

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



**“EFICACIA DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL MINISTERIO DE
MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES ANTE LA
DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 89 DE
LA LEY DE MEDIO AMBIENTE”.**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO (A)
EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTADO POR:
AMALIA DELFINA ÁLVAREZ ORELLANA.
OSCAR ADONAI HERNÁNDEZ MEMBREÑO.
ALEX MAURICIO RIVAS GÓMEZ.**

**DOCENTE ASESOR:
MSC. HUGO DAGOBERTO PINEDA ARGUETA.**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2019

TRIBUNAL CALIFICADOR

**DR. HENRY ALEXANDER MEJÍA.
(PRESIDENTE)**

**DR. JOSÉ MAURICIO RODRÍGUEZ FLORES.
(SECRETARIO)**

**MCS. HUGO DAGOBERTO PINEDA.
(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**Msc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya Abrego
VICERRECTOR ACADEMICO**

**Ing. Agr. 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**

VICEDECANO

**Msc. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO**

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

**Msc. Digna Reina Contreras De Cornejo
DIRECTORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

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

DEDICATORIAS

A Yahueh, soberano de los cielos y la tierra y a su hijo, mi amado Yahshuah, por su misericordia, amor, fidelidad y fortaleza, durante toda mi vida, y por quienes he llegado a cumplir mis metas, viviré eternamente agradecida, por la guianza y el favor de ellos en mi vida.

A mi madre Elizabeth, por su apoyo incondicional, y cada uno de sus sacrificios por mí, por tenerme confianza y darme su amor a cada momento, y porque por su esfuerzo he podido obtener bendiciones. La amo. A Alberto Álvarez, pues ha sido un apoyo en nuestra familia, ha sido bendición al lado de mi madre.

A mi papá Juan porque me ha apoyado en mis decisiones a lo largo de la carrera y ha sido un pilar en mi vida, así como a mi tío José, quien me instruyo por muchos años y como olvidarme de mis hermanas Sarai y Stefany que han estado conmigo en cada etapa de mi vida y han sido un aliento para seguir adelante.

A Nelson Carbajal Mendoza y demás líderes de mi congregación, por ser mis maestros de la Palabra Eterna y que por muchos años estuvieron pendientes de mi formación académica.

Y por último a mis compañeros en este proyecto, Oscar Membreño y Alex Rivas, por haber sido mi equipo y por la paciencia que a lo largo de este proceso tuvieron y al Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta, nuestro mentor, por el excelente trabajo y gran esfuerzo que realizó en este trabajo de grado.

AMALIA DELFINA ÁLVAREZ ORELLANA

Agradezco esta tesis al Creador Dios todo poderoso, pues por sus fuerzas logro culminar esta carrera, pues me dio la vida, la fuerzas y la inteligencia y templanza para seguir pese a las dificultades.

Agradezco al amor de mi vida mi amada madre Camila Membreño pilar y columna de fe, de fortaleza, de motivación, sin sus consejos, la comprensión, cariño, amor y ánimos no hubiera terminado esta carrera, le debo la vida le debo este logro. A mi padre Efraín Hernández que me formo y me dio el ejemplo de ser un hombre de bien.

Agradezco a cada uno de mis familiares, amigos que creyeron en mí, algunos no lo expresaron otros, si pero vieron en mí una persona que podía lograr este sueño, agradezco en especial a mi hermano Fredy Alexander Membreño ya que uno de lo que más medio apoyo para seguir adelante.

Agradezco a nuestro asesor de tesis Msc. Hugo Pineda por ser nuestro asesor y guía gracias a sus consejos profesionales y orientación pudimos darle impulso a este proyecto y culminarlo, reconozco su capacidad y profesionalismo.

Agradezco a la Universidad de El Salvador por abrir sus puertas y formarme como profesional, a cada uno de los docentes hombre y mujeres que a lo largo de cinco años me formaron.

Agradezco a mis compañeros de Tesis a Amalia Álvarez Orellana y a Alex Mauricio Rivas Gómez por formar parte de este equipo, agradezco su paciencia, esmero, dedicación y esfuerzo. Sin ustedes esto no hubiera sido posible.

OSCAR ADONAI HERNÁNDEZ MEMBREÑO

A Dios, por ser el guía primordial de nuestras vidas y el cual nos permitió culminar el trabajo de investigación, por iluminar y guiar nuestros pasos, brindándonos la inteligencia y la sabiduría necesaria para poder culminar con éxito nuestros estudios profesionales y por protegernos del peligro en todo momento.

A Diana Yanira Gómez Vásquez, por su apoyo y ayuda incondicional.

A mis hermanos, ya que apoyaron durante el desarrollo de la investigación y brindándonos ánimo para seguir adelante.

A nuestro asesor de tesis Msc. Hugo Dagoberto Pineda Argueta, por su dedicación y labor educativa, quien contribuyó en la orientación de nuestra investigación de manera profesional pese a las dificultades que nos encontramos en el camino de la investigación.

Asimismo se agradece a la oficina de información y respuesta del ministerio de medio ambiente y recursos naturales, por la colaboración brindada en proporcionar información a través de las resoluciones emitidas y por el tiempo dedicado en contestar cada una de las preguntas que se les realizaron y a todas las personas que de alguna u otra manera hicieron posible la realización de la presente investigación.

ALEX MAURICIO RIVAS GÓMEZ

ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN.....	i
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	iv
CAPITULO I	
NOCIONES DE LAS POTESTADES SANCIONATORIAS ADMINISTRATIVA Y AMBIENTAL.....	1
1. Potestad sancionatoria administrativa.....	5
1.1. Antecedentes históricos.....	7
1.2. La potestad sancionatoria en el derecho administrativo y su relación con el derecho penal.....	10
1.2.1. Definición de potestad administrativa sancionatoria.....	10
1.2.2. Principios de la potestad administrativa sancionatoria.....	12
1.2.3. Marco constitucional y legal potestad administrativa sancionatoria.....	20
1.3. Potestad sancionatoria ambiental.....	29
1.3.1. Antecedente histórico.....	29
1.3.2. Diferencias entre la potestad sancionatoria administrativa y la potestad sancionatoria ambiental.....	49

CAPITULO II

ANÁLISIS DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE MEDIO AMBIENTE.....	54
2. Alegatos de las partes.....	54
2.1. Parte activa.....	54
2.1.1. Argumentos de los demandantes para sostener la vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica....	55
2.2. Parte pasiva.....	63
2.2.1. Asamblea legislativa.....	64
2.2.2. Ministerio de medio ambiente y recursos naturales (tercero coadyuvante).....	71
2.2.3. Fiscalía general de la república.....	78
2.3. Pronunciación de la sala de lo constitucional.....	80
2.4. Argumentación jurídica.....	84
2.5. Tipo de inconstitucionalidad.....	85
2.6. Actos sujetos a control constitucional.....	86
2.7. Fallo.....	89

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE MEDIO AMBIENTE EN LA POTESTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL.....	91
3. Ineficacia de la norma: artículo 89 de la Ley de medio Ambiente.....	101
3.1. Efecto de cosa juzgada.....	101
3.1.1. Cosa juzgada material.....	102

3.1.2. Efecto negativo o preclusivo.....	102
3.1.3. Derogación de la norma.....	103
3.1.4. La ineficacia de una norma.....	104
3.1.5. Remisión normativa.....	105
3.2. Medidas preventivas.....	108

CAPITULO IV

DE LOS CASOS CONOCIDOS POR EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y SU EFICACIA NORMATIVA.....	112
4. Denuncias ambientales recibidas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad.....	113
5. Multas impuestas antes de la declaratoria de Inconstitucionalidad.....	114
6. Casos conocidos después de la declaratoria de Inconstitucionalidad.....	123
6.1. Cantidad de denuncias.....	123
6.2. Tipos de denuncias.....	125
6.3. Procedencia de las denuncias.....	129
6.4. Seguimiento de los casos denunciados y sus resoluciones.....	130
6.5. Procedimientos y fases de acciones administrativas ingresadas en el MARN.....	132
6.5.1. Fase de ingreso.....	132
6.5.2. Fase de análisis técnico legal.....	132
6.5.3. Fase de remisión.....	132
6.5.4. Fase de resolución.....	133
6.5.5. Fase de cumplimiento de medidas.....	133
6.5.6. Fase de procedimiento legal.....	133

6.5.7. Proceso finalizado.....	133
--------------------------------	-----

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	136
-------------------------------------	-----

Conclusiones.....	136
-------------------	-----

Recomendaciones.....	139
----------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	142
-------------------	-----

ANEXOS

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se desarrolla en cuatro capítulos, haciendo especial énfasis en la sentencia de inconstitucionalidad que se dictó el treinta y uno de agosto de dos mil quince, en la cual se declaró inconstitucional el art. 89 de la ley de medio ambiente, en lo relativo a la consecuencia jurídico-penal de multa, conforme al examen constitucional en que se determinó la inobservancia del principio de legalidad, regulado en el artículo 15 de la Constitución de la república.

Al producirse la inconstitucionalidad se genera un problema jurídico ya que se elimina la determinación de la multa en los procedimientos sancionatorios administrativos ambientales que se aplican bajo la ley de medio ambiente de la cual tiene potestad el ministerio de medio ambiente y recursos naturales para su aplicación.

Por ello la relevancia que tiene la problemática investigada es actual y vigente que la declaratoria de inconstitucionalidad no resolvió, pues no mandó a que se reformara dicho artículo en dispuesta y con ello subsanar el error del legislador en la redacción.

En la actualidad ante la denuncia que una persona natural interponga ante la entidad mencionada, y si la misma siguiera el procedimiento administrativo ambiental que señala la ley y si resultare la aplicación de un multa la misma no se puede aplicar debió que se eliminó y saco de circulación dentro de la ley señalada,

Para esta investigación fue necesario el análisis de las instituciones jurídicas de la potestad sancionatoria administrativa y ambiental, así mismo como las definiciones doctrinarias y jurídicas. Para ello se retomó los antecedentes históricos y el fundamento legal y doctrinario para sustentar el tema.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

SIGLAS

ANP: Áreas naturales protegidas

ARENA: Alianza republicana nacionalista

CONAMA: Consejo nacional de medio ambiente

CPCM: Código procesal civil y mercantil

DAS: Derecho administrativo sancionatorio

FGR: Fiscalía general de la república

GANAN: Gran alianza por la unidad nacional

LJCA: Ley de la jurisdicción contencioso-administrativo

LMA: Ley de medio ambiente

LPA: Ley de procedimientos administrativos

LPC: Ley de procedimientos constitucionales

MARN: Ministerio de medio ambiente y recursos naturales

MIPLAN: Ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social

OIR: Oficina de información y respuesta

ONG'S: Organizaciones no gubernamentales

PAS: Procedimiento administrativo sancionatorio

PCN: Partido de concertación nacional

SC: Sala de lo constitucional

SEMA: Secretaría ejecutiva del medio ambiente

SMM: Salario mínimo mensual

ABREVIATURAS

Art.: Artículo

Arts.: Artículos

Cn.: Constitución

LPrCn.: Ley de procedimientos constitucionales

No.: Número

Sic.: sicut, léase como está.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación llamado “Eficacia de la potestad sancionatoria del ministerio de medio ambiente y recursos naturales ante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley de medio ambiente”, tiene relevancia actual, ya que una vez declarada la inconstitucionalidad, se generó un vacío en cuanto al parámetro de multa aplicar, por tanto en la actualidad no se puede aplicar una multa, en caso se lleve a sancionarse previo a un procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

El propósito de la investigación es determinar la eficacia del ministerio de medio ambiente y recursos naturales luego de la declaratoria de la inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente ante la anulación del parámetro multa por violación al principio de legalidad regulado en el artículo 15 de la Constitución de la república.

Como toda investigación, a fin de explicar sus enunciados, debe utilizar un método y una técnica, así en el presente estudio se ha utilizado el método cualitativo. Dado el carácter mismo de la investigación este método de estudio que propone evaluar, ponderar e interpretar información. Se ha empleado la técnica de la investigación documental, pues se valió de información bibliográfica o documental, como libros, artículos de revistas, jurisprudencias, entre otros, para obtener los insumos necesarios que robustezcan el carácter científico de la investigación, en el sentido que nos permitirá apoyar la tesis.

La estructura del presente documento incluye cuatro capítulos principales, el capítulo uno consiste en: las Nociones de las Potestades Sancionatorias Administrativa y Ambiental, que versa la potestad sancionatoria administrativa

desarrollando la sanción administrativa iniciando con los antecedentes históricos y definición de la misma manera sobre la potestad sancionatoria administrativa y se expone sobre los antecedentes históricos, su definiciones, así como la relación con el derecho administrativo y el derecho penal, realizando el desarrollo sobre los principios de la potestad administrativa, así como la definición de su marco constitucional. Lo anterior expuesto se replica en la misma línea en la potestad administrativa sancionatoria ambiental, sumando los tipos de procedimientos sancionatorios ambientales.

El capítulo dos denominado: análisis del proceso de inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente, en el cual se realiza un análisis de los alegatos o argumentos de las partes que intervención en la acción de inconstitucionalidad, de la misma manera los argumentos jurídicos que fundamentan la sentencia y se analiza el fallo emitido que culminó en la inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente.

El capítulo tres contiene, lo que se denomina el análisis de los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente en la potestad sancionatoria ambiental, dentro del cual se analizó los efectos generales de la sentencia como el de cosa juzgada, así como efectos generales como erga omnes, efecto preclusivo y derogación de la norma.

El capítulo cuatro que se denomina, los casos conocidos por el ministerio de medio ambiente y su eficacia normativa dentro del capítulos se desarrolla lo siguiente, datos proporcionados por la oficina de respuesta del ministerio de medio ambiente y recursos naturales de los datos que se analizó fue las denuncias ambientales recibidas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad, así como las multas impuestas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad y los casos conocidos

posterior al fallo, así como sus distintas fases y los procedimientos administrativos que aplica el ministerio de medio ambiente y recursos naturales.

Y finalmente se presenta el capítulo cinco, que contiene las conclusiones y recomendaciones hechas por el equipo investigador de la temática.

El objeto principal de esta investigación es informar cuales son los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente y recursos naturales en el ejercicio de la potestad sancionatoria y determinar la eficacia administrativa.

CAPITULO I NOCIONES DE LAS POTESTADES SANCIONATORIAS ADMINISTRATIVA Y AMBIENTAL

El desarrollo de este capítulo contiene la evolución histórica de la potestad sancionatoria administrativa su definición doctrinal y jurídica, los principios que la rigen y el marco legal que la constituye. En la misma línea se da tratamiento a la potestad administrativa ambiental.

Es necesario hacer referencia a los orígenes de la sanción administrativa en el surgimiento del Estado como un “contrato o pacto social”¹, las personas se sometían a las normas sobre las conductas humanas, como parámetro de control, de cómo se desarrollan las relaciones sociales cotidianas y que el Estado por ser garante, de la seguridad de los ciudadanos, tuvo la necesidad de dictar normas que controlaran las relaciones entre ciudadanos y frente a una infracción de la norma, se debía aplicar una sanción.

Lo anteriormente expuesto se denominó venganza pública y consistía en que, “la justicia se convierte en pública en el momento en que la autoridad toma en sus manos la organización de la represión y la víctima aparece relegada a

¹Véase Darío Villalta Baldovinos. Teoría del estado y una introducción al derecho constitucional 3ªed. (El Salvador: Imprenta universitaria, 2003), 22-36. Para entender el surgimiento del estado según la concepción que plasmó Rousseau, pues no se pretende profundizar sobre el desarrollo del surgimiento del estado.

segundo plano.²

Históricamente fue el derecho penal el primer medio de control social formal que utilizó el Estado, con el fin de controlar la conducta humana y luego surge el derecho administrativo y seguido del derecho de policía, hasta llegar a una evolución que se conoce como derecho administrativo sancionatorio.

En la línea histórica surgió el ius naturalismo lo cual influenció de manera evidente la doctrina jurídico-penal a fines del siglo XVIII, y esto aportó, marcar una diferencia racional entre los delitos criminales y los delitos de policía.³

Establecido lo que se denominó Estado Moderno, permitió la existencia del derecho penal administrativo, y que se entiende, como el regulador de las relaciones entre la administración pública y los sujetos subordinados, al obrar por finalidades propias, por medio de un sistema de normas las cuales se hacen acompañar de sanciones que se estiman como penales y que ahora se denomina derecho administrativo sancionador (DAS), y con ello se faculta al estado de sancionar las conductas que resulten ser violatorias de la norma

² Sergio Politoff Lifschitz. *Lecciones de derecho penal chileno*, parte general, 2ª edición. (Santiago de Chile: editorial jurídica de Chile, 2003), 21-22. La venganza pública antecedió a la privada o de sangre, se caracterizó por la introducción del talión, esto significa la retribución con algo igual que el mal causado, esto rigió en la china por más de dos siglos. Esta norma es contenido de la ley mosaica y antes en el código de Hammurabi De los asirios.

³ Heinz Mattes y Herta Mattes, *Problemas De Derecho Penal Administrativo: historia y derecho comparado*. (Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1979), 14. El derecho penal de policía, nacido conjuntamente con el estado absoluto durante la edad moderna, se habla de un derecho penal de los órganos administrativos de policía y que no estaba separado del resto del derecho penal desde el punto de vista jurídico.

administrativa descrita.⁴

Sobre el surgimiento de la potestad sancionatoria administrativa, existe jurisprudencia que realiza un resumen de la evolución de la misma, la cual establece que *“En cuanto a sus orígenes, la potestad sancionatoria de la Administración es tan antigua como esta misma. Históricamente, se considera como un elemento esencial del poder de policía. En efecto, se estima que las sanciones administrativas constituyen un capítulo del Derecho de Policía.”*

“De tal manera, se llega a sostener que donde hay policía aparecen las sanciones. Y es que, debe recordarse que en virtud del poder de policía la Administración está autorizada para imponer sanciones propiamente tales de signo pecuniario o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de los administrados, dirigidas a reprochar los ilícitos administrativos— así como las medidas de policía, que no sanciones, encaminadas a la vigilancia sobre las necesarias y previas autorizaciones administrativas. Así, se sostiene que las sanciones son el pilar sobre el que se asienta la policía, pues sin ellas no podría ser efectiva.”⁵

Es importante recordar, que en virtud del poder de policía la administración está autorizada para imponer sanciones propiamente de signo pecuniario o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de los administrados, dirigidas a reprochar los ilícitos administrativos, así como las medidas de policía, que son sanciones, encaminadas a la vigilancia sobre las necesarias

⁴ Maggiore Giuseppe, *Derecho penal*. (Bogotá: Temis 1965), 185.

⁵ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 16-2001 (2003).

y previa autorizaciones administrativas. Así, se sostiene que las sanciones son el pilar sobre el que se asienta la policía, pues sin ellas no podría ser efectiva.

A partir del constitucionalismo, cambiaron las concepciones dominantes, puesto que el desprestigio ideológico de la policía arrastró consigo el de la potestad sancionatoria. De tal suerte, se traslada a los jueces y tribunales el monopolio estatal de la represión, lo que supuso la adopción del derecho penal legalizado y judicializado. Sin embargo, los estados de la época en que se apresuraron a adoptar este nuevo sistema represivo, mas racionalizado y objetivo, no abandonaron sus propios poderes sancionatorios, es decir, el desplazamiento de los viejos poderes de policía a la administración no llegó a producirse en su totalidad, coexistiendo, dos sistemas represivos.

Ahora bien, las facultades administrativas represivas paralelamente a las penales, obedece además a una inadecuación del sistema penal a causa de su lentitud, por su rigidez y por su excesivo rigor o contenido socialmente infamante. Produciendo una despenalización, que traslada desde los jueces penales a la administración, la represión de determinados delitos y faltas. Con todo esto, esta dualidad de sistemas represivos ha pervivido hasta nuestros tiempos y en muchos casos ha sido expresamente reconocido por los textos constitucionales”

De la anterior sentencia se concluye que, al verificar los hechos en que se dio la génesis de la potestad sancionatoria, se puede percibir que la actividad represiva del Estado, mantuvo siempre un vínculo o estaba suscripto al derecho penal, por tanto, se puede observar que la potestad sancionatoria de una forma tradicional, ha estado enlazada de manera directa con el derecho penal.

1. Potestad sancionatoria administrativa

La definición del concepto de sanción administrativa, se construye por aportes de diversos doctrinarios, entendiendo que *la sanción administrativa “es un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal”*⁶, o como *el castigo impuesto por la Administración Pública al administrado*⁷ o, la *“irrogación de un mal: la sanción administrativa es, como se sabe, un acto de gravamen, es decir, como un acto que disminuye o debilita la esfera jurídica de los particulares, bien sea mediante la privación de un derecho (interdicción de una determinada actividad, sanción interdictiva), o bien mediante la imposición de un deber antes inexistente (condena al pago de una suma de dinero: sanción pecuniaria).*

Asimismo se puede afirmar que es la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos.⁸

Las definiciones dadas por distintos autores nos llevan a una sola conclusión y es que, la esencia de la sanción administrativa, su deber ser y existencia es sancionar, toda acción o conducta que sea contraria al sistema legal normativo

⁶ David Vicente Blanquer Criad, *Derecho Administrativo*, volumen I, (Valencia: editorial Tirant lo Blanch, 2010), 631.

⁷ Manuel Rebollo Puig et al, “Panorama Del Derecho Administrativo Sancionador en España”, *Revista estudio socio-jurídicos*, n.1 (Bogotá, 2005): 24.

⁸ Carlos Javier Velásquez Muñoz. “Ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en España y Colombia para la protección del medio ambiente y los recursos naturales”; *Revista de Derecho* (2004): 11.

establecido por la administración pública.

La doctrina sostiene que las sanciones administrativas son diferentes a las demás sanciones, porque le reconoce una especie de titularidad natural a la administración, ya que actúa desde su ámbito interno o doméstico, controlando su organización y funciones.

Lo anterior se ve reflejado en la siguiente definición de sanciones administrativas: son sanciones cualificadas por el tipo de relación jurídica sustantiva, que a su vez, está en función del tipo de organización y su fin propio, sobre el que operan: la relación de empleo público”, y que se explica así, el distinto alcance y, por tanto, el diferente régimen de la potestad disciplinaria en el seno de la administración pública.⁹

“Es decir que se entiende como un mal impuesto por la administración hacia un administrado en consecuencia de que este último infringió una norma, y debe ser castigado, a través de la privación de un bien o un derecho o pagando una multa.”

Tanto la doctrina como la jurisprudencia elaboran una definición respecto al concepto de sanción administrativa, y la que resulta ser más válida y acepta por la doctrina administrativa, es el hecho de establecer la sanción como un mal impuesto, esto resulta ser análogo con la pena en el derecho penal, la sanción administrativa al igual que la pena son sanciones jurídicas que nacen

⁹ Luciano Parejo Alfonso y Antonio Jiménez–Blanco, *Manual de derecho administrativo* (Barcelona: editorial Ariel, 1994), 313.

del ius puniendi del Estado, y la sala de lo constitucional, en su aporte acierta, al referirse en que el concepto estricto de sanción administrativa, solo incluye aquellas decisiones administrativas que se asemejan a las penas.

1.1. Antecedentes históricos

Debe recordarse que en virtud del poder de policía la Administración está autorizada para imponer sanciones propiamente tales de signo pecuniario (multas) o de otro contenido restrictivo de derechos o intereses de los administrados, dirigidas a reprochar los ilícitos administrativos, así como las medidas de policía, que no sanciones, encaminadas a la vigilancia sobre las necesarias y previas autorizaciones administrativas.

En otras palabras, el ius puniendi es único, se manifiesta de dos formas concretas y distintas: los ilícitos penales, que son los delitos y faltas, y los ilícitos administrativos o contravenciones.

El ius puniendi, es concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, no solo se manifiesta en la aplicación de las leyes penales por los tribunales que desarrollan tal jurisdicción, sino que también se manifiesta en manos de la administración pública.

Se entiende por lo tanto, como la potestad que tiene el Estado de castigar al administrado, siendo el Estado, el único con facultades para conocer y decidir sobre la existencia de un delito o infracción y la aplicación de la sanción.

El derecho del legislador a establecer penas, el ius puniendi, se hace del derecho penal al campo de la legislación concurrente, que permite reconocer

que el legislador constitucional presupone, que existe para el Estado, el derecho de penar.¹⁰ Con la cita anterior puede denotarse una línea de pensamiento, que lleva de manera inexcusable al aparejamiento del ius puniendi con el derecho penal subjetivo.

Es necesario considerar que el derecho penal sólo es una parte del sistema de sanciones estatales, pero que además de las penas y las medidas, el Estado dispone de sanciones administrativas¹¹, por eso, desde ese momento se crea toda una teoría de lo que ahora se conoce como derecho administrativo sancionador y con ello aclarado, en la actualidad el ius puniendi del estado ha sido definido como el poder que ostentan las autoridades, no solo penales sino también administrativas, para el adecuado funcionamiento del aparato estatal.

El reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración se da en dos puntos determinados, el primero desde el momento en que el legislador crea la norma y esta se convierte en ley, en el caso particular de El Salvador, establecido en la Constitución de 1983, el segundo momento es cuando esta se aplica y es además legitimada por el órgano judicial a través de su jurisprudencia.

La facultad de sancionar, puede ser desencadena por la violación o infracción a la normativa penal o, a la normativa administrativa, y según sea el caso, la

¹⁰ Claus Roxin, *Derecho penal. Parte general fundamentos*, "la estructura de la teoría del delito", editorial civitas trad. Por Diego Luzón Peña (Madrid, 1997), 2.

¹¹ Enrique Bacigalupo. *Derecho penal parte general*, 2ª edición (Buenos Aires: Editorial Hammurabi srl 1999), 53.

reacción del Estado podría ser por medio de la vía judicial, mediante la concreción de la imposición de una pena, en el caso de la materia penal o con la imposición de sanciones administrativas por parte de la administración pública al administrado infractor. Es decir, la potestad sancionatoria, es un instrumento que necesita, ser regulado de manera eficaz y con estricto apego a los derechos humanos, ya que cualquier imprudencia o arbitrio en el manejo o desempeño de esta potestad, puede resultar en un menoscabo despótico de los derechos humanos del ciudadano.

Se entiende que a la administración pública, le corresponde el ejercicio de roles de control y seguimiento de la actividad de los administrados, en relación con éstos a través de las técnicas permisivas de control y que además junto a estas, se erige la posibilidad que la misma administración en una actividad de tutela de los intereses sociales, pueda, ante determinados incumplimientos, acciones u omisiones, aplicar las denominadas sanciones administrativas.

Ciertamente, el ejercicio del ius puniendi estatal, está en manos de los entes administrativos, pero no puede quedar a su libre albedrío, y se encuentra limitado por la propia Constitución, la cual establece los lineamientos a seguir, para ejercer esta facultad, es decir, que la administración debe perseguir el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas.

Toda sanción administrativa para que sea constitucional y legalmente válida debe respetar los principios que la misma constitución establece. En la actualidad, la demanda de los países de la región, es un cambio de política integral en el manejo de los derechos de las personas, es decir, manda una política integral basada en la protección, el respeto, y la garantía de los

derechos humanos.¹²

1.2. La potestad sancionatoria en el derecho administrativo y su relación con el derecho penal

La potestad sancionatoria de la administración, se encuadra en los principios correspondientes a los que rigen en materia penal, pero con las características propias de la actividad ejercida por la administración.

Existen diferencias marcadas entre la actividad penal y las administrativas, esto en razón de las funciones que se deben cumplir en un Estado de derecho, pero que no implica, que la administración aplique principios rectores del ius puniendi en el ámbito administrativo sancionatorio ¹³

Por lo expuesto con anterioridad, es preciso señalar que, “Las penas judiciales están orientadas hacia la reeducación y reinserción social del infractor, que busca asimismo, la prevención de delitos. Las sanciones administrativas buscan una finalidad represiva más pragmática, el cumplimiento coactivo de la regulación policiaca y de control social a cargo de la Administración”.¹⁴

1.2.1. Definición de potestad administrativa sancionatoria

Para generar una definición genérica y práctica de potestad administrativa es

¹² Raúl Plascencia Villanueva, “Sistema penal y derechos humanos” (ponencia, Congreso Internacional de Justicia Penal, 2006).

¹³ Ángela de Palma del Teso, *El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador* (Madrid: Tecnos, 1996) 78..

¹⁴ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-97AC (2001).

preciso mencionar, que son atribuidas solo por las normas, cuando la norma calla no hay potestad.”¹⁵

Considerada también, como una facultad de actuación otorgada por una norma jurídica, que apodera y habilita a la administración, por eso toda la acción administrativa se presenta como ejercicio de un poder atribuido en forma previa por la ley, y por ella delimitado y construido.

