad comporta en el ámbito punitivo: (i) la *garantía criminal*, como seguridad que nadie será sancionado por hechos que no haya sido previamente tipificados como hechos punibles por la ley penal; (ii) la *garantía penal*, como seguridad que a nadie se le impondrá otra pena que la prevista en la ley penal para el respectivo delito; (iii) la *garantía jurisdiccional*, es decir, la seguridad que a nadie se le impondrá la pena prevista por la ley para el hecho punible atribuido, sino como consecuencia de un proceso jurisdiccional que tenga por objeto la comprobación de la existencia de tal delito, y la averiguación de quién lo haya cometido, a fin de sancionar al culpable; y, (iv) la *garantía ejecutiva*, en el sentido que a nadie se le aplicará la pena en grado diverso o de modo diferente a la regulación específica que para tal efecto se haya hecho previamente en la ley.

Por ello, en el ámbito de la creación y aplicación del ordenamiento jurídico punitivo, este principio impone -al menos- tres exigencias, que conforman una descripción esquemática elemental: (i) *nullum crimen, nullapoena sine legepraevia*; la cual exige la existencia de una ley promulgada con anterioridad a la ejecución del hecho que se pretende sancionar, impidiéndose con ello su aplicación retroactiva a situaciones anteriores a su vigencia; (ii) *nullum crimen, nullapoena sine lege escrita*, denominado también "principio de reserva", el cual establece que la creación, modificación o derogación expresa leyes penales únicamente puede efectuarla el órgano constitucionalmente facultado para ello -en nuestro medio, el Órgano Legislativo, art. 131 ord. 5° Cn.-; y, (iii) *nullum crimen, nullapoena sine lege stricta*, que impone que la redacción normativa de la conducta penalmente prohibida así como de su pena sean claras, precisas e inequívocas (*Cfr.* con Sentencias de 28-V-1999, 13-VI-1999 y 25-XI-2002, Amps. 422-97, 419-98 y 375-2002, respectivamente); las

anteriores exigencias permiten una correcta aplicación del Derecho por parte del juez penal u autoridad competente para la aplicación de la sanción, quien no puede castigar hechos distintos o imponer penas diferentes a las que ha establecido la voluntad general expresada en el parlamento -prohibición de la analogía *in malam partem*-

2. A. Consecuentemente, el principio de legalidad de la pena, en términos concretos implica, por una parte, la determinación de las penas o sanciones que correspondan a cada delito o infracción en abstracto debe hacerse con un carácter previo, claro e inequívoco, incluyendo las circunstancias modificativas de la responsabilidad -agravantes o atenuantes- y, las que puedan ser aplicadas a los distintos sujetos que intervienen en la comisión del hecho delictual -autores o partícipes en cualquier grado-; y, por otra, que no corresponde a la determinación que hace el legislador de manera abstracta, general y objetiva, sino a la realizada por juez o autoridad que en su aplicación descende de la norma legal para hacerla actuar en forma concreta, individual y subjetiva, que es lo que se conoce como la *dosimetría de la pena*.

Y es que, este principio no solo constituye una exigencia de seguridad jurídica que requiere el conocimiento previo de los delitos o infracciones y de las penas o sanciones, sino que también constituye una garantía política hacia el individuo de que no puede ser sometido a penas o sanciones que no hayan sido establecidas previamente, evitando así los abusos de poder (Sentencias de 15-VI-2004 y 22-I-2010, Amps. 117-2003 y 471-2005, respectivamente).

Así, la garantía constitucional del principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista

y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal.

B. Por ello, cuando *el legislador incumple tales obligaciones, la norma en cuestión viola la Constitución, bien sea porque no determine claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que claramente permiten su determinación*; por lo tanto, el mandato contenido en el art. 15 Cn. exige del Órgano Legislativo definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad del procesado.

3. A efectos de esta sentencia, conviene referirse particularmente al principio últimamente expresado, relacionado con la técnica legislativa de las leyes penales en blanco.