Además, se denomina como un título de esa acción sancionatoria. De ello se deriva que, frente a la potestad nadie está en una situación de deber u obligación, sino en una abstracta sujeción que vincula a soportar efectos jurídicos que surgen del ejercicio de la potestad y de una eventual incidencia en la propia esfera jurídica. Los que están sometidos a la sujeción potestativa no son personas determinadas sino el conjunto de ciudadanos.

El ejercicio de la potestad supone entonces, en primer lugar, la creación de un ente u órgano administrativo con la consiguiente atribución de competencias; en segundo lugar, la determinación específica de éstas que supondrá la atribución de potestad y en tercer lugar, la determinación de la titularidad de esas competencias y por ende de la potestad.

En su mayoría, pertenecen a la especie denominada potestad-función, en el sentido que deben ejercitarse en interés ajeno al propio del titular; es decir

¹⁵ José Luis Meilán Gil. *El acto administrativo como categoría jurídica* (Madrid: Lustel, 2011), 132.

que, se dirigen al interés de la comunidad y no al del aparato administrativo.

1.2.2. Principios de la potestad administrativa sancionatoria

Tanto la doctrina española como la jurisprudencia nacional, coinciden en que como consecuencia de la identidad de la potestad penal de la judicatura y la sancionatoria de la administración, se hace necesario que, para esta última, se observen los principios consonantes que inspiran y rigen la primera.

Los principios tienen un origen común en la identidad ontológica, aplicándose primero a la potestad penal de la judicatura y de ahí se han trasladado a la sancionatoria de la administración; con matices o particularidades propias de la actividad de la administración, lo cual tiene origen en la norma fundamental, en cumplimiento de los fines del Estado y en garantía de los derechos de los administrados, principios que han sido trasladados al ámbito administrativo.

La sala de lo contencioso administrativo ha sostenido que entre los principios fundamentales del DAS, se encuentran los siguientes principios: de legalidad, de tipicidad, de culpabilidad, de proporcionalidad, derecho a la presunción de inocencia y prescripción de seguridad jurídica. Pero según la doctrina se puede numerar estos principios de la siguiente manera:¹⁶

1.2.2.1. Principio de supremacía de la constitución

Este principio pretende que toda actividad legislativa, judicial y ejecutiva se

¹⁶ Hugo Dagoberto Pineda Argueta, *Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador*, segunda edición. (San Salvador: Editorial AECUS, 2015), 170 - 186.

ejerza conforme a la letra y a los postulados de la constitución, por ser la norma principal en cuanto a jerarquía, de un Estado, aparece que en lo interno existe el principio de la supremacía o supra legalidad de la Constitución, la cual ocupa la cima del orden jurídico del estado, es la ley suprema por excelencia y a ella se encuentran subordinadas todas las demás normas jurídicas; la constitución prevalecerá sobre todas las leyes, incluidos los tratados, art. 144 Cn. y reglamentos, así lo disponen los Arts. 149, 174, 185 y 246 Cn.

1.2.2.2. Principio de reserva de ley

Este principio constituye una técnica de distribución de potestades a favor del legislativo, determinada constitucionalmente y, por tanto, implica que ciertas materias solo pueden ser reguladas por dicho órgano, como garantía, en primer lugar, de la institución parlamentaria frente a las restantes potestades normativas-reglamentarias y, en segundo lugar, frente a sí misma.

La preferencia hacia la ley en sentido formal para ser el instrumento normativo de ciertas materias, proviene del plus de legitimación que posee la asamblea legislativa sobre el resto de órganos estatales y entes públicos con potestad normativa, en virtud de que recoge y representa la voluntad soberana.

La reserva de ley de acuerdo con la doctrina, puede funcionar de dos maneras distintas: 1) como una reserva absoluta y 2) como una reserva relativa. En sentido absoluto, implica que la ley en sentido formal regula por sí misma toda materia reservada, de tal suerte que queda completamente exenta de la acción del ejecutivo y en consecuencia, de sus productos normativos. En estos supuestos, los acuerdos ejecutivos o municipales no podrán entrar a regular las materias reservadas, ni tampoco desde otra perspectiva, el legislador

podrá librarse de regular la materia reservada. En la reserva absoluta, se le impone al legislador la obligación de regular el mismo, la totalidad de la materia reservada.

1.2.2.3. Principio de legalidad, de juridicidad o de tipicidad

La potestad sancionatoria de la administración se encuentra jurídicamente limitada por la ley, ya que la actuación de la administración, está atribuida, construida y delimitada por la ley. Este principio es reconocido en todo estado de derecho, donde la administración pública actúa conforme a las atribuciones que el ordenamiento jurídico aplicable le otorga; y en el que el administrado puede ejercer y hacer valer sus derechos en los términos conferidos por la ley. Es así que se plantea la necesidad de que existan los procedimientos adecuados a fin de que, en la esfera administrativa, los actos de autoridad puedan ser revisados para asegurarse que hayan sido realizados conforme, a los ordenamientos jurídicos.

En relación a la potestad sancionatoria, este principio se traduce en que al legislador se le impone la obligación de definir de manera previa, taxativa e inequívoca de las conductas consideradas como reprochables y así como sus respectivas sanciones, y que como consecuencia, le impone al legislador, la obligación de determinar claramente la conducta reprochada; de definir de manera explícita, cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que permiten su determinación; y establecer reglas sustanciales y procesales para la investigación y definición de las autoridades competentes que se encargan de dirigir y resolver sobre la responsabilidad jurídica del procesado, respecto a la infracción cometida.

1.2.2.4. Principio de proporcionalidad

Conocido además como principio constitucional de la prohibición del exceso; del que se derivan los sub principios de idoneidad, de adecuación al fin; de necesidad o mínima intervención; y de proporcionalidad en sentido estricto. Del cual se derivan dos efectos, el primero implica que debe ser observado por el legislador a la hora de regular el cuadro de infracciones y sanciones; y el segundo, observado por la administración pública al momento de aplicar la sanción legalmente establecida, graduando su alcance a la gravedad de la conducta ilícita.

Este principio implica, realizar una adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada; adecuación que implica hacer un análisis de la intencionalidad o reiteración del infractor, la naturaleza de los perjuicios causados, la reincidencia del infractor y que los medios que se utilizaran, se mantengan en proporción adecuada a los fines perseguidos, significa que debe existir congruencia entre los fines que persigue la actuación administrativa y las medidas de intervención utilizadas; en otros términos, los medios utilizados deben de corresponder con los resultados obtenidos y ser lo menos lesivos en la esfera jurídica de los administrados.

1.2.2.5. Principio de *nom bis in ídem*

Con base en este principio no podrán sancionarse hechos constitutivos de infracción administrativa, que ya hayan sido administrativamente sancionados, en los casos en lo que se observe identidad, de sujeto, hecho, y fundamento normativo.

Este principio pretende en términos generales a no ser juzgados dos veces por una misma causa, es establecer la prohibición de pronunciar más de una vez una decisión definitiva respecto de una pretensión; decisión que, por lógica, ataca su contenido esencial afectando la esfera jurídica por una misma causa, es decir, una misma pretensión, identidad de sujetos, e identidad de objeto o bien de la vida; identidad de causa, sustrato factico y fundamento jurídico; en armonía con la cosa juzgada y la litispendencia.

1.2.2.6. Principio de seguridad jurídica

Es aplicable tanto en el proceso penal como en el procedimiento administrativo sancionador, el cual se constituye como aquella limitación que persigue la declaración de que un derecho u obligación ha perdido su eficacia jurídica ante la inactividad o laxitud de la autoridad competente para ejercerlo, quien deja transcurrir el tiempo legal máximo estipulado para perseguir las conductas ilícitas.

Donde la prescripción se instituye como un límite al ejercicio del ius puniendi estatal, de forma que, transcurrido el plazo previsto en la ley, no se puede llevar adelante la persecución pública derivada de la sospecha de que se ha cometido un hecho punible concreto.

Por lo que la prescripción, permite: Efectivizar el derecho que tiene toda persona a liberarse de la condición de sospecha, derecho que está vinculado directamente al respeto a la dignidad del hombre y a la garantía de la defensa en juicio; alcanzar la seguridad jurídica y afianzar la justicia, impidiendo al estado ejercer arbitrariamente e indefinidamente su poder de castigar, ya que no es posible que se prolongue indefinidamente situaciones expectantes de posible

sanción; y evitar que el transcurso del tiempo conlleve a que el castigo previsto ante un hecho punible carezca de razón alguna, porque en buena medida, al modificar el tiempo las circunstancias concurrentes, la adecuación entre el hecho y la sanción principal podría haber desaparecido.

1.2.2.7. Principio de irretroactividad

Este principio tiene consecuencias concretas sobre la configuración del delito la infracción administrativa, así: aplicará retroactivamente la nueva ley, que hace desaparecer un delito anterior o que reduce su penalidad; no se aplicara retroactivamente la nueva ley que agrava la penalidad de un delito preexistente, y cuyo tipo se mantiene en la nueva ley; y no se aplicará retroactivamente la nueva ley que crea un delito inexistente en la legalidad anterior.

Retroactividad es la proyección del ámbito temporal de las normas a hechos o conductas previas a su promulgación. Como regla general ninguna ley, en estricto sensu, es retroactiva, puesto que no puede reglamentar, ni modificar el pasado, sino solo extender sus consecuencias jurídicas en el presente a situaciones que se produjeron en el pasado.

1.2.2.8. Principio de culpabilidad

Este principio supone la imputación de dolo o culpa en la acción infractora, por lo que, solo serían responsables de las infracciones los administrados o el personal de la administración que resultaren responsables de la imputación aún a título de mera inobservancia de la norma infringida. De este principio se desprende que el elemento subjetivo de la culpabilidad no puede ser sustituido por solo el elemento objetivo, este principio se fortalece con la presunción de

inocencia, debiendo la administración probar que el administrado a quien se le atribuye la infracción actuó con dolo o culpa.

El artículo 12 Cn., expresa que: “Toda persona a quien se le impute un delito, se presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley y en juicio público, en el que se aseguren todas las garantías necesarias para su defensa.”

Los tiempos actuales requieren de herramientas acorde al contexto, es por ello que legislativamente, se le da vida a la Ley de procedimientos administrativos, por medio del Decreto legislativo n° 856. No existía un asidero legal para los principios de los procedimientos administrativos y en la nueva norma en el Título V de la Potestad Sancionadora, Capítulo Primero, Aspectos Generales para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, se regulan los principios que rigen tal potestad.

Ley de procedimientos administrativos. “Art. 139.- *El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, además de lo establecido en el Título I de esta Ley, estará sujeta a los siguientes principios:*

1. Reserva de Ley: la potestad sancionadora de la Administración Pública se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley y siguiendo el procedimiento previsto para su ejercicio;

2. Principio de Tipicidad: solo imponerse las sanciones previstas como tales en la Ley, de manera clara, precisa e inequívoca. Las normas que establezcan infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica. No obstante, podrá acudirse a los Reglamentos o normas administrativas para

desarrollar o introducir especificaciones al cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas, pero sin crear nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites fijados por la Ley;

3. Irretroactividad: solo podrán aplicarse las infracciones y sanciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. (...);

4. Presunción de Inocencia: no se considerará que existe responsabilidad administrativa, mientras no se establezca conforme a la Ley, para lo cual se requiere prueba de la acción u omisión que se atribuya al presunto infractor;

5. Responsabilidad: solo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción las personas naturales y jurídicas que resulten responsables a título de dolo, culpa o cualquier otro título que determine la Ley.

6. Prohibición de Doble Sanción: no podrán sancionarse los hechos que hayan sido objeto de sanción penal o administrativa, siempre que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento; y,

7. Proporcionalidad: en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por parte de la Administración Pública, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de infracción y la sanción aplicada. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que de las infracciones tipificadas no resulte más beneficio para el infractor que el cumplimiento de las normas

*infringidas.*¹⁷

Esta nueva normativa viene a regular los principios en materia de la potestad sancionadora de la administración pública y viene a unificar y además viene a ser supletorio a falta de regulación. Esto fortalece el actuar de la administración pública, para que sus actos sean encaminados a favorecer, a la administración y a los administrados, según corresponda el derecho.

1.2.3. Marco constitucional y legal potestad administrativa sancionatoria

1.2.3.1. Fundamento constitucional

Sin duda, existen distintas normas en nuestra Constitución que tienen incidencia en el derecho administrativo, disposiciones alusivas al desarrollo de las actividades que se suscitan entre la administración y los administrados, por tanto, constituyen la base legal donde se sustenta constitucionalmente el derecho administrativo y por ende sus vertientes, uno de ello es el Derecho a la seguridad jurídica, establecido en el art. 2 Cn., esta disposición hace referencia, a que los ciudadanos, tengan la certeza de la aplicación de la ley, como la más alta expresión de un estado de derecho y sus procedimientos en cada caso concreto con las instituciones previamente establecidas de acuerdo al art. 14 Cn., el cual dice:¹⁸

“Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No

¹⁷ Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018).

¹⁸Sala de lo Civil, Sentencia Interlocutoria, Referencia 1345-2004 (2004).

obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad”.

Es importante aclarar lo siguiente, en 1983, en la Constitución, originalmente se reconocía la potestad sancionatoria en el Art.14 Cn., pero en 1996, hubo una reforma y se regulo que la administración podría imponer sanciones, pero respetando el debido proceso y se disminuyó la sanción administrativa de arresto de quince días a cinco días, así mismo la posibilidad de permutar la multa con servicios sociales prestados a la comunidad. Este análisis nace de la comparación del artículo anterior y el actual reformado, puede decirse, que antes de la reforma no había un procedimiento y no había respeto a las garantías del proceso y esto era porque la mayoría de leyes administrativas, eran preconstitucionales, no existía tal exigencia.

El estudio del derecho administrativo sancionador, ha determinado que todas las actividades públicas implican necesariamente el ejercicio de potestades dentro de los límites del ordenamiento jurídico, a lo largo de la historia.

La potestad sancionadora de la administración, es un poder jurídico en virtud del cual la administración impone correcciones a los administrados por realizar conductas contrarias al orden jurídico. Es pues, el poder sancionador de la administración, un poder de signo represivo que se acciona frente a cualquier perturbación que del ordenamiento jurídico se produzca.

La finalidad de la existencia de la potestad administrativa, es garantizar el mantenimiento del orden general, ya sea el de la sociedad en su conjunto, o

el del interior de la administración, mediante la represión de las conductas que son contrarias al mismo.

Las justificaciones del desarrollo de la potestad sancionadora en manos de los entes administrativos obedecen a razones pragmáticas evidentes, sin ello, se dificultaría el cumplimiento de su compleja labor. Es por ello que se señala que el poder punitivo corresponde a la administración no como un privilegio sino como un instrumento para el cumplimiento de sus fines inmediato y eficaz en orden a la satisfacción de los intereses generales, a partir del concepto de poder sancionatorio expuesto, pueden extraerse los elementos esenciales de tal institución:

En primer lugar, el poder de la administración para sancionar es un auténtico poder que deriva del ordenamiento jurídico encaminado al mejor gobierno de los diversos sectores de la vida social.

En segundo lugar, la potestad sancionadora tiene un efecto aflictivo. Los entes administrativos en el ejercicio de su poder sancionador trae como resultado la imposición de una medida de carácter aflictivo para el administrado, que puede consistir, tanto en la privación de un derecho preexistente (sanción interdictiva) como en la imposición de un nuevo deber (sanción pecuniaria).

En tercer lugar, el poder punitivo de la administración, tiene como finalidad la represión; es decir, castigar una conducta contraria a derecho y restablecer al orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.

La sala de lo contencioso administrativo, de la corte suprema de justicia, se expresó ampliamente sobre el contenido del Art.14 Cn., con base a la potestad

sancionatoria de la administración, al determinar que: “es muy necesaria la existencia de una potestad sancionatoria administrativa, para el adecuado cumplimiento de su función, uno de los criterios para la interpretación del Art. 14 Cn., es el enfoque sistemático, visualizado por otros tratadistas como el principio de unidad de la Constitución.

Por tanto, la Constitución debe interpretarse siempre como un cuerpo o conjunto orgánico y sistemático, integrado por reglas y principios racionales e inseparables vinculados entre sí, por lo cual ninguna de sus cláusulas debe considerarse aislada, sino como parte de un sistema”.

Además se explicó; que en la Constitución vigente, se encuentran otras disposiciones que, de forma expresa o implícita, atribuyen a la administración pública potestades sancionatorias diferentes a las indicadas en el Art. 14 Cn., por ejemplo, el Art. 68 Cn, al referirse a las potestades administrativas del consejo superior de salud pública y de las juntas de vigilancia, señala, que estos organismos tendrán facultad para suspender en el ejercicio profesional a los miembros del gremio bajo su control, cuando ejerzan su profesión con manifiesta inmoralidad o incapacidad. Asimismo el Art. 182 Cn., al establecer las atribuciones de la corte suprema de justicia, señala en la nº 12, que ésta podrá suspender o inhabilitar a los abogados autorizados por los motivos previstos (...)”¹⁹.

Por su parte la sala de lo constitucional comparte el criterio sostenido por la

¹⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, Referencia 149-m-99 (2000).

sala de lo contencioso administrativo, en el sentido que debe quedar establecido que el Art. 14 Cn., al regular y atribuir a la autoridad administrativa la potestad de sancionar mediante arresto o multa las contravenciones, de ninguna manera tiene carácter excluyente o restrictivo, como para sostener, que una autoridad, en el ejercicio de la función administrativa que naturalmente le compete, no puede ser facultada legalmente para imponer otra especie de sanción, ante las contravenciones correspondientes.

El arresto y la multa han sido considerados como penas en la legislación o derecho penal. Esa circunstancia fue considerada indudablemente por el constituyente salvadoreño en la formulación del Art. 14 Cn., y es el supuesto de la expresión que sigue a la regla general que corresponde únicamente, al órgano judicial la facultad de imponer penas.

En efecto, la expresión que le sigue: No obstante, usada en la segunda parte del Art. 14 Cn., para facultarle a la autoridad administrativa la imposición de sanciones, como el arresto y la multa, por las contravenciones a las leyes o normas administrativas, sólo implica el recordatorio del origen penal de esas sanciones, pero de ninguna manera, se erige como la base para sostener, que son las únicas sanciones administrativas que la Constitución faculta, a la autoridad administrativa en ejercicio de sus atribuciones legales.

Esta interpretación, como se colige, abona a considerar que la administración posee una amplia gama, para desplegar su potestad sancionatoria, que por tanto requiere, evidentemente del respeto al principio de legalidad, reserva de ley y tipicidad de posibilidades.

Otro de los preceptos constitucionales es el Art. 15 en relación con el Art.86

Cn, en el primer art. dice: “Art. 15.- Nadie 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”, claramente se expresa que ninguna persona puede ser juzgada si no es con base a las leyes vigentes y por los tribunales existentes al momento de producirse el hecho del que se le acusa. De realizar lo contrario se estaría violentado con claramente el Principio de legalidad.²⁰

Respecto a lo anterior la sala de lo constitucional, emitió jurisprudencia donde sostiene que; “el principio de legalidad, asegura a los destinatarios de la ley, que sus conductas no pueden ser castigadas, sino en virtud de una ley dictada y promulgada con anterioridad al hecho considerado como infracción.²¹

Los artículos 1 y 2 de la Cn., expresan que “El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común...” entendiendo a la seguridad jurídica como la certeza de la vigencia y aplicación de la ley, tanto en los gobernantes como en los gobernados, sin discriminación, ni parcialidad. Es decir, no caben clausulas generales o indeterminadas de infracción, que no permitan al órgano sancionador actuar con excesivo arbitrio o exceso de poder.²²

El Art. 18 Cn. Regula el derecho de petición y respuesta, donde el ciudadano

²⁰ *Ibíd.*

²¹ Sala de lo Constitucional, Sentencia de Amparo, Referencia 422-97 (1999).

²² Sala de lo Constitucional, Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 16-2001, (2003).

tiene derecho a presentar sus pretensiones por medio de una autoridad pública, a fin que se le otorgue en el ejercicio de un derecho subjetivo, y por ello la administración seguirá el respectivo procedimiento administrativo a fin de que se le resuelva y que le haga saber sobre lo mismo.

Este mismo artículo además del derecho de petición contiene el derecho a respuesta por ello si la administración resuelve de forma contraria a los intereses legítimos, esta resolución se puede impugnar mediante los recursos administrativos que la ley dispone, con el objeto de restablecer sus derechos.²³

En el ordenamiento jurídico salvadoreño se regula en el Art. 14 Cn., el cual expresa que la administración podrá imponer sanciones, respetando el debido proceso legal, y también nos dice que la sanción administrativa es de hasta por el máximo de cinco días o con multa, y puede permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad.

Sin duda, existen distintas normas en nuestra Constitución que tienen incidencia en el derecho administrativo, disposiciones que son relativas al desarrollo de las actividades que se suscitan entre la administración misma y los administrados, por tanto, constituyen la base legal donde se sustenta constitucionalmente el derecho administrativo y por ende sus vertientes.

²³ El art. 18 literalmente dice: “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.” La jurisprudencia de la SC dice que éste derecho puede ser ejercido por cualquier habitante de la república, véase la sentencia definitiva de amparo de cuatro de junio de mil novecientos noventa y siete, ref. 41-m-96

1.2.3.2. Fundamento legal

La asamblea legislativa a través del Decreto legislativo n° 856, emite la Ley de procedimientos administrativos, que es una herramienta útil en el que hacer de la administración pública, al no contar con un instrumento que fortaleciera la actividad que se ejecuta por medio de la administración en todas sus esferas en especial en lo que a procedimiento se trata.

Respecto a la actividad que realiza el ministerio de medio ambiente y recursos naturales, específicamente en las sanciones que imponen por el procedimiento administrativo, es necesario que hacer referencia a la ley que fue emitida el 15 de diciembre de 2017 y publicada el 13 de febrero de 2018, por ser un instrumento legal reciente, actualizado y acorde al contexto jurídico que se vive.

El Art. 1 de la Ley de procedimientos administrativos dice: Las Disposiciones de la presente Ley tienen por objeto regular: 4) “El ejercicio de la potestad normativa, así como los principios y garantías del procedimiento administrativo sancionador.” Esto nos lleva a que dicha ley regula específicamente sobre el procedimiento sancionador, y, el Art. 2 LPA, señala que, *“La presente ley se aplicará al órgano ejecutivo y sus dependencias, a las entidades autónomas y demás entidades públicas...”*, respecto a qué entidades entran bajo el régimen de esta nueva ley, y por ende deben realizar gestiones para ejercer lo que mandata la misma.

Sobre el procedimiento administrativo, es preciso decir, que el Art. 64 LPA reza: *“El procedimiento podrá iniciarse: Por decisión propia de la autoridad competente, como consecuencia de orden superior, o a petición razonada de*

otros órganos o funcionarios; 2. A petición del interesado; y, 3. Por denuncia de particulares.”, precisamente se encuentra similitud con lo que declara el Art. 91 LMA, en su inciso uno: “el procedimiento administrativo sancionatorio se iniciara de oficio, por denuncia o aviso ante el Ministerio...” son las formas de iniciar un procedimiento ante una falta por la vía administrativa.

De igual forma, el art. 155 LPA expresa del resarcimiento e Indemnización: “*Si las conductas sancionadas hubieran causado daños o perjuicios a la Administración Pública o a terceros, la resolución del procedimiento, además de imponer la sanción que corresponda, también podrá declarar:*

1. La exigencia al infractor de la reposición a su estado originario de la situación alterada por la infracción o la adopción de las medidas que fueran necesarias para restablecer la legalidad alterada con la infracción; y,

*2. La indemnización por los daños y perjuicios causados, los cuales podrán ser determinados por el mismo órgano que dictó la resolución sancionadora, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que se determine. Si no se pudiera determinar en el mismo expediente, quedará expedita la vía judicial correspondiente”.*²⁴

Se aplica una sanción luego de haber seguido un procedimiento de ley, con las garantías del debido proceso, y luego se aplica una sanción o se toman medidas que fueren necesarias como ocurre actualmente con el MARN luego

²⁴Ley de Procedimientos Administrativos (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2018).

de la declaratoria de inconstitucionalidad donde se eliminó la sanción en este caso multa, y que por tanto, dicha institución debe recurrir a aplicar medidas alternativas que la ley le facultad ante ausencia de la multas.

1.3. Potestad sancionatoria ambiental

1.3.1. Antecedente histórico

1.3.1.1. Definición de medio ambiente

Es preciso, inicialmente, para comprender qué es la potestad sancionatoria ambiental, establecer que el derecho ambiental, es un conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción, que tiene lugar entre los sistemas de los órganos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de un efecto, de lo que se espera una modificación significativa, de las condiciones de existencia de dichos organismos”.²⁵

También se puede definir como el “conjunto de condiciones externas que afectan al comportamiento de un sistema. En particular, conjunto de condiciones climáticas, edáficas, bióticas, etc., en las que se desarrollan las actividades de los seres vivos”²⁶

Otra definición señala que el medio ambiente: es el sistema de elementos

²⁵ Raúl Brañes, Manual de derecho ambiental mexicano, 2ª edición, (México D.F.: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000) 29.

²⁶ Silvia de Zsogon Jaquenod. Iniciación al derecho ambiental, primera edición, (Madrid: editorial Dykynson, 1996) 20.

bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y la comunidad en la que viven, determinando su relación y convivencia, en el tiempo y el espacio”²⁷, debido a que es exactamente este el bien que protege el derecho de medio ambiente.

Un bien jurídico, el cual puede considerarse como “aquellos objetos que el ser humano precisa para su libre autorrelación (los cuales tienen lugar en la vida social), determinados objetos se convierten en bienes jurídicos, en la medida en que están dotados de un contenido de valor para el desarrollo personal del hombre en la sociedad”.²⁸

Algunos doctrinarios consideran que solo es bien jurídico aquel que se encuentra regulado por el derecho,²⁹ pero existen otros que señalan que los bienes jurídicos “son bienes vitales, fundamentales, para el individuo y para la comunidad que precisamente al ser tutelados por el derecho se convierten en «bienes jurídicos”.³⁰

En la actualidad no se puede negar la relevancia que tiene el medio ambiente para la convivencia de la sociedad y por ello es preciso que se vea reflejado

²⁷ Ley De Medio Ambiente, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1998).

²⁸ Jesús María Silva Sánchez, *Aproximación al derecho penal contemporáneo*, 2.ª ed., (Montevideo: Editorial B de f, 2010) 431-432. El bien jurídico, «debe entenderse cuanto es susceptible de portar utilidad a la persona o a la coexistencia en sociedad. Todo bien, en contraposición a mal, constituye un objeto idóneo de valoración jurídica de signo positivo».

²⁹ Véase, Francisco Javier Álvarez García., «Bien jurídico y Constitución», en cuadernos de política criminal, nº 43, (Madrid, 1991), 5. Al legislador se le deben imponer límites para la tipificación penal de las conductas, «ya sean, la naturaleza de las cosas, (tradición) o normativos (constitución)»

³⁰ Antonio García-Pablos de Molina, *Introducción al derecho penal*, 5ª edición, (Madrid: Editorial Ramón Areces, 2012), 174.

dentro del ordenamiento jurídico, iniciando con la Constitución de la república y el desarrollo en leyes especiales, otorgando protección ambiental, según las correspondientes sanciones ya sea de carácter penal o administrativo, pues se busca mediante un procedimiento castigar toda conducta ilícita que dañe el medio ambiente.

El medio ambiente debe considerarse como ese valor esencial que reside en los componentes necesarios para que exista la vida, protegiendo así, el medio natural y urbano. Por ello, el mismo tiene que ser considerado como un bien jurídico colectivo, por lo que se debe proteger como tal, autónomamente; si bien la defensa de la salud y la vida están relacionadas con la protección al medio ambiente, estos bienes no son el objetivo primordial de su defensa, sino que son defendidos mediatamente, es decir, que mediante la defensa del bien jurídico medioambiental se protege la vida y la salud, siendo estos considerados como bienes jurídicos.

1.3.1.2. Definición de sanción administrativa ambiental

Es el conjunto de medidas de carácter coercitivo que desde la administración se imponen a quienes incumplen con las normas administrativas, por quienes desarrollan el mandato superior de protección ambiental, mandato que no sólo contempla cuidado y respeto al medio ambiente sino también su uso racional e incluso la reparación o sustitución.³¹

³¹ *Ibíd.* 11

1.3.1.3. Reseña histórica

En virtud de que en El Salvador, como en el resto de países latinoamericanos, se ha producido una alta degradación ambiental, a causa de la explotación exorbitante de la diversidad biológica que estos países poseen; desde mediados del siglo XX, ha existido una preocupación internacional, por el medio ambiente en la explotación de los recursos naturales de manera excesiva, en la industrialización, la urbanización desmedida a causa de la sobrepoblación, e incluso hoy en día, por los avances tecnológicos.

Esta situación es preocupante, porque del medio ambiente se desprende la subsistencia de la humanidad, por lo tanto, los estados deben garantizar la protección del mismo.

El Salvador, lamentablemente se encuentra en los primeros lugares de los países con deforestación en el hemisferio occidental, lo cual es alarmante, porque de continuar así, peligran derechos fundamentales como a un medio ambiente sano, la vida, entre otros. Por lo tanto, el estado salvadoreño se vio en la necesidad de crear instituciones y leyes que protegieran al medio ambiente.

En 1841, se dictan las primeras normas de protección ambiental, de manera implícita en el derecho a la salud³²y luego en 1855, se decreta el acuerdo

³² Constitución Política de la República de El Salvador (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1841). Artículo 62; que rezaba: "... Forma este poder originariamente el conjunto de vecinos que estén en ejercicio de los derechos de ciudadano; son sus objetos la conservación, progreso y salubridad, comodidad, y ornato de sus vecindarios..."

gubernamental, en el cual se buscó proteger el recurso hídrico, estableciendo la prohibición de enajenar cualquier manantial y fuente que corriera el riesgo de evaporarse o desaparecer, en perjuicio de la humanidad.

En 1859, con la Ley de policía, se le otorga competencia a la policía nacional, para cuidar el aseo y el ornato público, garantizar la propiedad, la caza y la pesca y proteger la agricultura.

En 1860, se promulga el Código civil, en las que se establecen las formas de adquirir el dominio de las especies animales y los frutos naturales; y el aprovechamiento de los recursos hídricos, suelo, flora y fauna, de manera general; pero sin ser protegidos ambientalmente, pues buscaba solamente obtener el dominio absoluto de los mismos.³³

Más adelante, con la Constitución de 1950, los artículos del Código civil, que regulaban la adquisición del dominio sobre un inmueble también adquirirían del suelo y subsuelo fueron derogados y de manera tácita la propiedad de los ríos, cuando estos nacieran y terminara dentro de los límites de la heredad, eran propiedad de particulares, Art. 576 CC.³⁴

En 1970 entra en vigencia la Ley de riego y de avenamiento,³⁵ en la que se establece que los recursos hidráulicos, son bienes del estado. En 1973 se dicta la Ley forestal, que fue una ley con mayor contenido ambiental y que crea el

³³ Código Civil, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1952).

³⁴ Constitución Política de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1950).

³⁵ Ley de Riego y de Avenamiento, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1970).

servicio forestal y de fauna como dependencia del ministerio de agricultura y ganadería, Art. 9 LF.

Luego, se da una reforma agraria en 1980, con la creación de la Ley básica de la reforma agraria, que garantiza la propiedad privada en función social.

También para proteger los recursos naturales, por medio de Acuerdo ejecutivo, no. 236 del 09 de marzo de 1981, que se publicó en el Diario Oficial (DO) N. 62, Tomo No. 270 del 31 de marzo de 1981, se le da vida al servicio de parques nacionales y vida silvestre, como una unidad especializada de la dirección general de recursos naturales, del ministerio de agricultura y ganadería.³⁶

Además, se creó la Ley de actividad pesquera, en la que se establece que para realizar la pesca artesanal, tecnificada y científica debe tenerse la debida autorización de la dirección general de recursos pesqueros y las limitaciones al aprovechamiento de los recursos marinos.³⁷

Posteriormente en 1984, el fondo mundial para la naturaleza, puso en marcha el sistema de canje de la deuda externa de los países en vías de desarrollo por actividades de protección de la naturaleza como acciones para fomentar iniciativas conservacionistas entre los años 1987 y 1991, algunos países se

³⁶ Acuerdo ejecutivo, no. 236, de fecha 09 de marzo de 1981 sobre el servicio de parques nacionales y vida silvestre, como una unidad especializada de la dirección general de recursos naturales, del ministerio de agricultura y ganadería, Portal de transparencia del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, acceso el 23 de agosto de 2019, <https://www.Transparencia.gob.sv/institutions/marn>

³⁷ Ley de Actividades Pesqueras (El Salvador: Asamblea Legislativo, 1981).

sumaron y firmaron acuerdos que consistía en canje por naturaleza.³⁸

En 1990, los Estados centroamericanos, suscribieron el Convenio constitutivo de la comisión Centro Americana de ambiente y desarrollo, para abordar la problemática ambiental a nivel centroamericano, comprometiéndose a la creación de un organismo que protegiera, conservara y mejorara el medio ambiente, y el estado salvadoreño, en cumplimiento a ese compromiso crea el consejo nacional de medio ambiente (CONAMA), que tiene la obligación de velar por la coordinación y surgimiento de la gestión ambiental, y para cumplir con sus fines.

El CONAMA crea, la secretaría nacional del medio ambiente, encargada de ejercer la política ambiental de conservación, y restauración del medio ambiente, funciones que se realizaron hasta 1997, después de la reforma realizada al Reglamento interno del órgano ejecutivo.³⁹

Para el año de 1993 en nuestro país 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.231 del 26 de octubre de 1993, se ratifica el acuerdo con los Estados Unidos de América relativo al establecimiento del fondo y del consejo administrativo de la iniciativa para las Américas en El Salvador. Lo que hoy en la actualidad es el fondo de inversión ambiental de el salvador, FIAES.

³⁸ Informe de la FAO, de la ONU, 1997

³⁹ Decreto Ejecutivo No. 19 (El Salvador: Órgano Ejecutivo, 1994).

Asimismo, el gobierno de El Salvador considerando importante contar con un ente que se encargue de manera integral de la gestión ambiental, crea la secretaría ejecutiva del medio ambiente (SEMA), como una entidad pública adscrita al ministerio de planificación y coordinación del desarrollo económico y social (MIPLAN), por Decreto Ejecutivo No. 19 del 15 de julio de 1994, publicado en DO No. 152, Tomo 324 de fecha 19 de agosto de 1994.

En el año de 1997 el órgano ejecutivo, crea una secretaría de estado que se encargue de formular, planificar y ejecutar las políticas de gobierno en materia de medio ambiente y recursos naturales y crea el ministerio de medio ambiente y recursos naturales, mediante decreto ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997, publicado en el DO No. 88 Tomo No. 335 de la misma fecha.

Las funciones y atribuciones del ministerio de medio ambiente y recursos naturales son establecidas en el Art. 45 A del Reglamento interno del órgano ejecutivo, el cual fue reformado por decreto No. 30 del 19 de mayo de 1997, publicado en el DO No. 89 de esta misma fecha.

Instalado el nuevo ministerio, se le traslada la relación del FONAES para unificar todas las actividades tendientes a la protección, a la conservación, y al mejoramiento, restauración y uso racional de los recursos naturales y medio ambiente, mediante decreto No. 72 de fecha 31 de julio de 1997. Con el MARN ya en formación, era necesario equipar al país, con una legislación ambiental que sea coherente en relación con los principios para la sostenibilidad del desarrollo económico y social, y que permita enfrentar de manera exitosa e integral, los problemas ambientales.

La Ley de medio ambiente, nace según 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. Y en 2000 se crea su respectivo Reglamento, además de una serie de reglamentos para la protección del medio ambiente.

Así, también, se promulga la nueva Ley forestal, establece disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera, pero dejando fuera las áreas naturales protegidas y bosques salados; en razón de que en el año 2005 se emite la Ley de áreas naturales protegidas, que tiene como propósito la conservación de la diversidad biológica y asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos y perpetuando los sistemas naturales, a través del manejo sostenible de los habitantes.⁴⁰

1.3.1.4. Marco constitucional y legal de la potestad administrativa sancionatoria ambiental

1.3.1.4.1. Marco constitucional

En la Constitución de la república salvadoreña se encuentran enmarcados los recursos naturales y el medio ambiente de manera difusa pues no existen de manera concatenada los artículos *que tratan de proteger los mismos, estando regulados en el artículo, 60 inciso 2: “En todos los centros docentes, públicos o privados, civiles o militares, será obligatoria la enseñanza de la historia nacional, el civismo, la moral, la Constitución de la República, los derechos*

⁴⁰ Henry Alexander Mejía, *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, (San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, 2014), 50-51.

humanos y la conservación de los recursos naturales.”

En el artículo 69: “El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. Asimismo, el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que pueden afectar la salud y el bienestar.”

Además en el artículo 101 inc. 2 expresa de manera precisa que: “El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.”

Asimismo el artículo 113: “Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. En esta case de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública.”

Por ultimo el artículo 117 incisos 2 y 3, expresa que: “Se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley. Se prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos.”

Este último artículo determina generalmente las directrices y los lineamientos

básicos para el desarrollo de una política Estatal de los recursos naturales y el medio ambiente, siendo más importante el planteamiento de la regulación del aspecto de que es obligación del Estado, crear los incentivos económicos y proporcionar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados para la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales.

La incorporación del derecho a un medio ambiente sano constitucionalmente, significa acoger, decidida y prioritariamente un sistema normativo ecologista, que busca proteger y conservar los recursos naturales, con relación a un desarrollo sostenible.

En el art 117 Cn., nace el deber general de proteger el ambiente, que es el correlativo del derecho subjetivo contenido en la constitución, la cual declara de interés social, la protección del ambiente, hace nacer la conservación del mismo como incumbencia de todos los habitantes, que estan al estricto respeto de los recursos naturales y a toda faceta constitutiva de ambiente.

La obligación de preservar el medio ambiente es impuesta, fundamentalmente, al Estado., mediante las autoridades debe proveer a la protección del derecho ambiental, al uso racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica a la información y a la educación ambientales. Obligación también impuesta individualmente a todos los administrados, en el sentido de abstenerse de desarrollar conductas que puedan conducir a un resultado contrario al impuesto por la norma jurídica.

Al referirse a esta disposición legal se debe tener en cuenta, que ella se desarrolla en: la protección y prevención ambiental. Cabe resaltar que la

protección del ambiente tiene por fin inmediato no sólo el cuidado de la naturaleza en sí misma, si no el cuidado del hombre y de su calidad de vida, por medio de la satisfacción de sus necesidades vitales.

Una de las ocupaciones primordiales del Estado, es cumplir con una obligación de tomar las medidas necesarias y oportunas para la preservación del medio ambiente, proteger al entorno y a las especies vivientes, de cualquier tipo de alteración perjudicial al ambiente. De allí que los habitantes tienen derecho a exigir una conducta positiva del Estado, en cuanto a inspección, supervisión administrativa y vinculación de la administración a las leyes.

Cuando ello no ocurre y se concreta el daño en una lesión sufrida por los propietarios en sus bienes jurídicos protegidos, los particulares, frente al deber de la administración de actuar y la obligación de resarcir de los particulares contaminantes, tienen derecho a ser indemnizados patrimonialmente por los funcionamientos anormales concretizados en ineficaces actuaciones o muy especialmente en omisiones de la administración. Donde además el estado puede ejercer su potestad para hacer cumplir la normativa constitucional y especial en materia ambiental cuando esta sea infringida.

1.3.1.4.2. Marco legal

Por lo anterior fue necesario tener leyes específicas para regular la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, tales como:

1.3.1.4.2.1. La Ley Forestal

Regula la conservación, el mejoramiento, la restauración y el acrecentamiento

de los recursos forestales, el Estado estimula además, la participación del sector privado en el incremento de la producción arbórea con fines productivos y con reglas claras para su aprovechamiento, así como los mecanismos de prevención que utiliza para evitar la deforestación, con base al Título Sexto llamado “infracciones, sanciones y procedimientos” establece, que el ente encargado para conocer las infracciones de esta ley y sus respectivas sanciones, es el ministerio de agricultura y ganadería, y las infracciones a la Ley forestal procedimiento a seguir y sanción a imponer⁴¹

1.3.1.4.2.2. Ley del riego y avenamiento

Se creó para regular el recurso, el suelo y el agua, facultando al ministerio de agricultura y ganadería, de otorgar premios y concesiones, para aprovechar las corrientes o depósitos de aguas limítrofes nacionales e internacionales; e imponer sanciones al que transgreda la ley y en los artículos 94 al 98, se regulan las sanciones que se impondrán por realizar una infracción a esta ley, asimismo los procedimientos que se seguirán.⁴²

1.3.1.4.2.3. Ley de conservación de vida silvestre

Protege los diferentes espacios de la vida silvestre que se encuentran amenazados o en vía de extinción; y que son importantes e imprescindibles para la conservación del medio ambiente, en esta ley se establecieron los

⁴¹ Ley Forestal: (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2002.)

⁴² Ley de Riego y de Avenamiento, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1970).

parámetros para su aprovechamiento.

Además de establecer que el competente para conocer de las infracciones a esta ley, es la jefatura del ministerio de medio ambiente y recursos naturales, establece cuáles son las infracciones a esa ley, clasificándolas, como leves, menos graves y graves; asimismo como los casos de reincidencia; cuáles son las respectivas sanciones, según el caso y el procedimiento que se deberá seguir.⁴³

1.3.1.4.2.4. Ley de áreas naturales protegidas

Tiene por objeto regular el establecimiento del régimen legal, así como la administración, manejo, e incremento de las áreas naturales protegidas, para conservar la diversidad biológica, asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos esenciales y garantizar que los sistemas naturales sean de manera permanentes.

La norma jurídica aludida, establece como competente al ministerio de medio ambiente y recursos naturales, para conocer acerca de las infracciones y el procedimiento administrativo sancionatorio; clasificando el tipo de infracción y la sanción respectiva, y además, si existe reincidencia, la sanción respectiva a imponer.⁴⁴

⁴³ Ley de Conservación de Vida Silvestre, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1994, reformada en junio de 2001).

⁴⁴ Ley de Áreas Naturales Protegidas, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2005).

1.3.1.4.2.5. Ley de medio ambiente

Esta ley determina las solicitudes que se deben hacer al ministerio de medio ambiente y recursos naturales para obtener permisos ambientales, quien a través de los procedimientos y actos administrativos que la ley establece los autoriza, deniega y sanciona, cuales son las infracciones y su clasificación, los procedimientos para sancionar administrativamente, las reglas para aplicar la sanción y la proporcionalidad en las sanciones para imponer las multas.⁴⁵

1.3.1.4.2.6. Reglamento general de la ley de medio ambiente

El cual 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.

Regulando en los artículos 119, 120 y 121, la responsabilidad ambiental, el procedimiento sancionatorio que se debe seguir y las sanciones accesorias que se impondrán al infractor ambiental.⁴⁶

1.3.1.5. Protección del medio ambiente

El ejercicio de la potestad sancionadora de la administración del estado en el ámbito ambiental es manifestación de la importancia que la protección del medio ambiente ha adquirido en la sociedad y de la asunción de la misma

⁴⁵ Ley de Medio Ambiente, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1998).

⁴⁶ Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, (Órgano Ejecutivo: EL Salvador, 2000).

como función pública.⁴⁷ El derecho ambiental surge como un imperativo jurídico de proteger los parámetros de la biosfera para el desarrollo de la persona, quien tienen el derecho de gozar de un medio ambiente sano o adecuado.⁴⁸

El reconocimiento formal de este derecho humano se debe, en parte, a una “progresiva extensión ontológica del patrimonio jurídico subjetivo en cada uno de los distintos estados y, en gran medida, al surgimiento o la aparición de nuevas amenazas o riesgos potenciales para el libre desenvolvimiento del ser humano.”⁴⁹

La valoración del medio ambiente es una percepción dirigida a incrementar el bienestar físico y emocional del ciudadano, es decir en una mejor calidad de vida. Las sociedades actuales tienden a considerar que el mayor nivel de vida, es directamente proporcional a la importancia otorgada a su medio ambiente.⁵⁰

Por lo tanto se debe concebir al medio ambiente, como un bien jurídico que está en función de la calidad de vida del ciudadano, sobre el que se configura un derecho-deber que ha sido establecido por la Constitución por lo, que el concepto de medio ambiente es evolutivo, dinámico y valorativo, y susceptible

⁴⁷ Jorge Bermúdez Soto, “Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental, universidad católica de Valparaíso XL, (2013): 421.

⁴⁸ Eduardo Javier Ruiz Vieytez, *El derecho al ambiente como derecho de participación* (Guipúzcoa: Itxaropena, S.A., 1990), 46.

⁴⁹ Javier Cremades García, “Aspectos constitucionales del medio ambiente”, nº 6, (Madrid: Uned,, 1994), 59.

⁵⁰ Juan Ignacio Aragonés Tapia y María Amérigo, Cuervo Arango, *Psicología ambiental*, (Madrid: editorial pirámide, 2009), 285.

de protección jurídica por los medios previstos por el ordenamiento jurídico.⁵¹

El derecho, como expresión de la justicia, no puede permanecer indiferente ante la demanda social de protección del medio ambiente, sino que tiene el imperativo de ofrecer una respuesta jurídica a los problemas ambientales. En este sentido, la norma ambiental debe garantizar la preservación del medio ambiente en condiciones adecuadas para posibilitar la vida, presente y futura del hombre sobre la tierra.⁵²

1.3.1.6. Tipos de procedimientos sancionatorios ambientales

Anteriormente se trató sobre la potestad administrativa sancionadora, entendiéndola como la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas y que constituye un complemento de la potestad de mando, previo al debido procedimiento administrativo

En este caso el enfoque principal será en el MARN, para lograr el cumplimiento de los requisitos y normativa legal en la comunidad regulada y para corregir o evitar situaciones que pongan en peligro la salud pública o el medio ambiente.

Entre los mecanismos que actualmente utiliza el MARN para la aplicación de la ley están:

⁵¹ Jesús Jordano Fraga, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, (Barcelona: editorial: José. María. Bosch, 1995), 80.

⁵² Javier Junceda Moreno, *Derecho ambiental*. "Guía jurisprudencial de legislación y procedimiento" (Barcelona: Grupo Difusión, 2002), 8.

1.3.1.6.1. Procedimiento administrativo sancionatorio (PAS)

El cumplimiento de la Ley del medio ambiente es aplicado por la gerencia de cumplimiento ambiental del ministerio de medio ambiente y recursos naturales, quien es la autoridad nacional en materia ambiental.

En caso de que se cometan infracciones ambientales a dicha ley y a su reglamento, ya sea por acciones u omisiones realizadas por personas naturales o jurídicas, inclusive el Estado y los municipios, se pone en marcha el procedimiento administrativo sancionatorio, procedimiento se encuentra regulado en la Parte III de la Ley del medio ambiente, que se refiere a la “Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal”, y trata sobre las “Infracciones, Sanciones, Delitos y Responsabilidad Ambiental” y de manera más explícita, en su Capítulo II, específicamente en los Arts. 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97 y 98; están encaminados a dos aspectos esenciales respecto a la sanción y al infractor ambiental, y que deben observarse en el desarrollo del proceso administrativo sancionador:

- 1) Sancionar económicamente (multa), a la persona que cometa, por acción u omisión, cualquiera de las infracciones ambientales establecidas en la Ley del medio ambiente (art. 86), ya sean graves o menos graves. (art. 87 letras a y b). Tales multas se establecen en salarios mínimos mensuales, y oscilan entre 2 a 100 S.M.M., cuando constituyan infracciones menos graves y entre 101 a 5,000 S.M.M., cuando sean graves. (art. 89).
- 2) Que el infractor restaure, restituya o repare el daño causado al medio ambiente (art. 96).

1.3.1.6.2. Procedimiento administrativo de medidas preventivas

Es una estrategia, que evita los impactos ambientales negativos de una actividad, obra o proyecto y tiene su justificación de aplicabilidad, cuando se encuentre ante la presencia o inminencia de las siguientes situaciones:

- 1) Un daño grave concreto al medio ambiente.
- 2) Un daño grave concreto a la salud humana.
- 3) Que exista un riesgo que directamente amenace con deteriorar o deteriore el medio ambiente.
- 4) Que exista un riesgo que ponga en peligro o afecte la salud humana y la calidad de vida de la población.

En tal sentido, es ineludible el deber del estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al medio ambiente por la intervención humana, en la realización de una actividad económica.

Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar las medidas técnicas, que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente.

La prevención implica tomar medidas con el fin de prevenir, por ejemplo: la extinción de las especies de la flora y fauna, la contaminación de los mares (por petróleo, desechos radioactivos, desperdicios y sustancias peligrosas, de fuentes terrenas o de cualquier fuente), la contaminación de los ríos, la violenta

modificación del ambiente, los efectos adversos de las actividades que previenen la migración de especies, la contaminación del aire, la modificación de la capa de ozono, la degradación del ambiente natural, las implicancias adversas de los impactos ambientales, la pérdida de la biodiversidad, etc.

Es del caso advertir que, si bien los principios de prevención y precautorio están relacionados, existe una distinción entre ambos. Entendiéndose que la prevención se basa en dos ideas-fuerza: uno, el riesgo de daño ambiental se puede conocer anticipadamente y dos poder adoptar medidas para poder neutralizarlo. Y la precaución, en su formulación más radical, se basa en la idea: de que el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido de manera anticipada porque no se puede materialmente conocer los efectos a medio y largo plazo de una acción.

La posibilidad de anticipación es limitada e imperfecta al estar basada en nuestro grado o estadio de conocimientos científicos, los cuales son limitados e imperfectos.⁵³ Asimismo, la peligrosidad de la cosa o actividad es ya bien conocida, y lo único que se ignora es, si el daño va a producirse en un caso concreto. Por otro lado, en el caso de la “precaución” la incertidumbre recae sobre la peligrosidad misma de la cosa, porque los conocimientos científicos son todavía insuficientes para dar una respuesta acabada al respecto.⁵⁴

⁵³ Patricia Jiménez De Parga Y Maseda, “Análisis del principio de precaución en derecho internacional público: perspectiva universal y perspectiva regional europea, política y sociedad”, núm. 3 (Madrid: UCM, 2003), 16-17.

⁵⁴ Roberto Andorno, “El Principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica”. (Buenos Aires: La Ley, 2002.), 15.

La Constitución de El Salvador, por ejemplo, no contiene ninguna disposición que haga mención del tema de la prevención y precaución, como principios rectores del derecho ambiental a nivel constitucional. Apenas se refiere a que el Estado debe establecer políticas ambientales. Conllevando a que sean determinados mediante Ley, los aspectos relacionados a impedir impactos sobre el ambiente mediante los principios de prevención y precaución. En efecto el art. 2 de la Ley del medio ambiente que corresponde a los principios de la política nacional del medio ambiente en la letra E, se refiere a que, *en la gestión de protección de medio ambiente prevalecerá el principio de prevención y precaución.*

Por lo tanto, la óptica de aplicación de estos principios se da a nivel de política pública y legislación secundaria pero no como una obligación de cumplimiento de derechos constitucionales. Además, el principio de precaución se entiende como la posibilidad de aplicar medidas eficientes para impedir la degradación ambiental, más no para prohibirla.

1.3.2. Diferencias entre la potestad sancionatoria administrativa y la potestad sancionatoria ambiental

La potestad administrativa y ambiental se le suele asemejar con el poder de policía, al partir del concepto amplio, que ha sido dado al mismo por la doctrina norteamericana, que excede al concepto europeo “narrow”, especialmente en la doctrina francesa e italiana, reduciéndolo a la idea tripartita de seguridad, moralidad y salubridad, entendiéndolo con la visión “broad and plenary”, es decir extendiéndolo al ámbito económico y social, comprensivo del bienestar general de la comunidad, así como la regulación de su vida económica.

De allí que el poder de policía ambiental, se traduce en la imposición a los particulares, de las clásicas obligaciones de no hacer, abstenerse, tolerar y también, de hacer. Obviamente que al incumplimiento de tales obligaciones podrán aplicarse las sanciones previstas de multa, decomiso, inhabilitación, incluyendo la prisión, si la actividad dañosa esté prevista como delito.⁵⁵

Por lo anterior es de suma importancia, establecer la diferencia existente entre potestad sancionatoria administrativa y la potestad administrativa ambiental. Pues si bien es cierto, posee fundamentos y aspectos doctrinarios similares, pero respecto a sus finalidades, pueden surgir algunas diferencias.

1.3.2.1. Potestad sancionatoria administrativa

Es la facultad de la administración pública, de imponer sanciones, a través de un procedimiento administrativo, cuya finalidad es imponer la sanción, la cual se entiende, como un mal infringido a un administrado, como consecuencia de una conducta ilícita, con una finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.⁵⁶

Tiene como objetivo la verificación y represión de actuaciones y omisiones que

⁵⁵ Carlos Alfredo Botassi. Derecho administrativo ambiental. (La Plata: Editora Platense S.R.L., 1997), 124. Carlos afirma que, el poder de policía es una potestad atribuida al órgano legislativo para que reglamente el ejercicio de los derechos constitucionales de los habitantes.

⁵⁶ Potestad Sancionadora, concepto jurídico publicado en el sitio web Enciclopedia jurídica, acceso el 11 de julio de 2018, <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm>

contravienen la legalidad jurídico-administrativa, ya que la finalidad de todo sistema sancionador en el ámbito de la administración pública, se fundamenta en garantizar el cumplimiento efectivo del orden jurídico vigente, es decir que busca que no existan anormalidades en el seguimiento del proceso, pues si se manifiestan situaciones de antijurídica, se impidan y así permitir que sean sancionados los responsables de los ilícitos administrativos. Se trata de un tipo de potestad pública regida por los principios muy similares a los del orden jurisdiccional penal, tanto en lo que hace a las garantías materiales como procedimentales.

1.3.2.2. Potestad sancionatoria administrativa ambiental

En la normativa administrativa ambiental un aspecto importante y que marca diferencia entre la potestad sancionatoria administrativa, es el resarcimiento de daños ambientales, y esto debido a que la LMA, otorga facultades a la administración ambiental, para establecer los daños correspondientes en sede administrativa. Así se encuentra enfáticamente en los Arts. 83 y 96 de LMA, MARN condenará al infractor, a la reparación de los daños causados al medio ambiente. Se rescata de este artículo que el infractor, una vez firme resolución administrativa, tiene un plazo suficiente para hacer efectiva la reparación de los daños ambientales por sus propios medios.

De lo contrario el MARN nombrará peritos que podrán ser biólogos o cualquier otro profesional con conocimiento en física, química, y evaluación económica de los bienes ambientales, para evaluar los daños y así establecer el monto económico a destinar para la reparación de los daños.

La exigibilidad del monto dinerario de parte del MARN deberá hacerlo vía

jurisdiccional (juzgados ambientales) de liquidación de daños, y perjuicios ambientales, ya que la parte final del art. 96 de la LMA, en relación con el art. 121 del Reglamento general de la ley de medio ambiente, estipula que la certificación del valuó tendrá la fuerza ejecutiva contra el infractor. Esto es importante ya que la reparación ambiental corresponderá de forma directa al infractor, en caso contrario a la administración.

La administración ambiental, sólo tendría competencia de establecer el monto de los daños y perjuicios de bienes ambientales cuya titularidad le corresponda es decir, los que estén sujetos al dominio público, como: los recursos marinos, las lacustres, los fluviales, forestales, áreas naturales protegidas, entre otros. En cambio, no le compete, establecer el importe, en los bienes ambientales que pertenezcan a los particulares, porque en este caso el derecho a reclamar corresponde al propio particular y la decisión, de ser indemnizable o no, no está sujeto a la jurisdicción ambiental.⁵⁷

Es esencial la diferencia entre la potestad sancionatoria administrativa y la potestad administrativa ambiental, pues si bien es cierto que ambas convergen en los principios, su finalidad es distinta, mientras la potestad sancionatoria administrativa tiene como fin, castigar, al imponer una sanción a toda conducta ilícita que trasgreda una norma de orden público, previamente descrita dentro del ordenamiento legal, y por otra parte la potestad sancionatoria ambiental, de igual manera se rige por principios y un procedimiento que inicia, ante el cometimiento de una infracción a la norma descrita y es ahí donde se aplica

⁵⁷ Mejía, *Responsabilidad por daños al medio ambiente*, 218.

una sanción al daño que se produce, contra el medio ambiente y sus recursos y por ello se debe reparar y resarcir el daño y no solo es de aplicar una sanción.

CAPITULO II ANALISIS DEL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE MEDIO AMBIENTE

Se expone el análisis del proceso de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley de medio ambiente, que establece los argumentos donde intervienen cada una de las partes.

2. Alegatos de las partes

Es necesario considerar para fundamentar este apartado, qué motivó a los ciudadanos que interpusieron la demanda de inconstitucionalidad para iniciar este proceso, qué alegó el ente demandado, cuál fue la intervención de la fiscalía general de la república, y la razón por la que no se pronunció el ministerio de medio ambiente y recursos naturales.

2.1. Parte activa

La legitimación activa en el proceso de inconstitucionalidad, es referida a todo aquel ente o sujeto, legitimado para incoar el control de constitucionalidad de una ley, decreto o reglamento, considerada contraria a la ley suprema. En nuestro sistema jurídico, los sujetos facultados para iniciar dicho proceso son:

cualquier ciudadano, las personas jurídicas por medio de un ciudadano⁵⁸, el fiscal general de la república⁵⁹ y el procurador para la defensa de los derechos humanos.⁶⁰

Cualquier ciudadano, tiene la acción de promover una inconstitucionalidad, en razón de la denominada “acción popular de inconstitucionalidad”. El interés que legitima a cualquier ciudadano, para pedir que se declare una disposición o cuerpo normativo inconstitucional, no está dado por ser el titular de un derecho fundamental y haber recibido un agravio directo por los actos impugnados, sino que está dado por la defensa abstracta de la Constitución.⁶¹

Por lo que ciudadanos interponen ante la Sala de lo constitucional, una demanda de inconstitucionalidad, contra el art. 89 LMA, sobre la vulneración del principio de legalidad art.15 Cn. y seguridad jurídica art. 2 Cn.