A. Básicamente, la "ley penal en blanco" es aquella disposición que remite el complemento de un precepto a una disposición distinta cualesquiera que sean el origen y ubicación de esta última (Sentencia de 5-VI-2009, Inc. 108-2007).

Generalmente, tal complementación implica la remisión a una disposición diferente a la penal, que puede ser del mismo rango normativo (*normas penales en blanco impropias*) o de uno inferior (*normas penales en blanco propias*). En cuanto a las segundas, éstas se caracterizan por requerir el reenvío a disposiciones creadas por órganos distintos al Legislativo y de inferior jerarquía (disposición reglamentaria, ordenanza, acto administrativo, etc.) - Sentencia de 9-X-2007, Inc. 27-2006-.

Asimismo, en la sentencia precitada, se sostuvo que un amplio sector doctrinario reconoce la necesidad de hacer uso de esta técnica legislativa al existir sectores sociales altamente dinámicos (medio ambiente, salud pública, comercio exterior, seguridad vial, entre otros), y cuya ordenación jurídica debe adecuarse con celeridad a tal realidad. Pero también, la proliferación en los estatutos punitivos dan lugar a una serie de desventajas como son: (i) la excesiva indeterminación de la conducta típica con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica y la función preventivo-general que la norma aporta a los ciudadanos; (ii) las dificultades que entrañan al aplicador del Derecho Penal en la tarea interpretativa, pues le obligan a remitirse a ámbitos jurídicos o que le son desconocidos o que, por lo menos, no conoce tan bien como el penal propiamente dicho; además de encontrarse con la discordancia relativa al alcance y contenido de ambos tipos de normas; y, por último, (iii) quizás el problema más importante relativo a las leyes penales en blanco propias, cuando el complemento de la norma penal constituye una disposición emanada de una autoridad diferente al Legislativo, y que suele ser regularmente de inferior jerarquía, lo cual pudiera constituir una infracción al principio constitucional de la división de poderes dentro del marco del Estado Constitucional.

B. Sin perjuicio de las anteriores consecuencias, el uso de este tipo de técnicas legislativas no resulta per se inconstitucional, pues, si la protección penal del bien jurídico se encuentra inexorablemente relacionada con aquellos sectores sociales cuya regulación jurídica no puede permanecer estática y, además, si el núcleo de la prohibición penal aparece claramente detallado en el tipo, teniendo el reenvío un carácter expreso y netamente complementario, tal técnica legislativa se encuentra dentro de los ámbitos de admisibilidad.

Con fundamento en la anterior premisa, debe distinguirse entre: (i) leyes penales en blanco en "sentido estricto", es decir, aquellas que establecen la

sanción a imponer, siendo necesario complementar el supuesto de hecho; y, (ii) leyes penales en blanco "al revés" -tópico aplicable al presente proceso- en las que la conducta prohibida está plenamente descrita, más no la consecuencia jurídica cuya determinación requiere de otra norma. Por lo tanto, la única manera de solventar estas contradicciones entre esta técnica legislativa y el principio de legalidad, radica en fijarle límites a su utilización (Sentencia de 21-VIII-2009, Inc. 55-2006).

En consecuencia, el legislador tiene siempre la posibilidad de recurrir a la complementación normativa por medio de un reenvío exterior, es decir, a otra disposición de igual o inferior rango legal, siempre que la naturaleza de la materia así lo exija, y describa de firma clara, precisa e inequívoca tanto la conducta penalmente sancionada y la sanción a imponer, no pudiendo dejar su determinación absoluta o completa a una autoridad distinta, particularmente de inferior rango.

C. Aquí vale la pena citar de forma ilustrativa, los parámetros que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional español en sus ya célebres sentencias emitidas el 5-VII-1990, 16-IX-1992 y 28-II-1994 en relación con el tema. Así, ha afirmado que el reenvío a un reglamento para la complementación de la norma penal resulta válido bajo estas condiciones: (i) que el reenvío sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido; y (ii) que el tipo penal contenga la pena y el núcleo esencial de la materia de prohibición, satisfaciendo con ello la exigencia de certeza. De acuerdo con tales fallos, el reenvío a materias diferentes del tipo ha de tener un carácter adjetivo o complementario, más no principal.