2.1.1. Argumentos de los demandantes para sostener la vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica

La parte demandante alego los siguientes argumentos dentro de la acción promovida de inconstitucionalidad: Los actores manifiestan que el art. 89 de LMA transgrede el principio de legalidad (Art. 15 Cn), debido a que prevé una

⁵⁸ Ley de Procedimientos Constitucionales, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2006).

⁵⁹ Artículo 193 n°2, Constitución de la república de El Salvador, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1983).

⁶⁰ Ibídem, Artículo 194 n°4.

⁶¹ Esta acción se encuentra regulada expresamente por la misma constitución en el art. 183 al establecer: “la corte suprema de justicia por medio de la sala de lo constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes... y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano”.

sanción indeterminada. Aseveran que en nuestro país el salario mínimo se clasifica con base en sectores productivos: (i) para trabajadores de comercio y servicio; (ii) para trabajadores de industria; (iii) para trabajadores de maquila textil y confección; y (iv) para trabajadores agropecuario; de modo que no se precisa, cual 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 citan la sentencia de 9-X-2007, Inc. 27-2006. No obstante, aclaran 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 el caso presente.

Los peticionarios afirman que el art. 89 de LMA contraviene el derecho a la seguridad jurídica (arts. 1 y 2 inc. 1 Cn), porque no establece en forma clara y precisa a que salario mínimo se refiere, situación que implica que, al momento de aplicar la sanción administrativa, la determinación de la tarifa de la sanción que debe imponerse quedara en el arbitrio del aplicador. Y que según los demandantes, tendrán que elegir entre una amplia gama de salarios de los varios rubros o sectores que se contemplan en las respectivas leyes, así como los recolectores de café, de la caña de azúcar, del algodón, etc.

Por lo tanto, es necesario hacer una mención y explicación de estos principios para hacer una correcta relación interpretativa, de acuerdo a su aplicación.

2.1.1.1. Aplicación del Principio de Legalidad

En primer lugar, conviene destacar la jerarquía esencial del principio de

legalidad, como uno de los axiomas más importantes de la sistemática penal, y fundamentado del orden constitucional, precisamente a partir de los grandes principios de reserva de ley y de separación de los poderes del estado. Tal figuración del principio de legalidad, lo erige como uno de los principios esenciales, en cuanto a la capacidad de limitar al poder penal del estado. Aquí sólo interesa destacar lo concerniente, a dos de las fórmulas de limitación, la cual, está circunscrita a la garantía de que la ley penal debe ser escrita y previa.

La primera de las garantías: garantía de ley escrita, o *nullum crimen nulla poena sine lege scripta*, formulación que corresponde a no poder configurarse delito o falta, ni imponerse pena o medida de seguridad, sin ley escrita, precisamente por eso es que el Art. 1 CP, estatuye que: *“Nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión que la ley penal no haya descrito...”*

. La anterior norma tiene claro fundamento en el Art. 15 Cn., que manda que: *“Nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate”*. Y en igual sentido se prescribe en los Arts. 15 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos y 9 de la Convención americana sobre derechos humanos. En todas las normativas aludidas, el principio de legalidad, como ley escrita, es de imperioso reconocimiento, y vale decir, que no se trata de cualquier ley, sino únicamente de la emanada por el poder legislador.

Por la extensión de esta garantía, se dirige al órgano que emite las normas de carácter penal, que en el caso, conforme a la Constitución, lo determina el órgano legislativo, lo anterior significa, que la criminalización de conductas elevadas a la categoría de hecho punible como delitos o faltas, y las sanciones

que le estén asociadas, es exclusiva y está reservada al legislador; de ahí que a los otros órganos, les este excluida en el orden penal, esta facultad de configurar conductas delictivas, o crear penas o medidas de seguridad.

La importancia de la ley escrita, alcanza su completa dimensión, cuando se examina como garantía política de la separación de poderes, por lo cual únicamente al poder legislativo, le esta atribuida en materia de derecho penal, la creación de delitos y penas, la función de la determinación punitiva, en ninguna circunstancia corresponde a otro órgano que no sea el legislativo.

En esta situación es importante señalar el principio de reserva de ley, que señala que corresponde al legislador la creación de los delitos, esta potestad le está confiada al órgano político poder legislativo en el cual por propia naturaleza, se goza de la mayor representación del pluralismo social, y lo mismo corresponde con la pena, por cuanto éste es el mecanismo, que el estado utiliza para restringir los derechos fundamentales de los gobernados, que cometen culpablemente las conductas que se había prohibido con rango de delito.

Mientras que en la creación de las conductas penales, la excepción que se ha hecho, es la de las normas penales en blanco, pero bajo ciertas condiciones que son restrictivas, en cuanto a la pena, el principio de reserva se mantiene absoluto, el poder legislativo no puede delegar la determinación del merecimiento de la pena, en ninguna de sus formas, ni en cuanto a su especie ni en cuanto a su duración o su cuantía, en suma el poder ejecutivo por ejemplo no puede en ningún caso determinar la extensión de la pena ni en su especie ni en su contenido, y tal facultad que es indelegable tampoco puede el poder legislativo confiársela a otro poder, si así lo hace, vulnera la Constitución.

2.1.1.2. Consideraciones y diferencias entre principio de legalidad y tipicidad

Es necesario hacer constar una diferencia en cuanto a principios de legalidad y tipicidad, cuando son aplicables a un campo de derecho administrativo que se tratará. Donde el principio de legalidad constituye un elemento consustancial al estado de derecho y se constituye en una conquista política irreversible de los ciudadanos frente al poder estatal en lo relativo a la protección y garantía de sus derechos fundamentales. El mismo descansa en la noción que el uso del poder coercitivo del estado sobre sus gobernados, descansa en que éste, haya sido previamente determinado mediante una ley genérica y abstracta elaborada conforme pautas de claridad y certeza en cuanto a la descripción de lo punible.

Se trata de un nuevo modelo a seguir en lo contencioso-administrativo, lo cual resulta de total aplicación cuando de procedimientos administrativos se habla, toda vez que permite observar ya no solo la potestad sancionadora que tiene el ente estatal, sino que además se pueden visualizar las actuaciones que dentro de la misma se generen, bajo una óptica garantista, donde el procedimiento administrativo sancionador se constituya en una verdadera garantía a favor de la persona, evitando actuaciones arbitrarias y la consecuente imposición de sanciones, cuyo único fin sea mostrar el poder estatal.

Como manifestaciones del principio de legalidad, se encuentra la reserva legal y la tipicidad, la primera en el orden formal, mientras que la segunda está

referida a un plano material.⁶²

De este modo, se concretan dos garantías que operan de modo conjunto: la reserva de ley y la tipicidad. Regulación por norma con rango de ley y que la ley tipifique concretamente la infracción y la sanción. Por lo que la diferencia radica en que el principio de tipicidad es una manifestación en un plano material del principio de legalidad.

Por lo que la diferencia radica en que el principio de tipicidad es una manifestación en un plano material del principio de legalidad. Si bien la legalidad consiste en poner en cabeza del poder legislativo la facultad de establecer el marco sancionador.

La tipicidad, por su parte, es considerada como la atribución de dicho órgano constitucional de crear con la mayor precisión posible las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que conste en la norma de tal rango una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y, asimismo, de la vinculación entre una y otra. Es lo que le permite al particular conocer que conductas constituyen una infracción y cuál será, eventualmente, la respuesta punitiva que le corresponderá por tal actividad.

Los principios de tipicidad y de legalidad, entonces, se encuentran fuertemente entrelazados porque el primero debe enmarcarse en el segundo. Las conductas y su reproche deben estar previstos en la ley (legalidad) al igual que su

⁶² Oscar González Camacho, "La Justicia Administrativa" (San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2001), 215-245.

definición en términos precisos y concretos (tipicidad). Dicho en pocas palabras, en materia de sanciones administrativas el principio de tipicidad es una manifestación en un plano material del principio de legalidad, una manifestación que en la práctica une a ambos principios y que por lo tanto no se estudiaran de forma separada, basándose en el principio de legalidad, para analizar el procedimiento de inconstitucionalidad del art. 89 LMA.

De acuerdo a las posiciones doctrinarias, la tipicidad es la descripción de la infracción y del tipo de sanción. Ya que: "el mandato de tipificación se desarrolla en dos planos sucesivos: primero ha de declarar la ley, cuáles son las conductas que se consideran infracción administrativa y luego ha de atribuir a cada una de tales infracciones, la sanción que corresponde". O que el principio de tipicidad es una aplicación del principio de legalidad y exige como es sabido, la delimitación concreta de las conductas reprochables que ameritan la imposición de una sanción determinada.⁶³

La importancia que ha de concederse al principio de legalidad, en el ámbito de la ley escrita, es porque sólo de esa manera se puede garantizar que las normas penales en su contenido esencial y que las penas de manera absoluta, queden reservadas al legislador solamente, en materia de sanciones, no se admiten excepciones de ninguna clase.

La pena como máxima forma de afectación de los derechos fundamentales, únicamente puede ser configurada por aquel poder a quien el pueblo, por

⁶³ Sala de lo Constitucional, Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 17-2003 (2004).

medio de la Constitución le otorgó semejante poder, de restringir y afectar los derechos fundamentales de los gobernados, por ello la configuración de la pena, en todos sus aspectos, es indelegable, si sucede lo contrario, se transgrede el principio de legalidad, por vulneración al principio de ley escrita, afectando en consecuencia la Constitución.

El art. 86 de la Cn., refleja el principio de legalidad, en el sentido que toda actuación de la administración y de los tribunales jurisdiccionales ha de manifestarse necesariamente como ejercicio de un poder o competencia atribuidos previamente por la Constitución de la república y demás leyes. Considerando el referido precepto como la directriz habilitante para el desarrollo de toda actuación de la administración.

Así se afirman las facultades con los que se encuentran revestidos los entes y órganos de la administración pública para la consecución de sus fines, que están llamados a desarrollar. Consecuentemente, los titulares están en obligación de supeditar (someter, subordinar, hacer depender una cosa de otra o del cumplimiento de alguna condición) las facultades encomendadas conforme a lo establecido en la ley; contrario sensu, conllevaría transgresiones a la ley, y por supuesto, contravención al principio de legalidad.

2.1.1.3. Aplicación del principio de seguridad

Con respecto al principio de seguridad jurídica, se entiende como una categoría jurídica fundamental, por medio de la cual los ciudadanos toman certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por los procedimientos regulares y por las autoridades competentes, instituidas previamente por las leyes. Donde la tipicidad exige claridad en la ley, que

ofrezca seguridad jurídica a los ciudadanos acerca de las consecuencias gravosas de la infracción administrativa. No obstante, con ocasión de la vigencia matizada del ius puniendi del estado, en el derecho administrativo sancionador, se ha aceptado estándares deontológicos de conducta, que canalizan la verificación de la infracción administrativa a través de la descripción normativa de actos, hechos u omisiones generadores de responsabilidad administrativa.

De la disposición normativa aludida, resulta clara para los actores la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica; es decir, que el art. 89 de la LMA, es un artículo que trata sobre la fijación de la multa a sancionar infractores que contravengan la normativa ambiental, donde con el concepto de salarios mínimos urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador, hay que remitirnos a los decretos de salario mínimo para saber la cuantía de la multa a sancionar y a los sectores económicos donde provoca una confusión e inexactitud en la norma, cuando desde la creación de la ley debe estar claramente establecida la sanción, en armonía y con base a tales principios, por lo tanto violenta el principio de legalidad y seguridad jurídica.

2.2. Parte pasiva

Esta legitimación, se refiere contra quien se interpondrá la demanda de inconstitucionalidad. En nuestro sistema jurídico, la misma recae sobre la autoridad emisora del precepto normativo impugnado tildado como inconstitucional, esta autoridad puede ser: la asamblea legislativa, el presidente de la república, los ministros de las diferentes carteras de estado, los miembros del órgano judicial, las municipalidades y los titulares de las instituciones oficiales autónomas u otros funcionarios u órganos que ejerzan

potestad normativa.

2.2.1. Asamblea Legislativa

Sujeto que se analizará, por ser la autoridad que emitió la disposición considerada inconstitucional, pero que no fue parte en este proceso, por su inoperatividad, pues el informe que se le solicitó no lo presentó en el término que la ley le confiere.⁶⁴

El papel de la asamblea legislativa en un proceso de inconstitucionalidad se justifica por la relativa indeterminación, contradicción confusión que pueden tener en la práctica los enunciados constitucionales, leyes y demás cuerpos normativos, es necesario que estas cuestiones sean abordadas de manera general, previa y posteriormente por el legislador ya que pueden violentarse derechos y principios de los administrados.

Ello significa que al legislador le corresponde un relevante papel en la disciplina normativa de los derechos fundamentales ya que por el principio de reserva de ley constitucionalmente el legislador es el creador normativo, concretando las facultades atribuidas, organizando, regulando y limitando su ejercicio y, en definitiva, ofreciendo un marco jurídico eficaz para su garantía.

Al respecto, en la sentencia 37-2004, se explicó que la ley suprema contiene

⁶⁴ Artículo 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, el cual reza: presentada la demanda con los requisitos mencionados se pedirá informe detallado a la autoridad que haya emitido la disposición considerada inconstitucional, la que deberá rendirlo en el término de diez días, acompañando a su informe cuando lo crea necesario, las certificaciones de actas, discusiones, antecedentes y demás comprobantes que fundamenten su actuación.

una serie de mandatos u órdenes que requieren actuaciones concretas de los órganos públicos, las cuales no son meras proposiciones declarativas de buenas intenciones, sino que son verdaderos mandatos jurídicos que obligan al emisor a conectarles con otras de desarrollo infraconstitucional para perfeccionar su plenitud aplicativa.

Se conceptualiza la omisión inconstitucional como la falta de desarrollo en un plazo razonable por parte del legislador, tanto formal como material de los mandatos constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de manera que impide su eficaz aplicación.

Por lo que, la inconstitucionalidad puede producirse no solo por acción, sino también por omisión legislativa, esto es, por una actitud omisa del órgano o autoridad con potestad normativa, cuando por mandato constitucional tendría que extender el alcance de la ley a determinadas materias y no lo hace, o cuando al omitir a ciertos destinatarios produce vulneración de derechos fundamentales, principalmente en términos de igualdad en el ejercicio de los mismos.

La intervención legislativa se justifica por la relativa indeterminación de los enunciados constitucionales que proclaman los derechos fundamentales, pues en lugar de dejar enteramente la determinación de sus alcances en manos de la casuística jurisdiccional, es necesario que estas cuestiones sean abordadas de manera general y previa por el legislador; ello es así en un sistema de derecho escrito o legislado, como el establecido constitucionalmente en la república de El Salvador.

El argumento y la actuación de la asamblea legislativa en este proceso de

inconstitucionalidad, han sido ineficientes, al tomar en cuenta la importancia y facultades que por mandato le corresponden, según lo previsto en el oficio n^o 2365, de 4-IV- 2013, donde 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, pese a que fueron conferidos los diez días hábiles conforme a la ley, el plazo 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.

La Constitución expresamente señala obligaciones claras al estado en materia de recursos naturales y medio ambiente. Así, en el inciso uno del art. 117 Cn., se establece por un lado, la obligación estatal de proteger los recursos naturales y, por el otro, proteger la diversidad e integridad del medio ambiente.

El propósito de estas dos obligaciones, es garantizar el desarrollo sostenible. Por lo que compromete al legislador a crear una normativa de una forma clara, sencilla y puntual, resultando necesario que se establezca en el art. 89 LMA, la infracción a los ciudadanos que contaminen el medio ambiente, con esas características, para así hacer efectiva la prevención y reparación de daños, como una medida para proteger el medio ambiente según lo dispuesto en el art.117 Cn.

Así como también la ineficacia en su actuación como parte desde el momento de la notificación de la sala de lo constitucional, de la inconstitucionalidad del art.89 LMA, dejando como consecuencia, un ambiente de incertidumbre, al presentarse un vacío jurídico en el procedimiento del ministerio de medio ambiente y recursos naturales de El Salvador para aplicar y sancionar

administrativamente.

Por tanto, solicitaron que se declare no ha lugar la inconstitucionalidad del Art. 89 de la LMA afirmando que el uso de conceptos jurídicos indeterminados es inevitable y constitucionalmente lícito, y que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio no se reclama con el mismo grado de rigor que se demanda en materia penal, son afirmaciones que contravienen claramente el principio de legalidad.

2.2.1.1. Remisión de asidero normativo

La sala evidencia 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, por lo que para su complementación no tiene asidero legal normativo.

El Art. 38 ord. 2° Cn., expresa que: *“todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente”*; atendiendo 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.

Los parámetros salariales 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), contenidos 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.

Con los decretos N° 46 y 48 del día 22 de abril de 1998), que mantenían el salario mínimo, al momento de crear la Ley de medio ambiente, tampoco existía la regulación de salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador.

En el presente caso, existe una excesiva indeterminación de qué rubro económico debe ser tenido en cuenta para la integración de la sanción de multa, lo que origina un ámbito de discrecionalidad extenso y amplio, derivada de una defectuosa regulación de la materia ambiental, la cual pone en serio riesgo la aplicación efectiva del derecho administrativo sancionador.

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 con sus funciones, garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal.

Por ello, cuando el legislador incumple tales obligaciones, la norma en cuestión vulnera la Constitución, ya sea porque no determina claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción a imponer 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.

Por lo que para la sala, el art. 89 de la LMA, respecto al concepto de salarios mínimos urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador, hay que remitirnos a los decretos de salario mínimo para saber la cuantía de la multa a sancionar y a los sectores económicos donde provoca una confusión e inexactitud en la norma, cuando desde la creación de la ley debe estar claramente establecido la sanción en armonía y con base a tales principios, por lo tanto, violenta el principio de legalidad.

Fallo: en razón de lo argumentado la Sala declaró inconstitucional de manera parcial el art. 89 de la Ley del medio ambiente, en lo relativo a la consecuencia de multa, por inobservancia del principio constitucional de legalidad art. 15 de la Constitución.

En su argumento afirma la existencia de la violación del principio de legalidad, porque este exige, el estricto sometimiento del aplicador a la ley, vedando todo margen de arbitrio o de discrecionalidad en su aplicación; lo que en el derecho administrativo sancionador se traduce, como la necesaria predeterminación normativa de las conductas punibles y de las sanciones a imponer, en lo sustantivo, y de las autoridades, 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.

La indeterminación en la que incurre el legislador al normar el parámetro cuantitativo de salario mínimo, es claramente evidente, al no indicar clara y

específicamente cuál de los salarios mínimos vigentes en el ordenamiento jurídico, será la base para establecer aquella sanción.

Relacionando a tal indeterminación 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, al no existir relación alguna para su complementación. Por lo que la sala presenta la declaratoria de inconstitucionalidad parcial sobre los incisos 1 y 2 del artículo en objeto de estudio con efecto general y obligatorio.

El objeto de controversia en el art.89 de LMA es la pena, que se construye a partir de dos elementos sustanciales, los aspectos cuantitativo y cualitativo, los que no pueden ser objeto de reenvío por parte del legislador, el aspecto cuantitativo de las penas, está referido a su extensión en términos más generales, y usualmente es la que aparece consignada como parte del tipo penal, en cuanto sanción o consecuencia, pero el aspecto cualitativo, es la forma en la cual se afecta el derecho restringido, y en algunos casos da contenido a ciertas cuantificaciones.

En este caso la pena de multa, está sobre la base del salario mínimo urbano vigente, pero se desconoce la dosimetría abstracta, por cuanto se ignora, cual es la cuantía de salario mínimo.

Para saber el salario mínimo, debe hacerse una remisión, al orden normativo, que lo contiene, y en eso radica una norma penal en blanco, pero que el legislador, puede utilizarlas y reenviar ciertos aspectos del delito, y una de las prohibiciones absolutas, es que se reenvíe la pena, y eso es precisamente lo que se reenvía en este caso, con lo cual se ha materializado, el defecto de inconstitucionalidad, al cual los ciudadanos han aludido.

2.2.2. Ministerio de medio ambiente y recursos naturales (tercero coadyuvante)

Respecto al ministerio de medio ambiente y recursos naturales, se analizará por qué se considera como sujeto en el proceso, aunque no actúa dentro del mismo, y para lo que es preciso mencionar a “los terceros”.

Terceros: son sujetos que están con una pretensión propia, pero al lado o conjuntamente con alguna de las partes, no para excluir a alguna de ellas sino todo lo contrario, para unirse a alguna en contra de la otra; tienen un interés que es independiente del interés del demandante o del demandado, pero al lado de alguno de ellos.⁶⁵

En este caso la demanda de inconstitucionalidad procede contra la Ley de medio ambiente en su art. 89 incisos 1 y 2; y la institución que aplica dicha normativa es el MARN, por lo tanto, estaba facultada para intervenir por ser el ente público que aplica dicha normativa, sin embargo, el MARN, no actuó.

Existe jurisprudencia al respecto, en donde se concede el espacio a un tercero para intervenir en un proceso de inconstitucionalidad, por verse afectado,⁶⁶ siendo el momento oportuno para poder intervenir, cuando el objeto del proceso quedó debidamente fijado, es decir, agotadas “las etapas procesales relativas a las intervenciones de la autoridad demandada y del fiscal general

⁶⁵ John Jairo Ortiz Alzate. “Sujetos procesales. Partes, terceros e intervinientes.” Revista Ratio Juris, nº. 10 (2010): 59.

⁶⁶ Sala de lo Constitucional, Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 37-2015 (2015).

de la república, de acuerdo con lo establecido en los arts. 7 y 8 LPC y 96 CPCM”.

De acuerdo a lo anterior es evidente que el MARN, mostró indiferencia al no intervenir, pero expone como entidad pública su ineficacia para ello. El actor, está facultado a señalar, quién es el tercero, con el acto u omisión reclamada, pero si lo omite, el tercero puede presentarse por su propia voluntad; teniendo el tribunal, la obligación, de notificarle también a este tercero, toda providencia judicial. En su calidad de tercero, comparece dentro del proceso con un interés determinado y diferente al del actor y de la autoridad demandada, que consiste en la defensa de sus derechos o beneficios adquiridos por el acto reclamado que ocasionó la supuesta vulneración de derechos del demandante.

La realidad social y económica actual, ha propiciado la aparición de agresiones, que desbordan la esfera privada de las personas dando cabida, a fenómenos de alcance colectivo, debido al surgimiento de nuevas categorías de intereses jurídicos dignos de protección; denominados como “intereses difusos”. En la actualidad, es analizada desde la óptica de los derechos de la tercera generación, se les denominó intereses difusos, porque el principal obstáculo a superar, lo constituía la doctrina procesal de la legitimación, al no encontrarse a las personas concretamente afectadas de los daños.

La Sala de lo Constitucional, reconoció la teoría de los intereses difusos con el auto de admisión de la demanda de amparo, incoado en contra de la oficina planificadora del área metropolitana de San Salvador y el servicio forestal y de fauna del ministerio de agricultura y ganadería, proveído el 26 de marzo de 1998 en forma sintética, en él se sostuvo: que, en los supuestos de protección de los intereses difusos, adquiere legitimación procesal para plantear la

pretensión de amparo, cualquier persona que considere que se le ha vulnerado un derecho de naturaleza difusa, sin necesidad que intervengan en el proceso los demás titulares de tal derecho.

Por tanto, se cambió el criterio jurisprudencial de la SC, donde se sostenía que tienen el interés legítimo de incoar una demanda de amparo, solamente el que sufría el agravio directo, real y personal. Pero que ahora, cualquier ciudadano tiene la acción popular cuando una entidad estatal o empresarial vulnere el derecho fundamental a un medio ambiente sano.

Además, es preciso señalar que el derecho al ambiente es difuso, por lo tanto se podría considerar la intervención de otros terceros tales como las ONG'S, siendo un derecho difuso: el que corresponde a un grupo de personas que ante la eminencia de un daño o ante la presencia del mismo, deciden pedir protección jurisdiccional.

En el país existen ONG'S, que promueven políticas ambientales para proteger y conservar el medio ambiente, entre ellas esta, asociación amigos de lago de Ilopango, asociación de Barra de Santiago, asociación manos amigas, entre otras, pero que no consta dentro del proceso, la participación de alguna.

En el art. 89 de la Ley de medio ambiente, se establece la facultad del MARN a través de la potestad sancionatoria administrativa de imponer sanciones cuantitativas a los infractores de la normativa ambiental y como una medida de prevención a futuros daños al ambiente que es un derecho constitucional a todos los habitantes de la república.

Entendiéndose que, en este artículo, no solo se regulaba la sanción a imponer,

sino que también la facultad del MARN de imponer sanciones, por lo que en este proceso de inconstitucionalidad la derogación de este artículo mencionado, afecta su respectiva aplicación y deja un vacío legal a la facultad del MARN que, si bien no la pierde, pero si se ve afectada, por quedar derogado, su asidero legal.

Según lo mencionado anteriormente, es preciso establecer que la declaratoria de inconstitucionalidad, excluye los incisos del artículo a reformar, que contienen el asidero legal, del parámetro o unidad de determinación de monto de la multa, a imponer a los infractores del ordenamiento jurídico ambiental. Sin embargo, es importante aclarar que, en el fallo de la sentencia de inconstitucionalidad, no se menciona nada acerca de la potestad sancionatoria del MARN, que por mandato constitucional le corresponde, por lo que sigue vigente.

La inconstitucionalidad crea una situación de inseguridad, en cuanto a la aplicación de penas, donde el MARN tiene la facultad de imponer multas, pero no tiene un asidero legal vigente que establezca el parámetro de determinación de la multa. Situación que se refleja con su inactividad en sus actuaciones diarias que por política de estado, obligación y responsabilidad constitucional le competen para preservar, conservar y hacer reestablecer daños al medio ambiente, y que incumplen, al no poder imponer sanciones cuantitativas.

Los vacíos de ley o las también llamadas lagunas legales, se refieren a la existencia de problemas de hecho o de derecho, que no han sido contemplados o regulados dentro de la ley, en nuestro caso, si bien la ley objeto de proceso de inconstitucionalidad es reformada en el transcurso del

tiempo, queda un vacío al eliminar el monto de la base imponible de las multas, a aplicar por el MARN, quedando desprovisto de una solución jurídica.

En efecto, al advertir el tribunal que la norma secundaria base de la actuación impugnada no es conforme a la Constitución, la misma ya no puede ser aplicada; consecuentemente, el caso sujeto a control carecería de norma para decidirlo, teniendo necesariamente que integrar el derecho en su resolución para que el mismo supuesto, en casos futuros, se resuelva a partir de la integración hecha.

Hay algunos casos que no tienen una norma a partir de la cual puedan solucionarse, ni expresa ni tácitamente, o que teniéndola, ésta es errática y/o contraria a la Constitución. En tal caso aparece, incluso la facultad inaplicadora del juez, con la consecuente obligación de cubrir el vacío que se haya generado. Es en estos específicos supuestos, en los cuales entra en juego la labor integradora del juzgador para poder encontrar la solución al mismo, puesto que los gobernados siempre tienen que recibir satisfacción jurídica a sus pretensiones.

La solución a las lagunas, es la integración de la ley. Hay lugar a ella, cuando el funcionario ante la ausencia de un precepto que regule el caso tiene que "crearlo", es decir, tiene que hacer uso de una serie de elementos que se pueden encontrar dentro o fuera del cuerpo normativo relacionado para poder establecer jurisprudencialmente una constitucional solución, y es que la integración del derecho se produce, generalmente, ante la ausencia de normas que regulen el caso, y se realiza a través de la autointegración y heterointegración.

Un proceso donde las partes activas han intervenido dando su respectiva postura a fin de representar sus intereses, pero no así el MARN siendo la institución pública que aplica el artículo en litigio y la que se vería afectada con la decisión de la sala de lo constitucional, y que podía actuar como tercero, pero no lo hizo, omisión que se conoce como "inactividad administrativa", que puede construirse a partir de dos elementos: uno material, la constatación de una situación de pasividad o inercia de la administración; y otro formal, que convierte dicha situación en una omisión por infracción de un deber legal de obrar o actuar y determina su antijuricidad.

En consecuencia, "La inactividad constituye, pues, una de las modalidades más extensas y graves de mala administración, al desconocer la vocación transformadora de la realidad social a la que está llamada constitucionalmente en el modelo de estado social poniendo en peligro muchas de sus conquistas históricas"..⁶⁷

La diferencia entre inactividad formal e inactividad material, reduciendo el concepto de inactividad formal a "la simple no contestación a una petición de los particulares". En cambio, la inactividad material va más allá, la figura surge del incumplimiento por parte de la administración de sus obligaciones, abarcando dicha institución no solo la falta de acción sino también la ineficacia de la misma.

La inactividad material a la que se hace referencia se adecúa a este caso, pues

⁶⁷ Marcos Gómez Puente, La inactividad de la administración (Navarra: Arazandi, 2002), 62.

supone un comportamiento subjetivo de la administración. Se trata entonces de la omisión ilegal de actuaciones materiales, físicas o intelectuales, que tienen por destinatarios a otros sujetos de la colectividad. La ilegalidad responde a una conducta omisiva de la administración, al infringir un deber jurídico de llevar a cabo una determinada actividad, un deber de obrar. Esta clase de inactividad se da para los casos de ausencia total de actividad o actividad insuficiente o incompleta.

Tal es la relevancia que en el art. 88 LJCA trata acerca de la inactividad de la administración pública⁶⁸, asimismo por la jurisprudencia está definida como: la inactividad material corresponde con la idea ordinaria de la misma, es una pasividad, un no hacer de la administración en el marco de sus competencias ordinarias. La inactividad formal se refiere, por su parte, a la pasividad de la administración dentro de un procedimiento, es la simple no contestación a una petición de los particulares.⁶⁹

Es claro que la aplicación de medidas cuantitativas de tal institución se verá afectada, ya que es obligación del estado, a través del MARN, preservar y proteger el medio ambiente, para así hacer efectiva la convivencia y armonía de los ciudadanos con el medio ambiente, y que no se haya manifestado e involucrado en el proceso, con el fin de preservar sus intereses para con la colectividad, confirma su inactividad administrativa en el proceso de

⁶⁸ Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2017), artículo 88: quien pretenda demandar la inactividad de un órgano de la administración pública, deberá previamente dirigirse a ésta una petición simple por escrito de ejecución de la correspondiente actuación.

⁶⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia Definitiva, Referencia 424-2012 (2013).

inconstitucionalidad objeto de investigación.

2.2.3. Fiscalía general de la república

En el presente proceso de inconstitucionalidad participa la fiscalía general de la república, que por no ser el que inició el proceso, desempeña su papel, como garante constitucional.

Su intervención gira alrededor del principio básico y rector que toda la actividad represiva del estado para perseguir y sancionar los delitos, tiene como límite precisamente los derechos fundamentales de los ciudadanos, la potestad requirente del ministerio público se encuentra enunciada por los arts. 19 y 83 del Código procesal penal.

Según la Constitución confiere al ministerio público la potestad de “requerir el fallo constitucional sobre el fundamento de la pretensión punitiva”, con el propósito de que se administre justicia objetivamente, con fundamento en la verdad y el derecho; de ahí que, si bien es cierto que el órgano fiscal es en estricto sensu un acusador estatal, que en determinada fase del proceso puede requerir al tribunal la declaratoria de “certeza” del derecho de castigar.

La Constitución hace un reconocimiento expreso del principio de legalidad que denomina al órgano requirente, cuando textualmente le confiere la función de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de oficio o a petición de parte Art. 193, ord. 2º de la Cn. Defender la legalidad significa que el órgano fiscal debe preparar, promover y ejecutar, todas las acciones que conforme a la ley, sean procedentes, o por el contrario, “se resguarde o se oponga a todas aquellas que contraríen al ordenamiento legalmente

establecido”.

En su contenido, la FGR hace énfasis en aspectos como la imprecisa tipificación de conductas delictivas, en la sanción desde la creación de la LMA por la asamblea legislativa violentan los principios constitucionales de legalidad art.15 Cn.

Así como también, de la existencia de una indeterminación del que el salario mínimo deba ser tenido en cuenta para la integración de la sanción administrativa, originando un ámbito de discrecionalidad difícilmente justificable, derivado de una defectuosa regulación en la materia, poniendo en riesgo la aplicación efectiva de la potestad sancionatoria administrativa.

La sanción debe tener como estructura fundamental, "la medida de la dignidad de la persona humana, que implica necesariamente que el hombre es un fin en sí mismo, y por tanto no puede ser instrumento del estado para la consecución de sus fines". De ahí que el derecho sancionatorio administrativo se debe aplicar con estricta sujeción a los límites propios del principio de legalidad, ya que el planteamiento democrático no sólo debe servir a la mayoría, sino también respetar y atender a toda minoría y a todo ciudadano, en la medida que todo ello sea compatible con la paz social y con un sistema republicano.

Si bien en el Art.117 Cn., se establece la obligación para el estado la conservación y la prevención del medio ambiente, es importante que el estado establezca medidas para prevenir y resarcir los daños ocasionados de una forma correcta, para así hacer efectiva la aplicación de la potestad sancionatoria del MARN.

2.3. Pronunciación de la sala de lo constitucional

La sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia dicta el día treinta y uno de agosto de dos mil quince, la declaratoria de inconstitucionalidad del art.89 de la LMA, donde 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.*

EL art. 89 objeto de análisis, por parte de la sala, establece la cuantificación de multas a los infractores que incumplan la normativa ambiental, por lo que debería expresar en términos generales, la fijación de los hechos que sean constitutivos de ilícitos o infracciones por medio de la extensión administrativa sancionadora y disciplinaria, y las subsecuentes sanciones deben fijarse en una ley formal de manera previa, cierta e inequívoca, y el artículo impugnado en mención, establece que 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.

Al presentarse una demanda de inconstitucionalidad por un ciudadano o más, debe trasladarse a la fiscalía general de la república, para que sea notificada y conozca de la inconstitucionalidad promovida, cumpliéndose en este caso el

traslado al fiscal general de la república, conforme a ley.⁷⁰

A partir de la jurisprudencia de la SC de 1950, se ha entendido que la intervención del fiscal general, en el proceso de inconstitucionalidad, “es en defensa de la legalidad”, sin embargo, esta intervención es cuestionable desde una perspectiva del control constitucional, en razón que la defensa de la supremacía constitucional frente a una normativa infraconstitucional, corresponde a la sala.

Sobre la intervención del fiscal general, la jurisprudencia ha manifestado que debe diferenciarse cuando el fiscal interviene como sujeto activo en el proceso de inconstitucionalidad y cuando interviene en virtud de la defensa de la legalidad: “la L. Pr. Cn. regula la intervención del fiscal general de la república en el proceso de inconstitucionalidad, en el entendido que ello se comprende, en la atribución que confiere el art. 193 Ord. 2º Cn., de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad.

En virtud de la disposición constitucional mencionada, se ha entendido que tal funcionario puede presentar demandas de inconstitucionalidad, en cuyo caso adopta el carácter de sujeto activo de la pretensión; pero cuando interviene en virtud del art. 8 L. Pr. Cn., no lo hace en la calidad antes dicha, sino más bien como un *amicus curiae*, que le da una opinión técnico-jurídica a este tribunal sobre los argumentos planteados por el actor, la cual puede o no ser tomada

⁷⁰ artículo 8 de la Ley de Procedimientos Constitucionales: “de la demanda o informe se correrá traslado por un término prudencial que no exceda de noventa días, al fiscal general de la república, quien estará obligado a evacuarlo dentro del plazo que se le señale”

en cuenta al momento de realizar el correspondiente análisis de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición impugnada (Inc. 15-99 del 13 de Agosto de 2002)".⁷¹

El fiscal, en este proceso, se encuentra facultado únicamente a proporcionar una opinión que gire en torno a los motivos aducidos en la demanda, o en las justificaciones de la autoridad emisora de la normativa considerada inconstitucional, no pudiendo, exponer otros argumentos que tiendan a sustituir, modificar o ampliar los ya manifestados por las partes, lo planteado por él, no es vinculante para la sala.

El art. 9 de la L. Pr. Cn. establece que *“evacuado el traslado por el Fiscal y practicadas las diligencias que se estimaren necesarias, se pronunciará la sentencia”*. La sentencia definitiva se pronunciará con el informe del Fiscal o sin él.⁷²

Dentro de la sentencia de inconstitucionalidad, 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:

El interviniente analizó la pretensión de inconstitucionalidad, y de forma inicial precisó que, la pena de multa basada en salarios mínimos mensuales – Art.

⁷¹ Rodolfo González Bonilla, El proceso de inconstitucionalidad: intervinientes (San Salvador: Centro nacional de la judicatura, 2003) 188.

⁷² El art. 5 inc. 2 de la LPrCn. Establece: ...los plazos son perentorios e improrrogables y transcurrido cualquiera de ellos para una audiencia o traslado, sin que se haga uso de los mismos, se pronunciará la resolución.

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, 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).⁷³

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.* (Sic).

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*

⁷³ En este proceso la intervención del fiscal general de la república, en cuanto a su postura, de que el artículo 89 de LMA es inconstitucionalidad o no, no es clara al momento de dar sus afirmaciones, pero concluye que debe de declararse inconstitucional el artículo en mención, por verse vulnerado el principio de legalidad.

inconstitucionalidad del objeto de control. (Sic).

2.4. Argumentación jurídica

Es preciso señalar, que el litigio versó sobre la vulneración del principio de legalidad, no así en la del principio de seguridad, ya que la sala declaró, en la admisión de la demanda, que era improponible la inconstitucionalidad de este principio, de acuerdo con lo expresado, en su resolución: “...*el reproche que hacen es reconducible únicamente a la supuesta infracción del principio de legalidad, pues se trata de un parámetro de control más concreto que el del derecho de seguridad jurídica. (Sic).*”

“La seguridad jurídica es un enfoque más genérico que el del principio de legalidad, porque este es una manifestación de aquel. Según lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, la exigencia de corrección funcional derivada de la dimensión objetiva de la seguridad jurídica entraña una garantía de cumplimiento del Derecho por parte de sus destinatarios, siendo una de sus manifestaciones la exigencia de claridad normativa...” (Sic). Admitiendo solamente la posible vulneración del principio de legalidad en el Art. 89 de LMA.

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 pueden ser diferentes 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).

En la presente inconstitucionalidad luego de cumplidas y finalizadas las distintas fases del proceso, conforme lo establecido en el Art. 9 de la L. Pr. Cn, “evacuado el traslado por el Fiscal y practicadas las diligencias que se estimaren necesarias, se pronunciará la sentencia”. La sentencia definitiva se pronunciará con el informe del fiscal o sin él, por lo que es necesario y preciso realizar un análisis sobre el contenido de este fallo.

2.5. Tipo de Inconstitucionalidad

El Art. 183 Cn. establece que: “La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de

cualquier ciudadano”. Por tanto, puede concluirse que la inconstitucionalidad alegada contra una disposición, cuerpo legal o acto impugnado, puede ser de dos tipos: por su contenido y por su forma.

La inconstitucionalidad que se encuentra en este proceso es por su contenido denominada como inconstitucionalidad material; y que existe cuando una norma jurídica, sea una ley, decreto o reglamento, contiene preceptos que son contrarios a la constitución, es decir, cuando dichas disposiciones infringen principios, valores, reglas, derechos y obligaciones consignados en ella.

La inconstitucionalidad por el contenido, puede ser alegada contra la totalidad o las disposiciones específicas de un cuerpo normativo, cuando recae sobre ciertas disposiciones jurídicas, el fundamento fáctico, debe indicar de forma clara, las razones que dan origen a la vulneración constitucional, confrontando el contenido de la disposición impugnada con el contenido de las disposiciones constitucionales que contradice, quedando evidenciado, la confrontación inter-normativa apreciada por el demandante.

2.6. Actos sujetos a control constitucional

En este caso de inconstitucionalidad es la ley, la que someterá al control constitucional. Y la ley, es definida en el art. 1 Código civil como: “una declaración de la voluntad soberana que, manifestada por la constitución, manda prohíbe o permite”.⁷⁴

⁷⁴ Código Civil, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1952).

Cuando se trata de la inconstitucionalidad de una ley, en el art. 183 Cn., el término no se encuentra tomado en sentido amplio, quedando en evidencia el sentido meramente formal de este concepto. “En este sentido podría pensarse que cualquier acto normativo aprobado de acuerdo al procedimiento previsto de conformidad al trámite que regulan los arts.133 y Sigs. Cn, con independencia de su contenido es ley y estaría sujeto a este control”.

La sala de lo constitucional, ha establecido, que a través del recurso de inconstitucionalidad, tiene conocimiento de infracciones a la constitución, cometidas mediante leyes tanto en su contenido formal y material. Por tanto, no todas las actuaciones provenientes del órgano legislativo, son leyes en sentido estricto; ya que muchas de ellas son actuaciones meramente administrativas.

EL art. 89 objeto de análisis por parte de la sala, establece la cuantificación de multas a los infractores que incumplan la normativa ambiental, por lo que tal artículo debe expresarse en términos generales, indicando en la 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, pues reza que *“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”*.

La sala evidencia 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, por lo el reenvío para su

complementación, no tiene existencia.

El Art. 38 ord. 2° Cn., establece que: *“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, como se mencionó en párrafos anteriores, son desarrollados en los arts. 155 al 159 del Código de trabajo, y que actualmente, son concretizados normativamente por medio 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; que contenían el salario mínimo al momento de entrar en vigencia la Ley de medio ambiente.

Los anteriores parámetros no fueron considerados en el análisis de la sala en mención, así como tampoco la tarifa salarial que se aplicaban cuando la LMA se creó; la cual era según Decretos Ejecutivos N° 66 al 68, de fecha 21 de julio de 1995; publicados en el Diario Oficial N° 135, Tomo 328, de fecha 21 de julio de 1995.

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 administrativa difícilmente justificable, derivada de una defectuosa regulación de la materia, la cual pone en serio riesgo la aplicación efectiva del derecho administrativo sancionador.

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.

2.7. Fallo

Luego de sus argumentos la sala resolvió, la declaratoria de inconstitucional del artículo 89 de la Ley del medio ambiente, en lo relativo a la consecuencia jurídica de sanción, multa, por inobservancia del principio constitucional de legalidad, Art. 15 de la Constitución.

Un proceso de inconstitucionalidad promovido por ciudadanos, quienes sostenían la vulneración del principio de legalidad regulado en el art. 15 Cn. y del principio de seguridad jurídica, establecida en los arts. 1 y 2 Cn.

La sala de lo constitucional concuerda solamente con la vulneración del principio de legalidad, porque este 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 sanciones en su versión sustantiva correspondientes, y de las autoridades, procedimientos y competencias.

Por lo tanto, la sala de lo constitucional fallo: *“Declárase inconstitucional, de*

un modo general y obligatorio, el Art. 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 art. precitado, quedando excluido el inciso 3 del artículo 89 de la Ley del medio ambiente.

Con respecto a este argumento, es necesario señalar que la SC declaró inconstitucional el art. 89 LMA, en razón de la cuantificación de la sanción a imponer, por vulnerar el principio de legalidad, pero no así, la potestad que el MARN tiene, para sancionar al infractor medioambiental.⁷⁵

⁷⁵ Pero que a raíz de esta declaratoria el MARN, ha sido un ente de brazos cruzados, pues no ha usado, la facultad de iniciativa de ley que le otorga la constitución de la república, en su art. 133 ord. 2º, para crear un reglamento, por lo menos, donde se le dé solución a esta problemática

CAPITULO III ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE MEDIO AMBIENTE EN LA POTESTAD SANCIONATORIA AMBIENTAL

Se realiza un análisis crítico, respecto a los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente, en la potestad sancionatoria ambiental

Con el afán de hacer un análisis en relación a la sentencia de inconstitucional, referida al objeto de estudio específicamente, la dictada en el proceso en donde se discutió la constitucionalidad de una disposición legal que tiene por objeto sancionar las infracciones establecidas en el art.89 LMA y que infiere en la aplicación de multas administrativas que están dirigidas a los administrados que incurran en las infracciones descritas en la LMA que aplica el MARN por medio de su potestad sancionatoria administrativa.

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, el “salario mínimo urbano no se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico salvadoreño. 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 otra parte, 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. El examen del motivo de inconstitucionalidad planteado por la Sala fue:

- 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, nulla poena 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.

El problema podría solucionarse, si se indicara 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.

El texto del precepto legal que se cuestiono es: “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”.

Parte del fallo de la sentencia, dice: *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.*

Es obvio, que la declaratoria de inconstitucionalidad es estimatoria a las pretensiones de los demandantes y como consecuencia expulsa del ordenamiento jurídico el asidero legal del parámetro o unidad de determinación del monto de la multa a imponer a los infractores del ordenamiento ambiental al ser un concepto jurídico indeterminado ante la violación del principio de legalidad y de forma estimatoria a las pretensiones de los demandantes.

Sin embargo, es importante aclarar que en el fallo de la sentencia de inconstitucionalidad no trata ni menciona nada acerca de la potestad sancionatoria del MARN que por mandato constitucional le corresponde, por lo que sigue vigente, pero afecta la eficacia de esta y como consecuencia, afecta al mismo medio ambiente.

Es importante hacer referencia a un precedente donde la Sala ha emitido fallos que ofrecen una solución más viable, por ejemplo la inconstitucionalidad, por vicio de contenido, del art. 69-A de la Ley de minería, que es un caso similar, donde el artículo impugnado establecía que: *“Las multas por infracciones a las disposiciones de esta ley y su reglamento 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 diez a cien salarios mínimos mensuales. En caso de reincidencia ésta se duplicará. Las infracciones graves se sancionarán de cien a mil salarios mínimos mensuales. En caso de reincidencia ésta se duplicará”*.⁷⁶

El texto, del anterior párrafo es un concepto jurídico indeterminado, que utiliza la Asamblea legislativa bajo la técnica de utilización de leyes penales en blanco, en lo que respecta esta técnica, no puede remitir la pena en base al principio de legalidad, el legislador debe establecer la pena de forma clara, precisa y concisa desde el momento de creación del cuerpo normativo. La Sala de lo constitucional, con relación a esta inconstitucionalidad pedida, falla de la siguiente forma:

Falla⁷⁷: *1. Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el art. 69-A de la Ley de Minería, en lo relativo a los "salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador" como parámetro de cuantificación*

⁷⁶ Ley de minería, (El Salvador: Decreto legislativo, 2017).

⁷⁷ Sala de lo Constitucional, Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 134-2014/19-2017/20-2017/37-2017/38-2017/41/2017, (2017).

de la multa descrita en tal disposición legal, por inobservancia del principio constitucional de legalidad de la pena (art. 15 Cn.). La razón es que dicho salario no es uno de los prescritos en los Decretos Ejecutivos n° 1, 2, 3 y 4 todos del 16- XII-2016, publicados en el Diario Oficial n° 236, Tomo 413, de 19-XII-2016. 2. En ejercicio de la competencia de esta sala para modular los efectos de sus decisiones, se determina que a partir del día siguiente al de su notificación, esta sentencia producirá los siguientes efectos: (i) la expulsión del ordenamiento jurídico del artículo declarado inconstitucional; (ii) se declara la reviviscencia del art. 69 inc. 1° letra a LM, que entró en vigencia por Decreto Legislativo n° 544, de 14-XII-1995, publicado en el Diario Oficial n° 16, tomo 330, de 24-X-1996, que disponía que la multa "será hasta el uno por ciento 1% calculado sobre los activos totales del infractor", por lo que el art. 69-A inc. 1° LM se deberá entender en el sentido que "[l]as multas por infracciones a las disposiciones de esta ley y su reglamento será hasta el uno por ciento 1% calculado sobre los activos totales del infractor"; y (iii) la Asamblea Legislativa deberá identificar, en un plazo de seis meses, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente decisión, todas aquellas disposiciones legales que contengan multas calculadas con base en "salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador", u otro semejante, y reformarlas con base en alguno de los salarios mínimos reconocidos por el ordenamiento jurídico. 3. Notifíquese la presente resolución a todos los intervinientes, así como al Ministro de Economía y a la Dirección Reguladora de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía.

Si bien, es una sentencia estimatoria con respecto a las pretensiones de la parte demandante, pues se declara la inconstitucional alegada y se expulsa del ordenamiento jurídico del artículo declarado inconstitucional, pero además

de forma mandativa, manda a la Asamblea legislativa a corregir el vicio en el ordenamiento con un plazo de tiempo, y en tanto el plazo no dado no vence, la norma sigue aplicándose, difiere por razones de conveniencia, la expulsión normativa.

Con este tipo de fallo salvaguarda la potestad sancionatoria administrativa que tiene la Dirección reguladora de hidrocarburos y minas del ministerio de economía para que posterior a la inconstitucionalidad, una vez corregido el vicio en el tiempo establecido esta entidad pueda aplicarlo correctamente al ser legal.

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 solo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo.

Se trata, en esencia, de un poder de sanción que es 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.

En ese sentido, la sentencia dictada en el caso del art. 89 LMA, crea una situación de confusión e inseguridad en cuanto a la potestad sancionatoria del MARN a la aplicación de penas donde tiene la facultad de imponer multas,

pero no tiene un asidero legal vigente que establezca el parámetro de determinación de la multa lo que como consecuencia conlleva a la ineficacia de la potestad, sin poder hacer cumplir el ordenamiento jurídico medio ambiental y por tanto, se produce impunidad de los infractores que violenten los bienes jurídicos protegidos en la LMA y la Cn.

Debido a la magnitud del problema que se ocasiona, la SC, con base a la importancia y en defensa del orden constitucional, el mantenimiento y fortalecimiento del Estado constitucional y democrático de Derecho y para salvaguardar el medio ambiente, debió emitir un fallo mandativo y así otorgar un plazo al legislador para reparar el vicio, con el fin de permitir al legislador corregir en el corto plazo la inconstitucionalidad advertida, ósea el parámetro sancionatorio para determinar el importe o monto de la multa establecido en el art. 89 LMA.

Lo anterior es para que la Asamblea legislativa realizará las adecuaciones normativas respectivas en dicha disposición, estableciendo los propios pisos sancionatorios bajo criterios de razón, de proporción y legalidad, congruentes con los decretos ejecutivos referidos a los tipos de salario mínimo; para lo cual debió de darle el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia.

Por lo tanto, con base en el efecto erga omnes, al expresar la declaración de inconstitucional, de un modo general y obligatorio, se puede determinar, que obliga a todos los poderes públicos a su cumplimiento, ya que la Sala de lo constitucional, en la custodia de la constitucionalidad de las normas, obligaría a la Asamblea legislativa a acatar según lo que está estipulado en la sentencia emitida.

3. Ineficacia de la norma: artículo 89 de la Ley de medio ambiente

Declarada la inconstitucionalidad del art. 89 inciso 1 y 2 de la LMA, por medio del fallo del treinta y uno de agosto de dos mil quince, es evidente que al salir expulsado del cuerpo normativo dicho precepto jurídico, surgieron efectos que afectan el procedimiento sancionatorio administrativo y es preciso observar cada uno de los efectos producidos en esta sentencia de inconstitucionalidad.

3.1. Efecto de cosa juzgada

Es uno de los efectos que el proceso produce, es un efecto implícito en la punibilidad de la sentencia y en general de toda resolución judicial. Significa que la resolución no puede ser ya atacada o recurrida, y eventualmente modificada. Respecto a la sentencia definitiva objeto de esta investigación, es por tanto, el término o cierre de la relación jurídico-procesal. Cosa juzgada en sentido formal no es consecuentemente, sino la preclusión de los medios de impugnación.

En otras palabras, se refiere a la imposibilidad procesal de que el resultado plasmado en la resolución del litigio, sea directamente atacado. Es por tanto, un efecto interno de la sentencia que indica la terminación del proceso. Desde este punto de vista, la sentencia constitucional si produce efecto de cosa juzgada. Es firme desde el momento que es dictada sin que pueda ser recurrida, entonces este efecto interno, marca el punto de arranque de la vinculación al contenido o declaración de la sentencia en otro proceso, que es el efecto externo de la cosa juzgada, es decir, la primera es condición necesaria de la segunda.

La “cosa juzgada” constituye un concepto frecuentemente usado sin medir sus alcances, este concepto en derecho público tiene particularidades que deben atenderse. A grandes rasgos, es una categoría procesal consistente en un vínculo de naturaleza jurídico pública que obliga a los jueces a no fallar de nuevo lo ya decidido, es decir que el juez queda impedido de juzgar sobre un hecho que ya fue juzgado, y que por tanto, debe realizar un análisis sobre el hecho a dirimir.

3.1.1. Cosa juzgada material

De la punibilidad o firmeza de la sentencia inicia un “efecto externo” al proceso: la cosa juzgada material. Se define como un efecto propio de algunas resoluciones firmes, consistente en una precisa y determinada fuerza de vincular, entre otros procesos, a cualesquiera órganos jurisdiccionales respecto del contenido de esa resolución; es, por tanto, la autoridad que produce la decisión fuera del concreto proceso en que se desarrolla. Esta función es la que en rigor se denominada por la doctrina mayoritariamente como “cosa juzgada”. La cosa juzgada material para la presente inconstitucionalidad toma un efecto negativo o preclusivo.

3.1.2. Efecto negativo o preclusivo

Es la imposibilidad de un nuevo proceso sobre la misma cuestión, expresada con el aforismo latino non bis in ídem, y se traduce en la exclusión de un nuevo proceso entre las mismas partes y con el mismo objeto. Pretende evitar que se produzca un nuevo fallo. La función negativa de la cosa juzgada, solo puede hacerse valer como medio de defensa, introduciéndose como una excepción por el demandado, es decir impide la discusión de fondo.

3.1.3. Derogación de la norma

La derogación tácita es aquella que se produce, por la incompatibilidad entre normas producidas en distintos momentos temporales. La derogación tácita no requiere ser declarada. Tal declaración generalmente, emanada de un tribunal de justicia, importa un acto de interpretación al caso particular y la no aplicación de la norma derogada.⁷⁸

La inaplicación por inconstitucionalidad de un precepto legal en un caso concreto debe ser declarada por un tribunal constitucional. Para el caso concreto la sentencia de inaplicabilidad “retira” del ordenamiento jurídico el precepto legal, ese es el efecto del fallo constitucional.⁷⁹

Respecto a los efectos de la declaración de inaplicabilidad produce efectos retroactivos o *ex tunc*: “En consecuencia, se trata de una sentencia que a partir de su dictación y notificación, produce efectos constitutivos de una situación jurídica que impide aplicar el precepto legal declarado inaplicable.

Como advierte la declaración tácita significa que ya no se aplicara el precepto legal previo que contradice la norma constitucional posterior al caso concreto, al haber cesado su vigencia. Además, la declaración de derogación tácita, de

⁷⁸ Antonio Bascuñán Rodríguez, “Sobre la distinción entre derogación expresa y derogación tácita”, *Anuario de Filosofía jurídica y social*, No. 18 (2000): 238. La derogación tácita se produce cuando el órgano que debe resolver un caso, y fundar su decisión sujetándose al derecho vigente, constata que contiene dos soluciones distintas para ese caso, incompatibles entre sí.

⁷⁹ Manuel Antonio Núñez Poblete, *Se acata pero no se cumple*. “Los efectos de la inaplicabilidad en el caso por no pago del bono por desempeño institucional”, *Anuario de doctrina y jurisprudencia* (2012): 43, 169

preceptos produce efectos preconstitucionales es el resultado de un control normativo, entre dos normas incompatibles, siendo una de ellas la Constitución norma posterior, es decir que, “*si la norma es previa y ha devenido en inconstitucional, es claro que la solución será la derogación de la misma.*”⁸⁰

3.1.4. La ineficacia de una norma

La derogación es la manifestación más importante, en el contexto de la teoría pura del derecho, en la relación entre la validez, como forma de existencia de las normas, y la eficacia, como forma de mantenimiento de la existencia.

La eficacia de una norma, se concreta en una noble y disyunta condición.⁸¹ Una norma es eficaz si, y solo si, dadas las condiciones de aplicación de la misma, o bien es atacada por los sujetos sometidos al orden jurídico, o bien los órganos jurídicos, aplican sanción que es parte de dicha norma.⁸²

La norma en desuso, se caracteriza precisamente por ser una norma no eficaz. En ese sentido la norma en desuso, es una norma respecto a la cual los sujetos sometidos, no realizan los comportamientos mediante los cuales se evita la sanción, es decir, no es acatada y tampoco genera dicho incumplimiento, la aplicación de una sanción por parte de los órganos jurídicos.

⁸⁰ Eduardo Cordero Quinzacara, “Los principios y reglas que estructuran el ordenamiento jurídico chileno”, *Revista ius et praxis*, nº 2, (2009), 27.

⁸¹ Eugenio Bulygin y Carlos Eduardo Alchourrón, *Análisis lógico y Derecho*, (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991), 195-214.

⁸² Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*, (México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986), 25.

Falta de parámetros para determinar la sanción: El fallo de la sala de lo constitucional, declaro inconstitucional el art.89 incisos 1 y 2 de LMA, se aclara que el fallo anula la imposición de imponer multa a una persona natural o jurídica, que vulnera lo descrito en la ley, pero no se anula, en esencia, la potestad sancionatoria que el MARN tenía.