En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha advertido que, se trata de consideraciones igualmente valederas con relación al Derecho Penal salvadoreño, y que son atendibles en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, por lo que esta Sala igualmente suscribe como requisitos y

parámetros obligatorios a los cuales debe sujetarse la actividad legisferante en el ámbito punitivo.

D. Conforme el artículo impugnado -art. 89 LMA-, las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador, *sin especificar qué se entenderá por éste último.*

A partir de lo expuesto, la facultad que tiene el Órgano Legislativo para hacer uso de la "ley penal en blanco al revés", en el caso concreto, tiene como límite que, la prescripción en la tasa de la multa o sanciones económicas conforme a un parámetro abstracto como el salario mínimo, debe hacerse de forma expresa por parte del legislador sobre la especie de salario al que se acudirá según el sector productivo o la clasificación que emite el Órgano Ejecutivo, para no generar violaciones a la seguridad jurídica y al principio de legalidad penal.

Por lo tanto, conviene recordar que, los tribunales jurisdiccionales y las demás autoridades públicas deben actuar de conformidad a todo el ordenamiento jurídico y no sólo en atención a las normas que regulan una actuación específica, tal como lo establece la Constitución y el principio de unidad del ordenamiento jurídico; de manera que, el operador jurídico debe: (i) identificar las disposiciones legales que incidan relevantemente en la interpretación de otras y, (ii) realizar una interpretación sistemática, integral y armónica de las mismas a la luz de los contenidos constitucionales (*Cfr.* con Sentencias de 17-XI-2014 y 26-VI-2015, Incs. 59-2014 y 46-2012); en consecuencia, debe acudirse a los cuerpos normativos que fijan los salarios mínimos en El Salvador.

Y es que, tal como lo prescribe el art. 38 ord. 2° Cn., todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente; para

fijarlo, la Ley Suprema establece que se deberá atender sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares; parámetros que son desarrollados en los arts. 155 al 159 del Código de Trabajo, y que actualmente, son concretizados normativamente por medio de la determinación de la siguiente tipología salarial: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; (iii) trabajadores de maquila textil y confección; y (iv) trabajadores agropecuarios (este último subdividido en los salarios correspondientes a las cosechas de café, caña de azúcar y algodón), contentivos en los Decretos Ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 todos del 1-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de 1-VII-2013.

De lo anterior, este Tribunal entiende que la categoría del salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador no ha sido previsto por el ordenamiento jurídico, ya que no es uno de los parámetros desarrollados por medio de los Decretos Ejecutivos que fijan el salario mínimo de la nación.

V.A continuación se realizará el examen del motivo de inconstitucionalidad planteado.

1. De forma concreta, los demandantes -y, en última instancia el Fiscal General de la República- señalaron que el objeto de control conculca el principio constitucional prescrito en el art. 15 Cn., pues, el salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador -que constituye la base cuantitativa para la imposición de la multa prescrita en el art. 89 LMA-, no es contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual es contrario al principio de legalidad. en su variante del *nullum crimen, nullapoena sine lege stricta*.

En ese orden, tal como se ha expresado en esta decisión, el uso de la técnica del reenvió para la integración de la consecuencia jurídica de una disposición punitiva está condicionado a que esta última debe expresar

claramente el objeto de complemento, y éste debe encontrarse estipulado en forma precisa e inequívoca.

En efecto, si el fundamento principal del *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta* consiste en la necesidad de garantizar al ciudadano que siempre será advertido lo que está amenazado con una pena mediante una ley formal preexistente en la cual se encuentre determinado, esto debe ser garantizado tanto por la norma que expresa el reenvío como por la norma que sirve de complemento.

En otras palabras, y siguiendo a Enrique Cury, "la disposición complementaria debe formularse de manera que, conjuntamente con la ley en blanco, describa el hecho mandado o prohibido de tal modo que, al conocerlas, un hombre común sepa precisamente lo que debe hacer o no hacer para evitar la imposición de una pena".