Luego de declarada la inconstitucionalidad, el MARN no tiene parámetros para determinar la sanción que se impone, para el caso en análisis, la multa, pero puede auxiliarse y llenar de alguna manera ese vacío, haciendo uso de una institución jurídica llamada remisión normativa.

3.1.5. Remisión normativa

La relación de la ley con su reglamento con los contenidos, las limitaciones y desarrollos esenciales a ciertos derechos fundamentales se encuentran confiados por mandato constitucional, a la regulación jurídica que se dé exclusivamente por vía de ley.

Esto no implica que el reglamento no pueda abordarlos, pero la labor del mismo, siempre se va a desarrollar, previa la expresa autorización de la ley, y dentro del marco, limites, principios y condiciones fijados por la ley al reglamento. Lo anterior es una obvia conclusión del principio de subordinación jurídica que existe entre el reglamento y la ley; aquel no puede desbordarla, ni peor aún desconocerla, es decir, no puede actuar contra legem.

Por lo tanto, la materia que constitucionalmente ha sido reservada al desarrollo exclusivo de la ley, puede ser regulada por un reglamento, siempre y cuando, dicha ley, expresamente autorice aquel desarrollo reglamentario. Para

reafirmar lo dicho: la Constitución (el constituyente) dicta el encargo a la ley (los legisladores) y estos a su vez pueden encargar tal desarrollo jurídico al reglamento (a la administración Pública). Pero, para que esa remisión sea legítima, dicho encargo debe ser expreso y previo por parte de la ley hacia el reglamento y, por otro lado, para que aquel desarrollo reglamentario sea así mismo, legítimo, el reglamento debe operar dentro del marco y condiciones que la ley y, obviamente, la Constitución, establecen.

No puede, pues, el reglamento innovar, sino simplemente debe servir de medio para la aplicación de los mandatos legales ya fijados anteriormente.

Razón por la cual la Constitución, dispone en su art. 168 N^o 14 “*Decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde.*” Esta atribución constitucional, le corresponde al presidente de la república. Se debe recordar que el reglamento es siempre una norma complementaria de la ley.

Por eso es necesario hacer una diferencia entre la remisión normativa y la complementación de la ley:

1- Remisión Normativa.

Las dos normas (reenviante y reenviada) mantienen su autonomía, su nivel, su rango, su valor jurídico y su jerarquía. La ley sigue siendo tal y la remisión que hace es un reglamento. Por el principio del contrario actus, una ley ordena que la materia que normaba otra ley anterior, sea regulada por una norma de rango inferior (el reglamento), dándose la degradación o deslegalización de la ley citada anteriormente.

El reglamento ejecutivo, regula las relaciones entre la administración y los particulares o administrados. Con el objetivo de hacer posible la aplicación práctica y precisa de la ley, puede regular cualquier materia de acuerdo a la ley que le corresponde ejecutar y desarrollar.

2- Complementación de la Ley.

Se complementa la ley para hacer posible su exacta observancia o cumplimiento, la ley emite, pero puede dejar aspectos de su aplicación en el vacío, en blanco. Ese vacío se puede llenar con un reglamento ejecutivo.

Con base a lo anterior, se puede considerar, que el MARN tras la eliminación de los parámetros para imponer multas, producto de la inconstitucionalidad, puede aplicar vía remisión, pues la LMA en su art. 114 dispone *“El Presidente de la República emitirá el reglamento general de la presente ley y los especiales establecidos en la misma, en un plazo no mayor de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de su vigencia”* y el Reglamento de la LMA dice en el art. 1 *Objeto.- “El presente Reglamento General 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”*.

En su marco operativo, el MARN tiene un procedimiento sancionatorio, que inicia con la denuncia de un hecho que agravie el medio ambiente y finaliza con la imposición de multas, y ya que el parámetro para imponer multas en la Ley fue declarado inconstitucional, el MARN vía remisión puede aplicar y seguir el procedimiento de acuerdo al Reglamento de la LMA, en los Arts. 119, 120 y 121.

El Art. 121 expresa: *“Siempre que se imponga una sanción por cualesquiera de las infracciones contenidas en el Art. 86 de la Ley, se impondrá como sanción accesoria la obligación de reparar los daños al medio ambiente; si este es irreversible, se procederá a exigir al infractor la correspondiente indemnización...”*, de forma clara el MARN puede ante una sanción cometida por una infracción al menos exigir que se repare el daño ambiental y caso que sea irreversible se exige una indemnización.

3.2. Medidas Preventivas

Dentro de la LMA, en la Parte III, Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal, en el Título XI, Medidas Preventivas y Sanciones Accesorias, se regulan las medidas preventivas.

En el art. 83 LMA, expresa que *“El Ministerio podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiese recaer, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y los previsibles daños al medio ambiente y los ecosistemas.”*

Luego el art. 84 LMA señala literalmente que: *“El Ministro podrá ordenar de oficio o a petición del Ministerio Público o de cualquier persona, sea natural o jurídica, las medidas preventivas a que se refiere el artículo anterior ante la presencia o inminencia de un daño grave al medio ambiente, o a la salud humana dando un plazo de 15 días para que el afectado comparezca a manifestar su defensa. Estas medidas durarán mientras el responsable de la amenaza de deterioro o del deterioro, no elimine sus causas y se circunscribirán al área, proceso o producto que directamente amenace con*

deteriorar o deteriore el medio ambiente, que ponga en peligro o afecte la salud humana y la calidad de vida de la población. El Ministro deberá resolver sobre la continuación o revocatoria de las medidas preventivas que haya impuesto en el término de diez días contados a partir de la expiración del plazo concedido al afectado para manifestar su defensa.”

Los anteriores artículos, son los que actualmente aplica el MARN, al recibir una denuncia donde se informe de un daño ambiental, se aplican medidas preventivas, pero no se imponen multas, si el recuso ambiental está siendo alterado, dañado de manera más considerable, esto se notifica a la fiscalía general de la republica la cual certifica lo contundente a los juzgados ambientales.

Es importante recordar que la potestad sancionatoria del MARN, tiene su asidero y facultad establecida en el art. 14 Cn., donde la administración pública tiene la facultad constitucional de imponer sanciones a los infractores del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, el ministerio de medio y recursos naturales como institución pública, es la responsable de la protección, conservación y recuperación del medio ambiente a través de la aplicación de penas para prevenir y hacer reestablecer daños, con el fin de hacer cumplir la garantía de la protección de un bien jurídico determinante para la sociedad y el derecho al que todos los habitantes tienen, de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El ordenamiento normativo salvadoreño admite en estos casos por la integración jurídica, la cual se entiende, como aquel procedimiento por el cual, ante la falta o deficiencia de una norma para un caso concreto, se integra o

une el ordenamiento jurídico para llenar aquel vacío. En la actualidad existen métodos de integración y éstos son: la autointegración y la heterointegración.

Autointegración: Mediante este método, la integración se da dentro de un mismo sector del ordenamiento jurídico, es decir, recurre a la misma ley para llenar el vacío de otra ley, para lo cual se vale de la analogía y de los principios generales es decir medidas alternativas para que el MARN pueda seguir sosteniendo la potestad sancionatoria.

Heterointegración: Consiste en la integración (de las lagunas legales), llevadas a cabo por medio de dos vías: a) los ordenamientos diversos; b) las fuentes distintas de la dominante.

La heterointegración acude a fuentes externas como pueden ser la costumbre o la jurisprudencia, o a valores como la equidad, que reviste gran importancia, porque sirve para descubrir y aplicar, en defecto de ley, la analogía y los principios jurídicos generales del derecho. En este caso, es una solución aplicando los principios generales del derecho, para ajustar a esta situación de vacío, dejado por la inconstitucionalidad.

El principio pro homine implica, que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el ser humano, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva, cuando se trata de derechos protegidos, para aplicar e imponer multas, por ejemplo haciendo uso de los decretos ejecutivos que contienen el salario mínimo, es decir los parámetros de monto de multas a sancionar que sean legales, y sean más favorables al ciudadano.

Por lo que se debe entender que, ante la falta de un parámetro de monto de multa, se debe acudir a un parámetro de menor afectación y menor cuantía al tratarse de la aplicación de una norma, debe siempre interpretarse en la forma que mejor tutele a la persona, para que el MARN pueda seguir sosteniendo la potestad sancionatoria.

CAPITULO IV DE LOS CASOS CONOCIDOS POR EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y SU EFICACIA NORMATIVA

El propósito del presente capítulo, es medir la eficacia en el actuar de la potestad sancionatoria ambiental del MARN, antes de la Inconstitucionalidad del Art. 89 LMA, así como sus respectivas consecuencias de la falta de regulación y la participación en el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, a través de muestras de solicitudes de información, a dicha entidad, por medio de las denuncias recibidas.

Es necesario saber que la denuncia en materia ambiental, es el mecanismo de participación ciudadana, a través del cual cualquier persona puede denunciar acciones u omisiones que vulneren el ambiente, tomando en consideración procesos de conciliación y/o mediación en busca de la eficacia y eficiencia en la resolución de conflictos ambientales.

El MARN, dentro de sus lineamientos establece su razón de ser, y al revisar la filosofía de la institución específicamente, entre los valores que se promueven se encuentran, eficiencia y eficacia, que se describen de la siguiente manera: *“Hacemos uso eficaz y eficiente de los recursos materiales, financieros y de información para alcanzar la visión y misión institucional y no para provechos propio”*.

Siguiendo en la misma línea en el marco de filosofía del MARN, se encuentran

uno de sus objetivos estratégicos, que establece: *“Efectuar una transformación y fortalecimiento institucional, para liderar una gestión ambiental pública, articulada, enérgica, eficaz, eficiente y transparente”*.⁸³

El Art. 91 LMA, regula sobre la participación ciudadana en el procedimiento administrativo sancionatorio, y establece que: *“El procedimiento administrativo sancionatorio se iniciará de oficio, por denuncia o por aviso ante el Ministerio”*, es decir, que el origen del procedimiento administrativo sancionador ambiental, nace con la acción que promueva el ciudadano por medio de una denuncia, o aviso o, iniciado por el MARN, de oficio.

4. Denuncias ambientales recibidas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad

La oficina de información y respuesta OIR del MARN, brindó información sobre la cantidad de denuncias en los años 2012, 2013, 2014, (dicha información se encuentra en los anexos):

“De acuerdo a la base histórica de registros de denuncia ambiental, para los años 2010 y 2011 se recibieron 1053 denuncias por infracciones ambientales establecidas en la Ley de Medio Ambiente, Ley de áreas naturales protegidas y Ley de vida silvestre que se muestran a continuación en un total de años”.

De acuerdo a la base histórica del MARN, nada más dieron datos del año

⁸³ Valores y Objetivos Estratégicos, Portal de Filosofía del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, acceso el 13 de junio de 2019, <https://www.marn.gob.sv/filosofia/>

2010 y 2011 y no registraron casos para los años 2012 al 2015.

Sobre las 1053 denuncias ambientales que recibió el MARN en los años 2010 y 2011 se realizó la solicitud ante la OIR con referencia MARN-2019-0160 con el objeto de conocer cuántos casos se iniciaron de oficio y cuantos, por aviso, y se nos dio la siguiente respuesta:

Respecto a los datos de los años 2010 y 2011 sobre denuncias, en el periodo el MARN únicamente, contaba con el centro de denuncias y este generaba un solo proceso y por tanto no diferenciaba o clasificaba por denuncias o avisos y era clasificado como “denuncia ambiental” y es la razón por la cual ellos señalan, que 1053 caso en el periodo antes mencionado fueron clasificados como denuncia ambiental y para ello aplicaban el “Manual de procedimientos técnicos 2009”.

El Manual de procedimientos técnicos 2009, fue autorizado el 22 de mayo del mismo año, evidenciando que de manera institucional el MARN, ha buscado mejorar sus mecanismos internos y es claro, que como se operaba, no había datos que ayudaran a analizar o a encaminar adecuadamente cual es el tipo de denuncia y por tanto tecnificar y mejorar, esta parte inicial del procedimiento sancionatorio ambiental.

5. Multas impuestas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad

La OIR, proporcionó datos sobre las multas, es decir todos aquellos casos, en donde siguiendo el procedimiento correspondiente que dicta la LMA, y con base a las etapas procedimentales administrativas se culminó en una multa, es necesario decir que esto fue antes de la Inconstitucionalidad del Art. 89

inciso 1 y 2 de la LMA en el año 2015.

“Información sobre procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas, para los años del 2010 al 2011, para los años 2012 al 2015 no se registra ningún caso”.

AÑO	FASE EN LA QUE SE ENCUENTRA, PAS	NÚMERO DE EXPEDIENTE DE PAS	NOMBRE DEL PROYECTO	PRESUNTO INFRACTOR
2010	FINALIZADO	MARN-Nº004-PAS-2010	SITUACIÓN INSALUBRE POR DESECHOS SÓLIDOS EN SANTA ANA	ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA ANA
2010	FINALIZADO	MARN-Nº PAS-MP-007-2010	PROCESADOR A DE FERTILIZANTES ORGÁNICOS	FERTILIZANTES, S.A. DE C.V.
2010	FINALIZADO	MARN-Nº PAS-008-2010	ELABORACIÓN DE TELA	NEMTEX, S.A. DE C.V.
2011	FINALIZADO	MARN-Nº PAS-MP-011-2010	NEMTEX, S.A. DE C.V.	NEMTEX, S.A. DE C.V.
2011	FINALIZADO	MARN-PAS-001-2011	BEBIDAS DEL PACÍFICO, S.A. DE C.V.	BEBIDAS DEL PACÍFICO, S.A. DE C.V.

De acuerdo a la información que emitió el oficial de la oficina de la OIR para los años 2012 a 2015, no se registró ningún caso finalizado con multa, pero detallaron que en los años 2010 al 2011, se registraron 5 casos que si finalizaron en multa, para el año 2010 fueron 3 casos y para el año 2011 fueron 2, haciendo el total de 5 casos concluidos en multa. Casos que fueron terminados antes del 31 de agosto de 2015.

Se realizó la solicitud ante la OIR con referencia MARN-2019-0021 con el objeto de conocer, en que terminaron los demás casos, si en absolución o algún tipo de sanción ya que solo 5 finalizaron, las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental la respuesta fue la siguiente:

“Que, a partir del Fallo 115-2012. Inconstitucionalidad. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, de las catorce horas con cuarenta y un minutos del día treinta y uno de agosto de dos mil quince que declaró inconstitucional el Art. 89 de la Ley de Medio Ambiente , respecto a las multas que se deben imponer a aquellos infractores a la Ley de Medio Ambiente, se vuelve técnica y jurídicamente ineficaz para este Ministerio iniciar, continuar o finalizar un Proceso Administrativo Sancionatorio, puesto que el objetivo de un proceso sancionador es la imposición de una multa a cada infractor de la Ley al final de cada proceso.”

Ante la información obtenida, es evidente que al fallar la inconstitucionalidad, produjo efectos en el procedimiento administrativo sancionador ambiental, ya que confirma efectivamente, que la declaratoria, vuelve técnica y jurídicamente ineficaz la labor del MARN, respecto a la aplicación del proceso sancionatorio, ya sea al inicio, en la continuidad o finalización de un proceso administrativo sancionador y se señala que el objeto principal de un proceso sancionatorio es la imposición de una multa, claro está, que previo a la sanción, se deberá someter a un procedimiento regulado conforme a ley, y si se confirma la infracción al finalizar el proceso, se establecerá la multa.

Eso se traduce en que, las denuncias ambientales que ingresaron antes de la declaratoria de inconstitucionalidad del 31 de agosto de 2015, se encuentran como casos sin continuar y finalizar, y por ello es el número reducido de multas

interpuestas en los años ya señalados, ya que la respuesta oficial de la OIR, es clara al decir, que luego del fallo declarando inconstitucional el artículo 89 LMA, el MARN se volvió ineficaz para iniciar, continuar y finalizar un proceso administrativo sancionatorio ambiental. Pues solo se auxiliaron de otros mecanismos que la misma ley habilita. Con ello se deja en evidencia uno de los efectos que devinieron por la declaratoria de inconstitucionalidad del art.89 inciso 1 y 22 de la LMA.

AÑO	TOTAL DE DENUNCIAS
2010	394
2011	659
TOTAL DE DENUNCIAS	1053

Al comparar los cuadros, de los apartados 1 y 2 de este capítulo, los cuales contiene estadísticas obtenidas por la OIR se puede verificar que en el mismo periodo de tiempo el MARN, recibió una cantidad considerable de denuncias, pero un deficiente trabajo del MARN para darles finalización a los casos recibidos, con base al Título XIII Procedimientos Capítulo I, Procedimiento Administrativo Sancionatorio, en su art. 91 LMA.- Inicio del procedimiento *“El procedimiento administrativo sancionatorio se iniciará de oficio, por denuncia o por aviso ante el Ministerio...”* Este Artículo entre otras cosas señala que el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, podrá iniciarse de oficio,

por denuncia o aviso.⁸⁴

La cantidad de denuncias recibidas, fue de 394 para el año 2010 y de 659 para el año 2011, sumando un total de 1053, lo cual es una cantidad considerable y alta, es decir, que personas naturales y jurídicas se acercaron a dar conocimiento al MARN, sobre hechos que lesionaron al medio ambiente y del total de casos, se logró únicamente multas, es decir, que llegó a la etapa final del proceso, con una respuesta favorable a los afectados y al mismo MARN, la cantidad de 3 casos para el año 2010 y 2 casos para el 2011, siendo un total de 5 casos.

El contraste entre las 1053 denuncias y los 5 casos finalizados en multa es una brecha grande, que refleja, el incumplimiento de uno de sus valores y de sus objetivos estratégicos señalados a inicio de este capítulo, pues el mismo MARN, hace referencia a los términos eficiencia y eficacia como parte filosófica del trabajo institucional, el cual no se cumple y muestra debilidad, retroceso y falta de claridad en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental que se aplica, pues se hace referencia a un período de tiempo, en donde se podía aun multar.

En el análisis de estos datos estadísticos, se puede decir que la falta de multa, a raíz de la inconstitucionalidad del art. 89 Inciso 1 y 2, no afectó en nada la labor de aplicar sanciones por parte del MARN, pues en primer lugar se les demandó respuesta con una cantidad de denuncias, pero solo culminaron en

⁸⁴ Ley del Medio Ambiente, (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1998).

multa un mínimo de casos.

La ineficacia del MARN, en cuanto a la potestad de sancionar, puede deberse a la falta de finanzas en la institución que permitiera dar más presupuesto a las unidades respectivas, a la falta de una política ambiental capaz de ser efectiva, en cuanto al procedimiento administrativo sancionatorio, a la falta de capacitación de personal y el personal no idóneo en esas funciones, y porque no el favoritismo a empresas para que estas no fueran afectadas pese a daños producidos al medio ambiente.

Además se puede establecer que la inconstitucionalidad del año 2015, vino a limitar el procedimiento administrativo sancionador, en cuanto a la unidad de multa interpuesta, no así en la efectividad y eficacia que el MARN como tal, debe tener.

Para el ministerio del medio ambiente y recursos naturales, la eficacia radica en la aplicabilidad de la Ley del medio ambiente y demás cuerpos normativos, y para darle cumplimiento y aplicabilidad a la ley, se crea en el ministerio la figura de la gerencia de cumplimiento ambiental. Esta 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 también de la aplicación de sanciones a los infractores de la legislación ambiental.

Es a través de la gerencia de cumplimiento ambiental del ministerio, que se tiene el conocimiento de una infracción ambiental, por acciones u omisiones realizadas por personas naturales o jurídicas, o inclusive por el Estado y por los municipios, también es el encargado de emplear y aplicar, respetando

todas las garantías y derechos establecidos en la Constitución de la república, el procedimiento administrativo sancionatorio.

Sin embargo, para que se desarrolle en su máxima expresión, el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, 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, si es o no procedente sancionar, pero no continuando el procedimiento, porque no se puede imponer una sanción al infractor, pues el articulado donde se estipulaba el monto a sancionar, art.89 LMA, fue declarado inconstitucional por la sala de lo constitucional, y se cuenta con un vacío legal, respecto del monto a imponer, y por el principio de legalidad, no se le puede imponer una sanción al infractor.

El MARN con el fin de cumplir con el mandato constitucional de proteger el medio ambiente y garantizar a la población un ambiente sano, ha seguido utilizando otros instrumentos que la misma ley establece, como las auditorias de evaluación ambiental y las inspecciones para las actividades, obras y proyectos con permiso ambiental, así como también, la imposición de medidas preventivas, cuando el caso lo amerite de conformidad a los establecido en los arts. 83 y 84 LMA.

Así también, y conscientes de este vacío de ley, el MARN, se apoya a su vez, en los tribunales ambientales y fiscalía general de la república, a efecto de lograr los objetivos de conservación de nuestros ecosistemas y sancionar en otras instancias, a los que contaminen o deterioren el medio ambiente.

Las autoridades del MARN están conscientes de los problemas ambientales

existentes en el país, desde la contaminación ambiental hasta la deforestación y explotación de recursos.

Con base a lo anterior, el Diario Co Latino, el 14 de febrero del presente año, publica una noticia que se titula: *“MARN lamenta bloqueo de leyes ambientales en la asamblea legislativa”*⁸⁵, la nota periodística fue retomada de una entrevista realizada en canal 10 fue realizada directamente a la actual ministra del MARN, Lina Polh y haciendo referencia al tema de la falta de multas producto de la inconstitucionalidad expresó:

“El MARN también se enfrenta al problema de que se le ha quitado la potestad de poner multas a aquellas personas naturales o jurídicas que violen las normativas ambientales.”

“Les dije a los señores diputados: no lo hagan por mí porque este no es un tema personal, no lo hagan por esta administración, háganlo por la siguiente y es devolverle la facultad al ministerio del medio ambiente de poner multas, esta es una reforma que tienen que hacer” añadió.

La potestad para aplicar multas de parte del ministerio de medio ambiente y recursos naturales, fue anulada por la sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia, en el 2015, argumentando que había un término inexistente (salarios “urbanos”) en la normativa de aplicación

⁸⁵ANEXO 3: Propuesta de reforma que presento el MARN en su oportunidad ante la asamblea legislativa.

Mediante una iniciativa de reforma de ley, la ministra Pohl intentó devolverle la potestad al MARN, pero los partidos de derecha GANA, ARENA y PCN, bloquearon la petición y la entidad oficial defensora del medio ambiente, se quedó sin mecanismos coercitivos contra quienes atentan contra los recursos naturales.

“Hemos estado trabajando con los juzgados ambientales y con la fiscalía general de la República, pero el ministerio debería tener sus propios procedimientos y cuándo nos cortan la facultad de poner multas al ministerio de medio ambiente, cuando tenemos éxito, cuando empezamos a ganar los casos en la sala de lo contencioso, ganamos dos casos millonarios por cierto” manifestó la ministra.⁸⁶

Con el anexo de esta nota periodística, se confirma que el MARN, tiene una problemática seria, real y actual, por ello es necesario dar respuesta, se reconoce al menos, que las autoridades tienen la certeza, que existe el problema y que no se ha hecho nada, y que expone como problema, la falta de multas por la Inconstitucionalidad del año 2015, pero además expone, que el MARN ve como solución, una iniciativa en donde se reforme la norma en disputa y se devuelva la potestad sancionatoria en cuanto a multas.

La solución que plantea el MARN, es meramente superficial pues, si bien es cierto, que se necesita dicha potestad de imponer multas para que la

⁸⁶ Portal regional para la transferencia de tecnología y la acción frente al cambio climático en américa latina y el caribe-regatta, servicios del marn, el salvador, <http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/instituciones-clave/item/ministerio-del-medio-ambiente-y-recursosn-aturales-marn> .

institución culmine en la fase administrativa correctamente el procedimiento sancionatorio, se necesita además que el MARN, como institución, sea más efectiva pues cuando tenía, recursos y herramientas, no lo fue, conforme a lo que reflejaron los datos estadísticos que se analizó en este capítulo.

6. Casos conocidos después de la declaratoria de inconstitucionalidad

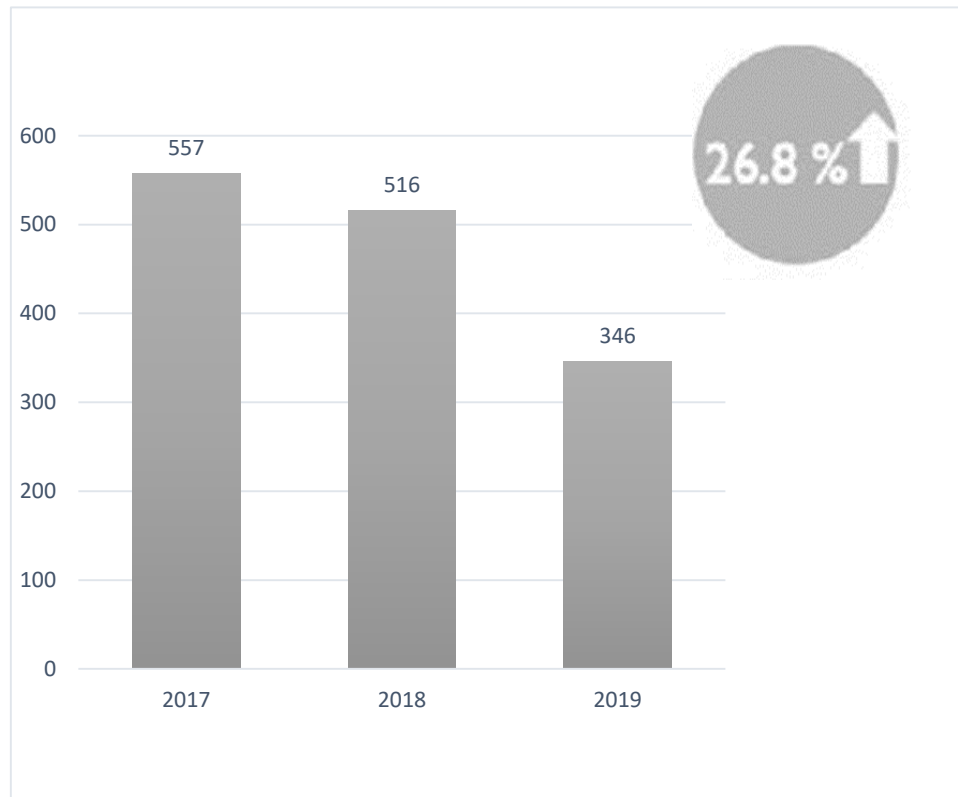
Es lamentable la situación que atraviesa el MARN, al no poder cumplir con el fin de la protección del medio ambiente, ya que en los años anteriores a la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 89 de LMA, no sancionó más que unos escasos procesos, hoy en día, respecto a la imposición de las multas a los infractores a la LMA.

El actuar del ministerio, se vuelve técnica y jurídicamente ineficaz, para iniciar, continuar o finalizar un proceso administrativo sancionatorio por la sentencia pronunciada, por la sala de lo constitucional, donde declara inconstitucional el art. 89 LMA, pues se ven inhibidos, de imponer una multa, sin embargo la potestad sancionatoria del ministerio no ha sido afectada.

6.1. Cantidad de denuncias

Durante el año 2017, se contabilizó, a nivel nacional, un total de denuncias de 557, lo cual representa un incremento promedio del 26.8%, desde el 2015, año en que se contabilizaron solamente 346. En la siguiente gráfica, se observa el promedio de las denuncias realizadas entre los años 2015 y 2017, por lo que debe entenderse, que van aumentando los hechos que perjudica el equilibrio

ambiental desde el 2015.⁸⁷



En relación a lo anterior, se presenta un esquema, que muestra, que también existe, un crecimiento de la participación ciudadana a denunciar hechos que afectan el medio ambiente.

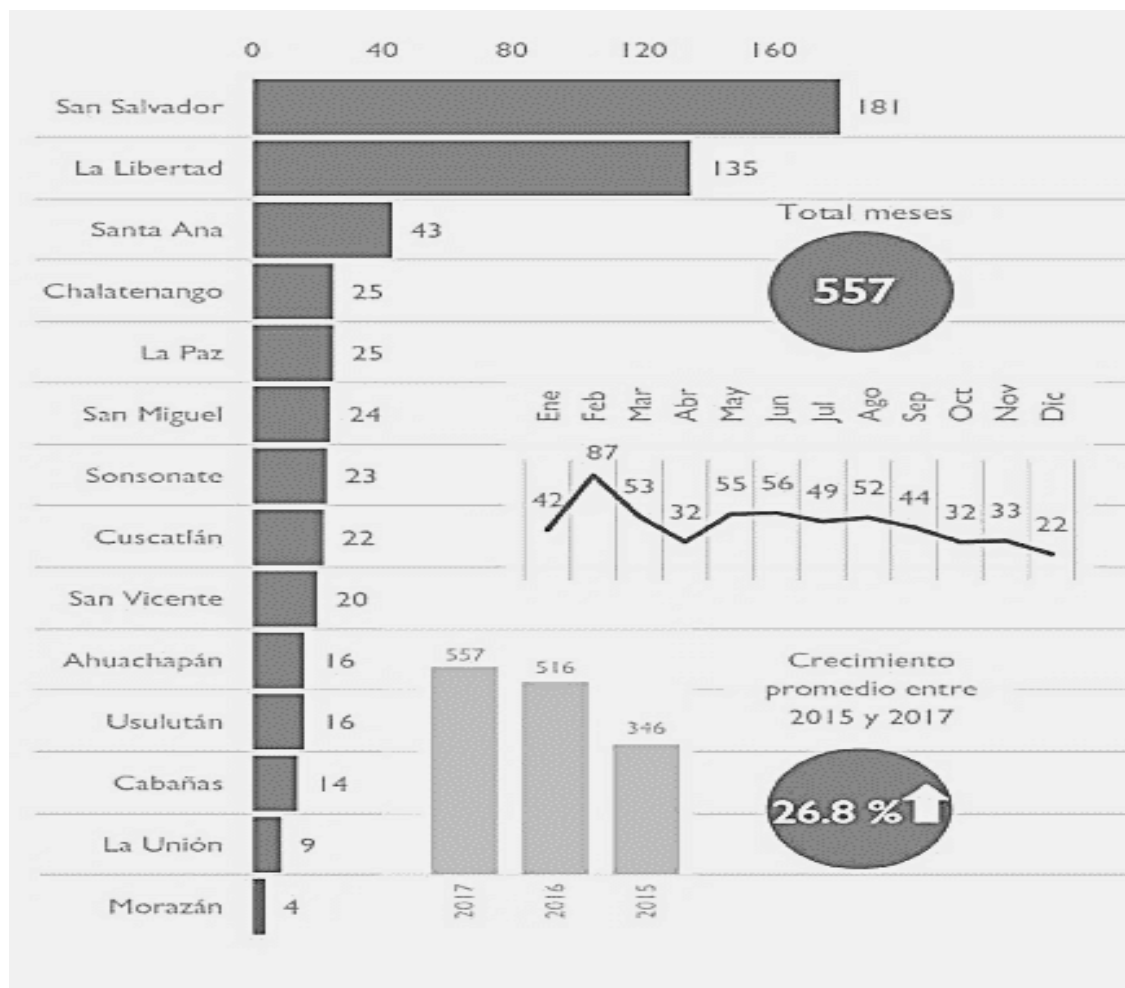
Además se observa que las denuncias con respecto a los años 2015 al 2017, es en relación al aumento de población, pero que este comportamiento, no ha

⁸⁷ Anuario estadístico, ministerio de medio ambiente y recursos naturales (marn) el salvador, 2017: (<http://m.marn.gob.sv/?wpdmdl=42879>)

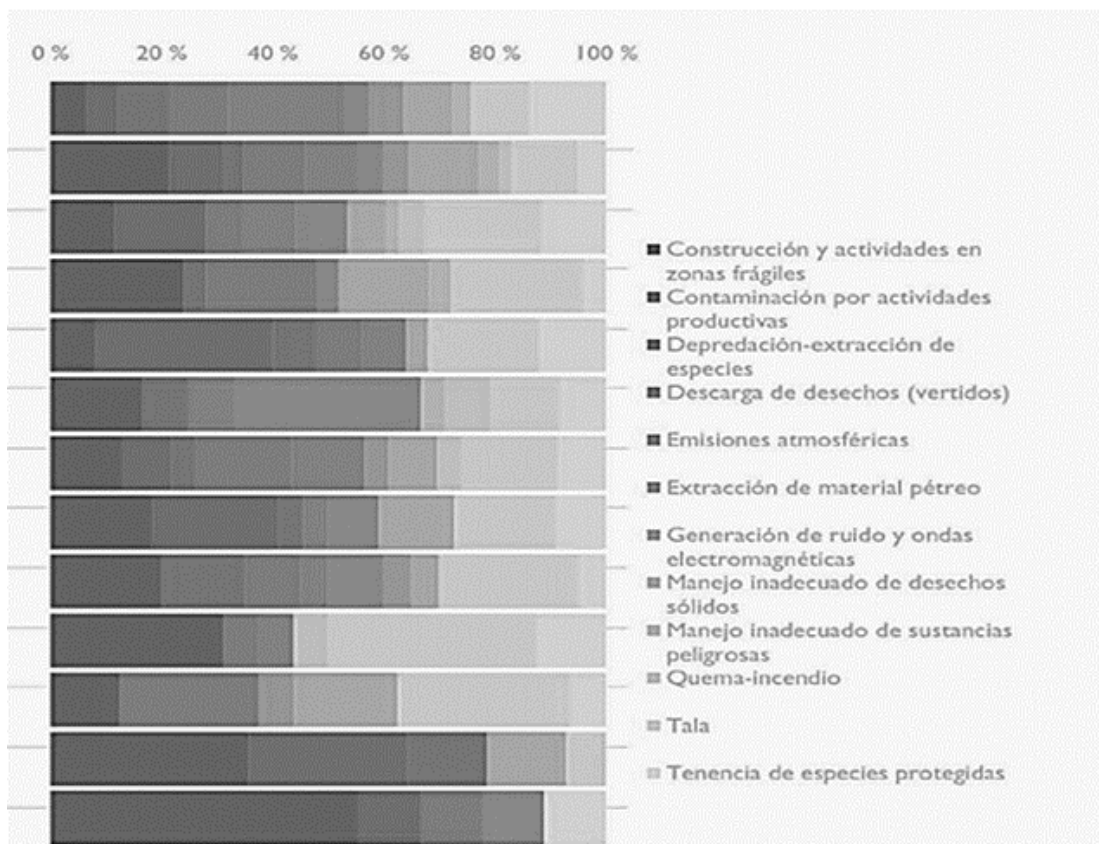
vido homogéneo en todos los departamentos, se puede afirmar, que tiende a darse una estabilización, en la cantidad de denuncias recibidas, en cada uno de ellos, es preciso por tanto, observar que la mayoría de las denuncias se concentra en los departamentos de San Salvador y La Libertad.

6.2. Tipos de denuncias

En el siguiente esquema, se muestra cómo están distribuidas las denuncias interpuestas en el año 2017, en base a su infracción



Las denuncias ambientales son principalmente, por construcción y actividades en zonas frágiles (16%), tala (15%), emisiones atmosféricas (12%), descarga de desechos vertidos (10%), entre otras. Resulta relevante observar que, de cada diez denuncias en contra de problemas relacionados con las emisiones atmosféricas, ocho proceden de los departamentos de San Salvador y La Libertad, siendo en alta proporción, producto de quejas ciudadanas, a causa de talleres de enderezado y pintura automotriz en zonas residenciales, negocios que liberan al ambiente sustancias tóxicas que representan peligro para la salud; además de la contaminación por ruidos y otros elementos que causan molestias ambientales.



La cantidad de denuncias, relativas a las emisiones atmosféricas sufrieron un aumento del 62 % en 2016 respecto de 2015; sin embargo, disminuyeron en un 37 % en 2017 respecto al 2016. De los tres tipos de denuncias que experimentaron mayor crecimiento, dos se relacionan con la vida silvestre, siendo estos: depredación-extracción de especies, con un 61.8 % al alza y, tenencia de especies protegidas, con 42.3 % al alza. El tercer tipo de denuncia que experimentó crecimiento, es el de construcción y actividades en zonas frágiles que fue de 26.4 % al alza.⁸⁸



En cuanto a la tala, que es el segundo tipo de denuncia con mayor incidencia, el 73 % de los casos se registra en los meses correspondientes a los trimestres

⁸⁸ *Ibíd*em

primero y tercero del año, enero, febrero, marzo, julio, agosto y septiembre.

El 52% de estas denuncias se refieren a casos dentro de áreas naturales protegidas, así como de especies que están incluidas en el listado de amenazadas o en peligro de extinción fuera de las ANP y, por lo tanto, son competencia del MARN.

El restante 48% es enviado, al MAG, en caso de que aconteciera en áreas rurales, y a las alcaldías en caso de haberse suscitado en el casco urbano de un municipio. Es de observar que no siempre los hechos denunciados constituyen faltas o delitos, puesto que en ocasiones se denuncian eventos donde la tala cuenta con el permiso respectivo; sin embargo, los denunciantes no lo saben o encuentran algún tipo de conflicto ambiental.

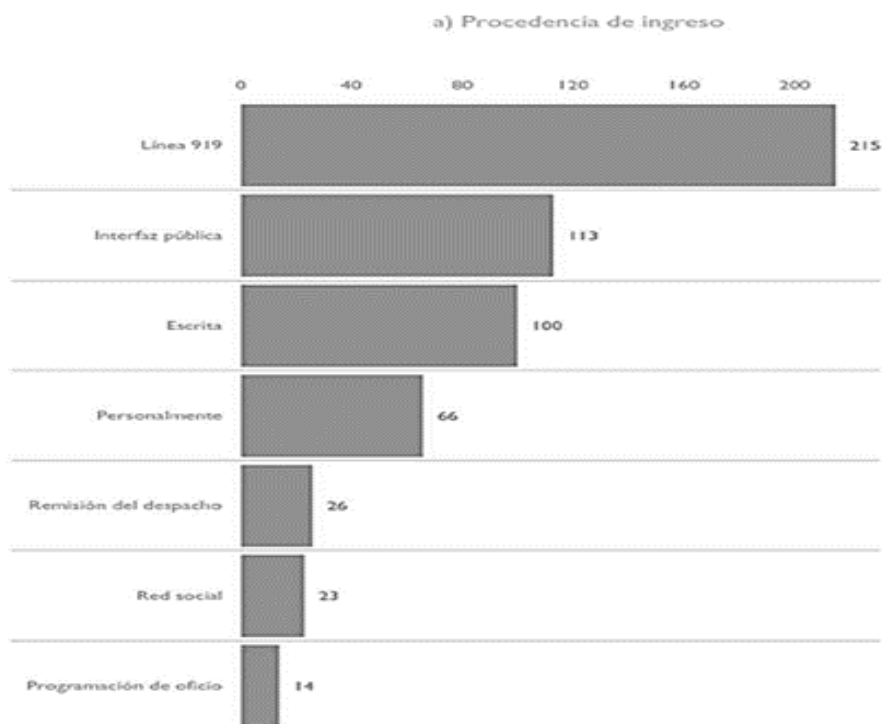
El hecho que la ciudadanía denuncie casos de tala al MARN, refleja al menos dos aspectos: I) existe una asociación generalizada de la población, entre árboles y medio ambiente y por tanto con el MARN; y, II) insuficiente conocimiento de las competencias de las instituciones.

San Salvador es asociado principalmente a las denuncias contra las emisiones atmosféricas, generación de ruidos y ondas electromagnéticas; manejo inadecuado de sustancias peligrosas, tenencia de especies protegidas y depredación; así como, la extracción de especies.

Este tipo de denuncias, corresponden a las ciudades con una alta concentración de población y de actividades productivas. Es importante reflexionar sobre la situación que atraviesan los municipios con alta número de pobladores, pues es donde se está ocasionando, mayor daño al medio

ambiente y a sus recursos, por lo tanto son los municipios principales, para realizar una concientización.

6.3. Procedencia de las denuncias



En el esquema anterior se encuentra, el detalle de la cantidad de denuncias ambientales recibidas según procedencia, mes del año y tipo, año 2017.⁸⁹

Los casos ingresan al MARN por diferentes vías de acceso. De las 557

⁸⁹ *Ibíd*em

denuncias registradas en 2017, el 39% se recibió por el servicio telefónico de la línea 919, el 20% por vía interfaz pública de sistema en línea dedicado a este fin, el 18% por vía escrita, en el 12% de los casos, las personas llegaron al área de recepción de denuncias y verbalmente expusieron el problema ambiental, el 5% ingreso por remisión del despacho, el 4% por redes sociales (Facebook y Twitter) y, en el 3% de los casos el ministerio actuó de.

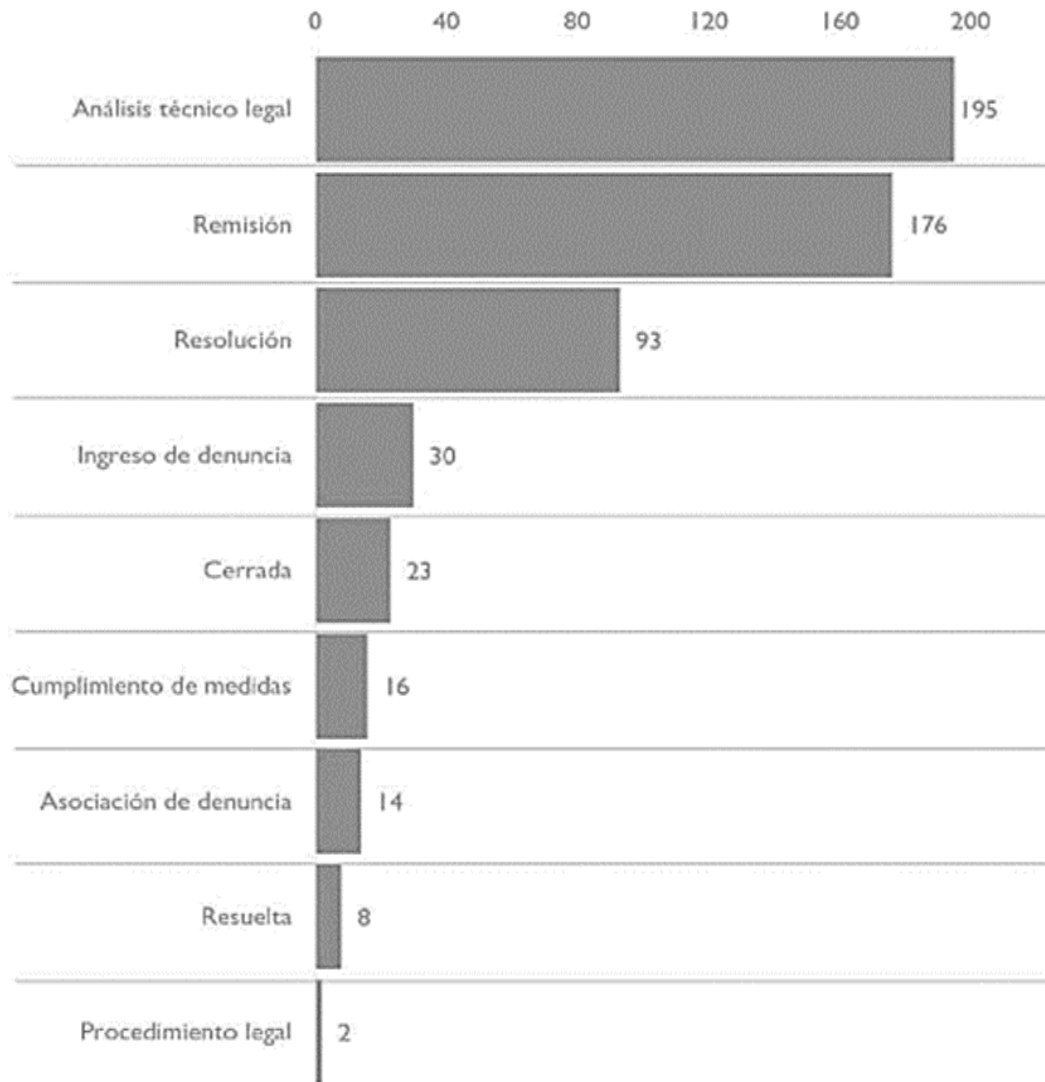
Es preocupante ver que el actuar del MARN, ante los hechos que realizan los humanos que perjudican considerablemente el medio ambiente, solo marque en un 3% en el esquema de la procedencia de las denuncias, cuando en realidad el papel del ministerio tendría que ser más activo y protagonista con respecto al cuidado, vigilancia, conservación y prevención del medio ambiente.

6.4. Seguimiento de los casos denunciados y sus resoluciones

En la gráfica que preside, se visualiza que el 35% de los casos está en fase de análisis técnico legal, el 32% ha sido remitido a otras instituciones para su resolución, el 17% está en fase de resolución, el 5% en fase de ingreso, el 4% ha sido cerrada, entre otros. Destacar que de los ocho casos que resolvieron, seis fueron solucionados por otras instituciones, razón de su clasificación y no como remitidos.

Existe una fuerte asociación entre la fase en la que se encuentran los casos con su respectivo mes de inicio y el tipo de denuncia. Las denuncias que se realizaron de especies protegidas, se asocian en mayor medida con la fase de cerrada; los casos de manejo inadecuado de desechos sólidos, de generación de ruido y ondas electromagnéticas, de quema de incendios y de tala, con la

remisión de los casos a otras instituciones, por no ser competencia del MARN.⁹⁰



⁹⁰ *Ibíd.*

6.5. Procedimientos y fases de acciones administrativas ingresadas en el MARN

El sistema informático de denuncias define fases en el proceso de atención, que comprenden una o un conjunto de acciones, para desarrollarlo de la mejor manera. Estas fases son:

6.5.1. Fase de ingreso

Cuando las denuncias se reciben en la unidad de atención ciudadana, son ingresadas al sistema informático de denuncias, en el que se le asigna un código numérico. En los casos en que las denuncias no son competencia del MARN y se reciben por vía directa del denunciante, es decir por teléfono, presencial o correo electrónico; se le informa inmediatamente a cuál institución debe dirigirse, proporcionando los contactos y, por tanto, la denuncia no es ingresada.

6.5.2. Fase de análisis técnico legal

Ingresada la denuncia, se revisa la información disponible y si es necesario, se complementa con otras fuentes. Asimismo, se indaga si el hecho es una actividad que cuenta con resolución de permiso ambiental o si está en proceso de evaluación, si tiene antecedentes o es una denuncia reiterada y otros datos. Con esta información, se analiza el caso, basado en las competencias de la institución y se definen las acciones pertinentes siguientes.

6.5.3. Fase de remisión

De acuerdo a las características de las denuncia, se remiten a las direcciones

del MARN o hacia otras instituciones. La dirección del MARN a la que se remiten las denuncias, asigna personal técnico para su atención.

6.5.4. Fase de resolución

Las denuncias que son competencia del MARN, requieren generalmente, de realizar una visita de inspección al sitio donde sucedió el hecho. En el sitio se elabora un acta y posteriormente un informe en el que se establecen conclusiones y recomendaciones para solventar la problemática. Se notifica a la persona denunciante de las actuaciones y siguientes pasos sobre el hecho, asimismo al denunciado, para informarle de las medidas a realizar y a otras instituciones si fuera el caso, para su respectivo registro o seguimiento.

6.5.5. Fase de cumplimiento de medidas

Cuando las recomendaciones de la inspección, determinan medidas a realizar por el denunciado para mitigar, corregir o eliminar el hecho o los efectos que este genere, el MARN verifica el cumplimiento de las mismas.

6.5.6. Fase de procedimiento legal

Si la denuncia constituye una infracción ambiental o la persona denunciada no cumple con las medidas ambientales requeridas, se inicia el correspondiente procedimiento administrativo sancionatorio

6.5.7. Proceso finalizado

Una denuncia se considera finalizada, cuando la persona denunciada cumple con las recomendaciones y las medidas determinadas en la inspección; y

cuando se concluye el proceso administrativo sancionatorio y; se verifica con la inspección que el hecho denunciado no existe o no constituye una infracción ambiental, se notifica a la persona denunciada, de los resultados obtenidos de las acciones realizadas.

Es necesario hacer notar algunos aspectos sobre esta información generada desde el MARN, a través de un esfuerzo institucional por producir un anuario estadístico, que engloba una especie de radiografía o diagnóstico institucional como tal y como elementos internos y externos influyen en el que hacer de la misma en materia ambiental, y sin duda se puede notar que existen fortalezas y debilidades.

Esto es insumo, para aplicar mejoras en los procedimientos institucionales, para ser más eficientes y generar políticas públicas ambientales, en cuanto a procedimiento administrativo, de manera general en el que hacer ambiental del país.

Identifica problemas ambientales serios por medio de las denuncias recibidas y con ello, permite al mismo MARN crear o generar respuestas a la solución de los mismos.

Deja al descubierto el desconocimiento de la población en la identificación de la institución a la que le corresponde resolver, se debe informar a la población porque medios canalizan, una petición de manera correcta, ejemplo cuando corresponde a las alcaldías resolver y no al MARN, si bien se da la remisión, pero la población no tiene claro aún, a quien dirigirse.

El mejorar y fortalecer las etapas procesales administrativas para revertir el

estancamiento de las denuncias o evitar que las mismas culminen en sanción.

Es de hacer notar que pese a la inconstitucionalidad que se emitió en el año 2015, el trabajo institucional en cuanto procedimiento administrativo del MARN no se ha detenido, porque precisamente el informe de 2017 hace algunas referencias a denuncias recibidas en el 2015 y 2016 y es notable la tendencia de incremento de denuncias y así su seguimiento, no así a su cumplimiento, se comprueba que la potestad sancionatoria como tal, dentro del proceso administrativo sancionatorio ambiental se mantiene, pero el ministerio como tal no puede aplicar efectivamente la sanción económica de multa, porque actualmente hay un vacío de ley, al no establecer correctamente, el parámetro del monto de multa a imponer para determinar así la multa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Mediante la Resolución MARN-OIR N°006-2019 emitida por el MARN se encuentra un dato estadístico, que ayuda a comprender la eficacia en la ejecución de imponer multas, de una forma comparativa con casos reales que han sido conocidos por la institución objeto de investigación, información sobre los respectivos procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas administrativas de un rango de tiempo corto.

Se evidencia claramente la inactividad en la ejecución de sanciones administrativas por parte del MARN en donde se constata que tal situación existía antes y después de la inconstitucionalidad del Art. 89 LMA, ya que el MARN, en realidad, no se vio privado del ejercicio de su potestad sancionatoria administrativa por la sentencia de la SC,

Por lo tanto el MARN no cumple su función de conservar, preservar y proteger los recursos naturales, mantener un equilibrio entre el medio ambiente y las personas humanas que conviven en él, por medio de su actuación activa, de hacer ejecutar sanciones cuando los administrados incumplan y trasgredan la legislación ambiental.

Es necesario articular esfuerzos institucionales, es decir integrar al trabajo del MARN con otras instituciones, ministerios, instituciones autónomas, empresa privada, municipalidades, universidades, adescos, comunidades, en donde no solo se aporte insumos para política públicas ambientales, sino que se diseñe un plan de trabajo para el rescate del medio ambiente, en coordinación con la

norma, mediante un eficaz y actualizado proceso administrativo sancionatorio ambiental, y validar toda acción que inicie en la esfera administrativa y luego de ser agotada se judicialice.

Esta investigación refleja un problema de realidad nacional, para ello el MARN debe invertir en asesores que integren, conforme a la visión y misión de la institución, un plan de trabajo, que incluya una agenda a desarrollar y así como un catálogo operativo, del proceso administrativo sancionatorio ambiental mismo, adecuado al contexto actual, facilitando las etapas procesales y una pronta respuesta, al administrado.

La inconstitucionalidad del art. 89 de la LMA no resolvió el problema al contrario ha dejado un problema que produce impunidad, esto debido a que elimina el parámetro de determinación de multa, con ello imposibilita al MARN de aplicar una multa, aparejado con el débil accionar institucional del MARN, reconociendo además que, se vuelve técnica y jurídicamente ineficaz para el ministerio iniciar, continuar o finalizar un proceso administrativo sancionatorio, ya que el objetivo de un proceso sancionador, es la imposición de una multa a cada infractor de la Ley al final de cada proceso.

Además se observa la pasividad de la asamblea legislativa, como ente garante de los derechos, pues emite un informe, fuera de plazo y que por ser emisor de la norma, debió interpretar la aplicación del artículo en cuestión, vulnerando la seguridad jurídica.

Pero por otra parte, la misma SC generó impunidad, al emitir un fallo muy corto, pues manda a expulsar la norma, pero no da una solución, debió emitir una sentencia mandativa, donde diera plazo a la asamblea legislativa para que

reformara, acorde al marco constitucional el art. 89 LMA, dejando una especie de anomia, es decir, sin ley, y esto violenta la seguridad jurídica, debido a que se le corta a la administración pública de aplicar una multa que es la expresión final dentro del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental.

Dada la trascendencia de los temas ambientales y de la incidencia de los mismos, es necesario que la norma exprese de manera clara una sanción en la tapa administrativa, previo al ámbito jurisdiccional, teniendo en cuenta que existen un grupo de leyes de carácter ambiental en conjunto con el MARN que regulan procedimientos administrativos sancionatorio y que regulen una multa en los parámetros correctos, en relación a los decretos ejecutivos del salario mínimo.

Se puede considerar además, que la Sala de lo constitucional pudo ordenar a la asamblea legislativa, emitir una reforma conforme al parámetro correcto. Quedando abierta la posibilidad que un ciudadano promueva acción exigiendo seguridad jurídica y se reforme el artículo en cuestión para que LMA aplique la sanción correspondiente. Y así se buscará anular la impunidad generada por la SC y resolver un problema jurídico generado por su débil sentencia.

Recomendaciones

A continuación se enumeran una serie de recomendaciones cuya implementación son vitales para que la eficacia de la potestad sancionatoria ambiental, desarrollada por el MARN, mejore.

Es indispensable que el Estado implemente una mayor inversión, en cuanto a capital humano y económico para el MARN, ya que al ministerio se le hace difícil, por la limitación de sus recursos perseguir a todos los infractores ambientales, y aunque si se ha tenido algún control sobre la contaminación y se han sancionado a algunos casos, no es suficiente.

Es necesario establecer reglas claras de responsabilidad, para asegurar que los infractores, cumplan con su obligación de restaurar o compensar el daño ambiental y que asuman el costo de la degradación ambiental que causan, ya sea de manera monetaria o con medidas sustitutiva, como trabajo social, en favor del medio ambiente, estableciendo un calendario de trabajo, restaurar el daño ocasionado.

Debe promoverse una mayor participación ciudadana, en las aprobaciones de políticas, planes y programas de desarrollo ambiental, realizadas a través de organizaciones de participación en el ámbito regional, es decir, por cada departamento, y por medio de capacitaciones didácticas en relación a la nueva ley procesal administrativa de manera local, pues la población en general es responsablemente solidariamente de la protección, preservación y conservación del medio ambiente.

Es necesario que el MARN realice una integración jurídica, aplicando los

principios sancionatorios como una alternativa para solventar el vacío legal, surgido por la Inconstitucionalidad del Art. 89 LMA, para así aplicar y sostener la potestad sancionatoria administrativa, que el MARN no ha perdido, para la protección, conservación y preservación del medio ambiente. Por lo que el procedimiento administrativo sancionador ambiental integrado para la aplicación de sanciones administrativas, deberá incluir todos los principios procesales de oralidad, inmediatez, economía procesal y concentración.

Además de establecer, que la institución jurídica que realice la unificación e integración del proceso administrativo ambiental, sea el MARN, para que ya teniendo un proceso unificado, las demás instituciones que también velan por el medio ambiente, solo den aviso al MARN cuando conozcan de hechos lesivos al Medio Ambiente, por ser el único ente rector en imponer sanciones administrativas, evitando así los distintos procedimientos seguidos en materia ambiental y cuando no corresponda que certifique a la FGR, y los juzgados ambientales.

También es necesario, fortalecer las áreas que se encargan de la inspección ambiental, por ser la base fundamental que sustenta el Proceso Administrativo Sancionatorio, y adoptar de manera pertinente los mecanismos de verificación, seguimiento y evaluación en la aplicación de la legislación ambiental y del desempeño de la gestión ambiental. Esto además con la elaboración de manuales que ayuden a la aplicación del proceso de inspecciones.

Asimismo se debe reforzar el trabajo del MARN, coordinando al gabinete de gobierno para que una esfuerzo y se impulsen políticas en caminadas a mejorar la calidad de vida y el fortalecimiento y recuperación del medio ambiente. El MARN debe retomar la agenda de la ONU denominada "Agenda

de Desarrollo Sostenible” en el año 2015, y también la “Cumbre de Desarrollo Sostenible”, que rigen los esfuerzos de los países suscritos para lograr un mundo sostenible en el año 2030, y que instan a promover la prosperidad y la protección al planeta. Y aunque jurídicamente no son obligatorios se espera que los gobiernos los adopten como y establezcan marcos nacionales para su logro, así como dar seguimiento y examinar los progresos conseguidos en cumplimiento de los objetivos.

El MARN, ante la falta de un asidero legal vigente, deberá establecer el parámetro de determinación de la multa, que aplica en su procedimiento, salvaguarde la potestad que constitucionalmente posee y haga uso de la integración del derecho, con base a cada uno de los principios generales del derecho, utilizando el principio pro homine o pro persona, además de aplicar con base a los decretos ejecutivos del salario mínimo actuales y vigentes el parámetro de monto más bajo en favor del individuo.