2. En conclusión, dada su actualidad o dinamismo y el fácil manejo de los mismos, es válido establecer valores abstractos que complementen a la norma penal en blanco; sin embargo, ésta debe ser clara en la determinación de la categoría o especie que efectivamente lo complementa, como exigencia del mandato de certeza que deriva del principio de legalidad penal -art. 15 Cn.-

Empero, ello no acontece en lo dispuesto en el art. 89 LMA, en el que, se hace referencia a la unidad económica de "salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador", y siendo que dicho término que no resulta contemplado en los Decretos Ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 todos del I-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de 1-VII-2013, que establecen la clasificación del salario mínimo según los sectores productivos de la nación de la forma siguiente: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; (iii) trabajadores de maquila textil y

confección; y (iv) trabajadores agropecuarios (este último sub-dividido en los salarios correspondientes a las cosechas de café, caña de azúcar y algodón.); se concluye que la disposición legal objetada no precisa a cuál salario acudir de la tipología antes mencionada.

En efecto, en cada prescripción que tase la multa o sanciones económicas a partir un parámetro abstracto como el salario mínimo, es endosable el señalamiento expreso por parte del Órgano Legislativo, respecto a la especie de salario al que se acudirá según el sector productivo o la clasificación que sobre los mismos emite el Órgano Ejecutivo, para no generar violaciones a la seguridad jurídica y al principio de legalidad penal.

En el presente caso, existe una excesiva indeterminación de qué rubro económico debe ser tenido en cuenta para la integración de la sanción penal. Y origina un ámbito de discrecionalidad judicial difícilmente justificable, derivada de una defectuosa regulación de la materia, la cual pone en serio riesgo la aplicación efectiva del Derecho Administrativo Sancionador, con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica en general.

Distinto es el caso en el cual se indique, cuando menos, el sector productivo al que dicho salario mínimo sea aplicable, pues esto reduce la indeterminación, y proporciona un grado de certeza cuantificable según se trate del salario mínimo para trabajadores de la industria, comercio y servicios, maquila textil y confección o trabajadores agropecuarios, entre otros fijados por el Órgano Ejecutivo.

En consecuencia, el principio de legalidad exige el estricto sometimiento del aplicador la ley, vedando todo margen de arbitrio o de discrecionalidad en su aplicación; lo que, en el Derecho Administrativo Sancionador, se traduce en la necesaria predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones -en su versión sustantiva-, y de las autoridades,

procedimientos y competencias -en su versión procesal-; por tanto, es viable afirmar que el objeto de control no cumple con la primera de las facetas apuntadas, por lo tanto, no es conforme a la Constitución.

3. De esta manera, siendo patente la indeterminación en la que incurre el legislador al normar el parámetro cuantitativo -salario mínimo- por el que se calculará la multa a imponer por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales a los administrados que ocasionen daños al medio ambiente, a los recursos naturales o a la salud humana; al no indicar clara y específicamente cuál de los salarios mínimos vigente en el ordenamiento jurídico será la base para establecer aquella sanción, este Tribunal considera que el *art. 89 LMA es inconstitucional por la infracción al principio de legalidad -art. 15 Cn.- y así deberá declararse.*

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

Falla:

1. *Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente, en lo relativo a la consecuencia jurídico-penal de multa, por inobservancia del principio constitucional de legalidad penal -art. 15 de la Constitución de la República-, en la medida que el reenvío para su complementación no tiene existencia alguna en los Decretos Ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 todos del 1-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de 1-VII-2013.*

En consecuencia, la presente declaratoria de inconstitucionalidad tiene efecto sobre los incisos 1° y 2° del artículo precitado, quedando excluido el inciso 3° del artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente.

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 dicha institución oficial.

PINEDA-----F. MELENDEZ.-----J. B. JAIME -----E. S.
BLANCO R.-----R.

GONZALEZ-----

PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE
LO SUSCRIBEN

-----X. M. L.-----SRIA----INTA-----RUBRICADAS.-