Es pertinente hacer efectivo, el accionar de la gerencia de cumplimiento ambiental del ministerio y de los demás cuerpos normativos que regulan las sanciones, impuestas a un infractor ambiental, por acciones u omisiones que dañan el medio ambiente, sean estos personas naturales o jurídicas, o bien el mismo Estado o las municipalidades.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Andorno, Roberto. "El principio de precaución: un nuevo standard jurídico para la era tecnológica". Buenos Aires: La Ley, 2002.

Aragón Tapia, Juan Ignacio y María Américo Cuervo Arango. Psicología ambiental. Madrid: Editorial pirámide, 2009.

Bacigalupo, Enrique. Derecho Penal Parte General 2. Buenos Aires: Hammurabi SRL, 1999.

Baldovinos, Darío Villalta. Teoría del estado y una introducción al derecho constitucional 3ªed. San Salvador: Imprenta universitaria, 2003.

Blanquer Criado, David Vicente, Derecho Administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

Botassi, Carlos Alfredo. Derecho Administrativo Ambiental. La Plata: Editorial Platense S.R.L., 1997.

Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México D.F.: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000.

Bulygin, Eugenio y Carlos Eduardo Alchourrón. Análisis lógico y Derecho. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

Cremades García, Javier. "Aspectos constitucionales del medio ambiente". Madrid: Editorial UNED, 1994.

De Zsogon Jaquenod Silvia. Iniciación al Derecho Ambiental, Primera Edición. Madrid: Editorial Dykynson, 1996.

García-Pablos de Molina, Antonio. Introducción al derecho penal, 5ª edición. Madrid: Editorial Ramón Areces, 2012.

Gómez Puente, Marcos. La Inactividad de la Administración. Navarra: Arazandi, 2002.

González Bonilla, Rodolfo. El proceso de inconstitucionalidad: Intervinientes. San Salvador: Centro nacional de la judicatura, 2003.

González Camacho, Oscar. La Justicia Administrativa. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas, 2001.

Guiseppe, Maggiore, Derecho penal. Bogotá: Temis, 1965.

Jiménez De Parga Y Maseda, Patricia. "Análisis del principio de precaución en Derecho Internacional Público: perspectiva universal y perspectiva regional europea, Política y Sociedad". Madrid: UCM, 2003.

Jordano Fraga, Jesús. La Protección del derecho a un medio ambiente adecuado. Barcelona: Editorial: José María Bosch, 1995.

Junceda Moreno, Javier. Derecho Ambiental. Guía Jurisprudencial de Legislación y Procedimiento. Barcelona: Grupo Difusión, 2002.

Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

Lifschtz, Sergio Politoff. Lecciones de derecho penal chileno, Parte General, 2ª Edición. Santiago de Chile: Editorial jurídica de Chile, 2003.

Mattes, Heinz y Herta Mattes, Problemas De Derecho Penal Administrativo: historia y derecho comparado. Madrid: EDERSA, 1979.

Meilán Gil, José Luis. El acto administrativo como categoría jurídica. Madrid: Iustel, 2011.

Mejía, Henry Alexander. Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente. San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, 2014.

Palma Del Teso, Angela. El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador. Madrid: Tecnos, 1996.

Parejo Alfonso, Luciano y Antonio Jiménez Blanco. Manual de Derecho Administrativo. Barcelona: editorial Ariel, 1994.

Pineda Argueta, Hugo Dagoberto. Derecho Administrativo Sancionador e Independencia Judicial en El Salvador. San Salvador: Editorial AECUS, 2015.

Roxin, Claus. "Derecho Penal parte general fundamentos, La estructura de la teoría del delito, trad. Por Diego Luzón Peña. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

Ruiz Vieytes, Eduardo Javier. El derecho al ambiente como derecho de participación. Guipúzcoa: Itxaropena, S.A., 1990.

Silva Sánchez, Jesús María. Aproximación al Derecho penal contemporáneo, 2.ª ed. Montevideo: Editorial B de F, 2010.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República de El Salvador, No. 38 del 15 de diciembre de 1983, publicada en el D.O. N° 234, Tomo 281, del 16 de Diciembre de 1983. Y sus reformas.

Código Civil, Código Civil; D.L. N° 634, del 15 de abril de 1952, publicado en el D.O. N° 77, Tomo 155, del 25 de abril de 1952.

Ley de Actividades Pesqueras, D. Ley N° 799, del 14 de septiembre de 1981, publicado en el D.O. N° 169, Tomo 272, del 14 de septiembre de 1981.

Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Legislativo N° 579, en Diario Oficial 32, Tomo 366, del 15 de febrero de 2005.

Ley de Conservación de Vida Silvestre, D. L. 844, en Diario Oficial 96, Tomo 323, del 25 de mayo de 1994, reformada en junio de 2001, en Diario Oficial 133, Tomo 352.

Ley Forestal: D.L. 852, en Diario Oficial 110, Tomo 355, del 17 de junio de 2002.

Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, D.L. 760, D. O. N° 209, Tomo N° 417 del 9 de noviembre de 2017

Ley del Medio Ambiente, DL No. 233, del 24 de abril de 1998, publicado en el D.O. Tomo No. 339, del 4 de mayo de 1998.

Ley de Procedimientos Constitucionales, D.L. N°: 2996, publicado en el D. O.

15, en el Tomo186, 1960.

Ley de Riego y de Avenamiento, Decreto 153, en el D.O. 213, Tomo 229, del 11 de noviembre de 1970.

Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, D.E. 39, en el Diario Oficial 73, Tomo 347, del 12 de abril de 2000.

JURISPRUDENCIA

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 16-2001. Sala de lo Constitucional. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 8-97AC Sala de lo Constitucional. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia interlocutora, Referencia 1345-2004. Sala de lo Civil. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva, Referencia 149-m-99. Sala de lo Contencioso Administrativo. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de amparo, Referencia 422-97. Sala de lo Constitucional. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 17-2003. Sala de lo Constitucional. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 37-2015. Sala de lo Constitucional. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia Definitiva, Referencia 424-2012. Sala de lo Contencioso Administrativo. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Resolución Interlocutora, Referencia 1345-2004. Sala de lo Civil. El Salvador.

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de inconstitucionalidad, Referencia 134-2014/19-2017/20-2017/37-2017/38-2017/41/2017, Sala de lo Constitucional. El Salvador.

REVISTAS

Álvarez García, Francisco Javier. Bien jurídico y Constitución, Cuadernos de política criminal, (1991).

Bermúdez Soto, Jorge. Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. Revista de Derecho, (2013).

Informe de la FAO, de la ONU, 1997.

Núñez Poblete, Manuel Antonio. Se acata, pero no se cumple. Los efectos de la inaplicabilidad en el caso por no pago del bono por desempeño institucional. Gómez Montoya con corporación administrativa del poder judicial, Anuario de doctrina y jurisprudencia (2012).

Ortiz Alzate, John Jairo. Sujetos procesales. Partes, terceros e intervinientes. Revista Ratio Juris, nº. 10 (2010).

Quinzacara, Eduardo Cordero. “Los principios y reglas que estructuran el

ordenamiento jurídico chileno”. Revista ius et praxis, nº 2, (2009).

Rebollo Puig, Manuel Antonio Bueno Armijo, Lucía Alarcón Sotomayor y Manuel Izquierdo Carrasco. “Panorama del Derecho Administrativo Sancionador en España”. Revista estudio socio-jurídicos, n.1. (2005).

Revista de Derecho penal y criminología, N. ° 10, 2002.

Revista Ius et Praxis, vol. 15, N° 2, 2009.

Rodríguez, Antonio Basculan. “Sobre la distinción entre derogación expresa y derogación tacita”. Anuario de Filosofía jurídica y social, No. 18 (2000).

Velásquez Muñoz, Carlos Javier. Ejercicio de La potestad Sancionadora de la Administración en España y Colombia para la Protección del Medio Ambiente y Los Recursos Naturales. Revista de Derecho, (2004).

Villanueva, Raúl Plascencia. “Sistema penal y derechos humanos”. Ponencia dictada en el Congreso Internacional de Justicia Penal, 2006.

SITIOS WEBS

Anuario estadístico, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) El Salvador, 2017: (<http://m.marn.gob.sv/?wpdmdl=42879>).

Enciclopedia jurídica, Potestad Sancionadora, acceso el 11 de julio de 2018, (<http://www.encyclopedia-juridica.com/d/potestad-sancionadora/potestad-sancionadora.htm>).

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia: (<https://cienciasjuridicas>).

javeriana.edu.co/inicio#.XI2RXChKjIU).

Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe–REGATTA, servicios del MARN, El Salvador, (<http://www.cambioclimatico-regatta.org/index.php/es/instituciones-clave/item/ministerio-del-medio-ambiente-y-recursosnaturalesmarn>).

Portal de Filosofía del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Valores y Objetivos Estratégicos, acceso el 13 de junio de 2019, (<https://www.marn.gob.sv/filosofia/>).

Portal de transparencia del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sobre el servicio de parques nacionales y vida silvestre, como una unidad especializada de la dirección general de recursos naturales, del ministerio de agricultura y ganadería, acceso el 23 de agosto de 2019: (<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/marn>).

OTROS

Fuentes históricas

Constitución, Decreto Legislativo del 24 de julio de 1840.

Constitución Política de El Salvador, Decreto 14, del 7 de septiembre de 1950.

Creación de la Secretaria Nacional del Medio Ambiente y Decreto Ejecutivo No. 19 del 15 de julio de 1994).

Documentos institucionales

Corte Suprema de Justicia, Sentencias, Separata de la Revista Judicial, 1, San Salvador, 1989.

Corte Suprema de Justicia, Teoría de la constitución salvadoreña, 1ª Edición, Comisión Coordinadora del Sector Justicia, El Salvador, 2000.

Anexos

ANEXO 1



Oficina de información y respuesta



RESOLUCIÓN MARN-OIR N° 279-2018

San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del día viernes veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información **No.MARN-2018-0385** presentada ante la Oficina de Información y Respuesta de esta dependencia, por parte de: **OSCAR ADONAI HERNÁNDEZ MEMBREÑO** quien se identifica con su respectivo documento único de identidad DUI y solicita la siguiente información: *“Mi solicitud es sobre el proceso de inconstitucionalidad del Art. 89 numerales 1, 2 de la Ley de Medio Ambiente, necesito de favor si se me proporciona el proceso el expediente en donde se elimino la multa que antes sancionaba el MARN, por parte de la sala de lo constitucional, pues existen en ese proceso los argumentos de defensa que presento el MARN y los argumentos de los demandantes antes que se dictara fallo si se puede entregar ese proceso o al menos los argumentos del MARN, es para fines académicos un tema de tesis de investigación pertenezco a la Universidad de El Salvador. Ante mano éxito en sus labores.*

Considerando que la solicitud cumple con todos los requisitos establecidos en el art.66 de La ley de Acceso a la Información Pública y los arts. 50, 54 de su Reglamento, y que la información solicitada no se encuentra entre las excepciones enumeradas en los arts. 19 y 24 de la Ley, y 19 del Reglamento. Por lo que esta oficina procedió a admitirla y solicitar la información a la Dirección General de Evaluación y Cumplimiento y Gabinete Técnico de esta Cartera de Estado, quienes nos enviaron en esta fecha la siguiente respuesta *“El MARN no intervino en ese proceso de inconstitucionalidad, se demandó a la Asamblea Legislativa quien fue la autoridad demandada”.*

- *Sugerimos consultar con Asamblea Legislativa, a continuación el contacto: Lic. Manuel Alcides Galdámez Ardón, Oficial de Información de Asamblea legislativa:
[https://transparencia.asamblea.gob.sv/
oficial.informacion@asamblea.gob.sv](https://transparencia.asamblea.gob.sv/oficial.informacion@asamblea.gob.sv)
Teléfono: 2281 9233*



Lic. Marina Sandoval
Oficial de información, MARN

ANEXO 2



ASAMBLEA LEGISLATIVA
Gerencia de Operaciones Legislativas
Sección de Correspondencia Oficial
HORA: 12:08
03 MAY 2016
Recibido el: _____
Por: _____

MARN-DM-052/2016

San Salvador, 29 de abril de 2016

ASUNTO: Reforma a la Ley del Medio Ambiente.

Señores Secretarios de la
Honorable Asamblea Legislativa
Presente.

Estimados Señores Secretarios:

Cumpliendo especiales instrucciones del Señor Presidente de la República, me permito presentar a esa Honorable Asamblea Legislativa, por el digo medio de ustedes, con base a lo establecido en el ordinal segundo del artículo 133 de la Constitución de la República, a efecto de otorgar la Iniciativa de Ley al Proyecto de Decreto Legislativo que comprende una Reforma a la Ley del Medio Ambiente; habida cuenta que el artículo 89, de la referida Ley establecía en su inciso primero que "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"; ello en razón de las sanciones a imponerse por el cometimiento de las infracciones establecidas en la Ley en comento y es que el artículo en mención preveía una sanción indeterminada, debido a que en nuestro país, el salario mínimo se clasifica con base en los sectores productivos o económicos siguientes: Comercio y Servicios; Industria; Maquila Textil y Confección; y, Agropecuarios. Es entonces que la clasificación en cuestión se aplicará en todo el territorio nacional y la diferenciación en cuanto al monto que se determina para cada clase de salarios obedece al sector productivo en particular de que se trate. En virtud de los anterior, para el cálculo de la multa a establecerse por el cometimiento de las infracciones que se estipulan en la Ley que comentamos, se vuelve necesario determinar a cuál de los sectores cauciciados en estas líneas se debe referir el artículo 89 de la Ley en referencia; siendo indispensable enunciar la base imponible de salarios mínimos a establecerse como multa; lo que impete a introducir la modificación que corresponde al artículo últimamente referido.

En base al objetivo propuesto, respetuosamente pido a ustedes que esa Honorable Asamblea Legislativa conozca tal proyecto; en razón de ello, les solicito se de ingreso a esta pieza de correspondencia que comprende dicho proyecto, a efecto que se cumpla con la formalidad del proceso de formación de ley, todo con la intención que el mismo sea aprobado oportunamente conforme a derecho.

Con toda consideración.

ASAMBLEA LEGISLATIVA
Leído en el Pleno Legislativo el:
06 MAY 2016
Firma: _____



DIOS UNIÓN LIBERTAD

Lina Pohl
Ministra

Kilómetro 5½ Carretera a Santa Tecla, Avenida y Colonia Las Mercedes (instalaciones ISTA), San Salvador, El Salvador. Tel.: (503) 21329418 Fax: (503) 21329420 Correo electrónico: despacho@marn.gob.sv

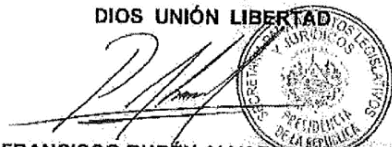


San Salvador, 19 de abril de 2016.

SEÑORA MINISTRA:

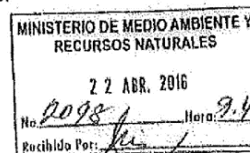
Con la correspondiente **INICIATIVA DE LEY** otorgada por el señor Presidente de la República, con base a lo establecido en el artículo 133, ordinal segundo de la Constitución de la República, atentamente le remito el Proyecto de Decreto Legislativo que comprende **una Reforma a la Ley de Medio Ambiente**; habida cuenta que el artículo 89, de la referida Ley establecía en su inciso primero que "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"; ello en razón de las sanciones a imponerse por el cometimiento de las infracciones establecidas en la Ley en comento y es que el artículo en mención preveía una sanción indeterminada, debido a que en nuestro país, el salario mínimo se clasifica con base en los sectores productivos o económicos siguientes: Comercio y Servicios; Industria; Maquila Textil y Confección; y, Agropecuario. Es entonces que la clasificación en cuestión se aplicará en todo el territorio nacional y la diferenciación en cuanto al monto que se determina para cada clase de salarios obedece al sector productivo en particular de que se trate. En virtud de lo anterior, para el cálculo de la multa a establecerse por el cometimiento de las infracciones que se estipulan en la Ley que comentamos se vuelve necesario determinar a cuál de los sectores enunciados en estas líneas se debe referir el artículo 89 de la Ley en referencia; siendo indispensable enunciar la base imponible de salarios mínimos a establecerse como multa; lo que impele a introducir la modificación que corresponde al artículo últimamente referido; en consecuencia, puede usted presentarlo al Órgano Legislativo, a fin de gestionar su oportuna aprobación.

DIOS UNIÓN LIBERTAD



FRANCISCO RUBÉN ALVARADO FUENTES,
Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos.

LICENCIADA
LINA DOLORES POHL ALFARO,
MINISTRA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES,
E.S.D.O.



DECRETO No. .-

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que la Constitución de la República reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, declarando a su vez que es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente; por lo que se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley;
- II. Que mediante Decreto Legislativo No. 233, de fecha 2 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial No. 79, Tomo No. 339, del 4 de mayo de ese mismo año, se emitió la Ley del Medio Ambiente;
- III. Que el artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente, establecía en su inciso primero que "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"; ello en razón de las sanciones a imponerse por el cometimiento de las infracciones establecidas en dicha Ley;
- IV. Que el artículo en mención preveía una sanción indeterminada, ya que en El Salvador, el salario mínimo se clasifica con base en los siguientes sectores productivos o económicos: a) Comercio y Servicios; b) Industria; c) Maquila Textil y Confección; y d) Agropecuario; de modo que, la clasificación anterior se aplicará en todo el territorio de la República y la diferenciación en cuanto al monto que se determina para cada clase de salarios, no se encuentra establecido en razón del lugar en que la norma se aplica, sino que, obedece al sector productivo en particular, de que se trate;

- V. Que en razón de lo antes expuesto, para el cálculo de la multa a establecerse por el cometimiento de las infracciones establecidas en la Ley del Medio Ambiente, se vuelve necesario determinar a cuál de los sectores enunciados en el romano anterior se debe referir el artículo 89 de la Ley en mención, siendo indispensable enunciar la base imponible de salarios mínimos a establecerse como multa;
- VI. Que en virtud del bien jurídico tutelado, el cual es el medio ambiente, se hace necesario declarar que se está ante una situación de orden público, ya que es obligación del Estado el proteger los recursos naturales, asegurando de esta manera que las presentes y futuras generaciones cuenten con un medio ambiente que posibilite la buena salud de la población salvadoreña.

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio de la Ministra de Medio Ambiente y Recursos Naturales,

DECRETA la siguiente:

REFORMA A LA LEY DEL MEDIO AMBIENTE

Art. 1.- Sustitúyese el Art. 89, por el siguiente:

***FIJACIÓN DE LAS SANCIONES**

Art. 89.- Las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios para el sector comercio y servicios.

Las infracciones menos graves se sancionarán con multa de dos a cien salarios mínimos mensuales del sector comercio y servicios y las graves, con multas de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales del sector comercio y servicios.

Corresponderá a la autoridad sancionadora calificar la infracción. Las sanciones administrativas no exoneran al sancionado de la responsabilidad penal en que incurra.”.

Art. 2.- Declárase de Orden Público el contenido del presente Decreto.

Art. 3.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los...

ANEXO 3



MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
UNÁMONOS PARA CRECER

DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y CUMPLIMIENTO

Respuesta solicitud MARN-2019-0005

En atención al requerimiento realizado, remito información sobre procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas, para los años del 2010 al 2011, para los años 2012 al 2015 no se registra ningún caso.

AÑO	FASE EN LA QUE SE ENCUENTRA, PAS	NÚMERO DE EXPEDIENTE DE PAS	NOMBRE DEL PROYECTO	PRESUNTO INFRACTOR
2010	FINALIZADO	MARN-Nº004-PAS-2010	SITUACIÓN INSALUBRE POR DESECHOS SÓLIDOS EN SANTA ANA	ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANTA ANA
2010	FINALIZADO	MARN-Nº PAS-MP-007-2010	PROCESADOR A DE FERTILIZANTES ORGÁNICOS	FERTILIZANTES, S.A. DE C.V.
2010	FINALIZADO	MARN-Nº PAS-008-2010	ELABORACIÓN DE TELA	NEMTEX, S.A. DE C.V.
2011	FINALIZADO	MARN-Nº PAS-MP-011-2010	NEMTEX, S.A. DE C.V.	NEMTEX, S.A. DE C.V.
2011	FINALIZADO	MARN-PAS-001-2011	BEBIDAS DEL PACÍFICO, S.A. DE C.V.	BEBIDAS DEL PACÍFICO, S.A. DE C.V.

Kilómetro 5½ Carretera a Santa Tecla, Avenida y Colonia Las Mercedes, Edificios MARN (instalaciones ISTA). Tel.: (503) 2132 9418, Fax.: (503) 2132 9420. Correo electrónico: despacho@marn.gob.sv. San Salvador, El Salvador, Centro América.

ANEXO 4



MARN

Ministerio de Medio Ambiente
y Recursos Naturales

RESOLUCIÓN MARN-OIR N° 006-2019

San Salvador, a las ocho horas del día dieciséis de enero de dos mil diecinueve, EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información No.MARN-2019-0005 presentada ante la Oficina de Información y Respuesta de esta dependencia, por parte de: OSCAR ADONAI HERNANDEZ MEMBREÑO, quien se identifica con su respectivo documento único de identidad DUI y solicita la siguiente información: *“Solicito información de datos estadísticos de los años 2012, 2013, 2014 sobre multas interpuestas por el MARN, monto de dinero recuperado antes de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente”*.

Considerando que la solicitud cumple con todos los requisitos establecidos en el art.66 de La ley de Acceso a la Información Pública y los arts. 50, 54 de su Reglamento, y que la información solicitada no se encuentra entre las excepciones enumeradas en los arts. 19 y 24 de la Ley, y 19 del Reglamento. Por lo que esta oficina procedió a admitirla y solicitar la información a la Dirección General de Evaluación y Cumplimiento de esta Cartera de Estado, quienes nos enviaron la siguiente información solicitada y esta oficina resuelve.

- *En atención al requerimiento realizado, remito información sobre procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas, para los años del 2010 al 2011. Para los años 2012 al 2015 no se registra ningún caso.*



Lic. Marina Sandoval
Oficial de información, MARN

OFICINA DE INFORMACIÓN Y RESPUESTA

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Kilómetro 5 ½ Carretera a Santa Tecla, Calle y Colonia Las Mercedes, Edificio MARN (Instalaciones ISTA), S.S. Teléfono
Commutador 2132-6276; Oficinas OIR: 2132-9522; correo electrónico: oir@marn.gob.sv, <http://www.marn.gob.sv>

ANEXO 5



MARN

Ministerio de Medio Ambiente
y Recursos Naturales

RESOLUCIÓN MARN-OIR N° 006-2019

San Salvador, a las ocho horas del día dieciséis de enero de dos mil diecinueve, EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información No.MARN-2019-0005 presentada ante la Oficina de Información y Respuesta de esta dependencia, por parte de: OSCAR ADONAI HERNANDEZ MEMBREÑO, quien se identifica con su respectivo documento único de identidad DUI y solicita la siguiente información: *“Solicito información de datos estadísticos de los años 2012, 2013, 2014 sobre multas interpuestas por el MARN, monto de dinero recuperado antes de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la ley de medio ambiente”*.

Considerando que la solicitud cumple con todos los requisitos establecidos en el art.66 de La ley de Acceso a la Información Pública y los arts. 50, 54 de su Reglamento, y que la información solicitada no se encuentra entre las excepciones enumeradas en los arts. 19 y 24 de la Ley, y 19 del Reglamento. Por lo que esta oficina procedió a admitirla y solicitar la información a la Dirección General de Evaluación y Cumplimiento de esta Cartera de Estado, quienes nos enviaron la siguiente información solicitada y esta oficina resuelve.

- *En atención al requerimiento realizado, remito información sobre procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas, para los años del 2010 al 2011. Para los años 2012 al 2015 no se registra ningún caso.*



Lic. Marina Sandoval
Oficial de información, MARN



Oficina de información y respuesta



MARN

Ministerio de Medio Ambiente
y Recursos Naturales

RESOLUCIÓN MARN-OIR N° 165-2019

San Salvador, a las nueve horas con cuarenta minutos del día viernes catorce de junio de dos mil diecinueve, EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información No.MARN-2019-0160 presentada ante la Oficina de Información y Respuesta de esta dependencia, por parte de: **OSCAR ADONAI HERNÁNDEZ MEMBREÑO**, quien se identifica con su respectivo documento único de identidad DUI y solicita la siguiente información: "1) la iniciativa de reforma del MARN al art. 89 de LMA ante la inconstitucionalidad. 2) Porque razón no hay casos resueltos en el periodo 2012 a 2015 cuales son las causas. 3) Cuantos casos fueron de oficio y cuantos por aviso y 4) Porque se resolvieron solo 5 casos en el periodo 2010-2011 y que resolución tuvieron los demás. 5. Qué resolución ha dado el MARN después de la inconstitucionalidad del art.89 LMA cuando interponen denuncias los ciudadanos".

- 1) Resolución de subsanación emitida MARN-OIR N° 142-2019, a solicitud de nuestro enlace en la Dirección General de Evaluación y Cumplimiento y enviada a solicitante vía correo electrónico el miércoles 15/5/2019 10:56 am.
- 2) **Respuesta recibida de solicitante vía correo electrónico: De: Oscar Membreño: miércoles, 15 de mayo de 2019 22:30:**

a) Necesito la iniciativa o anteproyecto de reforma que elaboro el MARN y presento a la Asamblea Legislativa respecto al artículo 89 de LMA, luego de declarada en el año 2015 la inconstitucionalidad para que el MARN infraccionara con multas.

b) Conforme a estadísticas e información solicitada a la OIR se me respondió: "Información sobre procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas, para los años del 2010 al 2011, para los años 2012 al 2015 no se registra ningún caso". necesito saber porque en el año 2012 a 2015 no se registró ningún caso en donde conforme al procedimiento sancionatorio se impusiera multa.

c) Solicite información a la OIR anteriormente y se me respondió: "De acuerdo a la base histórica de registros de denuncia ambiental, para los años 2010 y 2011 se recibieron 1053 denuncias por infracciones ambientales establecidas en la Ley de Medio Ambiente, Ley de Áreas Naturales Protegidas y Ley de Vida Silvestre que se muestran a continuación en un total de años". Necesito saber de ello cuántos de estos casos 1053 fueron por aviso y cuantos por denuncias.

d) En los años o periodo 2010-2011 se sancionaron o se impuso una multa en 5 casos y la pregunta es qué tipo de resolución tuvieron los demás casos.

e) Luego de declarada la inconstitucionalidad del artículo 89 de LMA que le elimino la facultad al MARN de imponer multas, necesito saber qué tipo de resolución dan a los casos que se les presenta si ya no pueden multas, es decir, si un ciudadano denuncia un hecho ambiental en donde se dañe el ecosistema antes del 2015 luego de seguir el procedimiento y luego de evaluado se procedía a una multa por el daño y ahora partir del 2015 en adelante como resuelven ante la falta de multas que ante tenia facultad el MARN conforme al art. 89 de LMA.



.../1/2...

OFICINA DE INFORMACIÓN Y RESPUESTA

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Kilómetro 5 ½ Carretera a Santa Tecla, Calle y Colonia Las Mercedes, Edificio MARN (Instalaciones ISTA), S.S. Teléfono Conmutador 2132-6276; Oficinas OIR: 2132-9522; correo electrónico: cir@marn.gob.sv, <http://www.marn.gob.sv>

ANEXO 6



DIRECCION GENERAL DE ATENCION CIUDADANA E INSTITUCIONAL

Respuesta solicitud MARN-2019-0160

Información solicitada: Solicite información a la OIR y se me respondió: “De acuerdo a la base histórica de registros de denuncia ambiental, para los años 2010 y 2011 se recibieron 1053 denuncias por infracciones ambientales establecidas en la Ley de Medio Ambiente, Ley de Áreas Naturales Protegidas y Ley de Vida Silvestre que se muestran a continuación en un total de años”. necesito saber de ello cuántos de estos casos 1053 fueron por aviso y cuantos por denuncias.

Respuestas:

De acuerdo al requerimiento presentado atentamente se expone:

La información solicitada no puede brindarse como el ciudadano lo requiere, dado que de acuerdo al Manual de Procedimientos Técnicos 2009 autorizado el 22 de mayo de ese año, Centro de Denuncias del MARN generaba un solo proceso de abordaje institucional el cual no diferenciaba aviso o denuncia, todo se clasificaba como “denuncia ambiental”, por ello MARN registra en los años 2010 y 2011, 1053 casos de denuncia ambiental a nivel nacional.

Para subsanar esta ausencia de clasificación entre aviso y denuncia, y poder contar con mayores y mejores registros de información se crea a partir del 04 de enero de 2016 inicia en funcionamiento el Sistema Informatizado de Denuncia Ambiental el cual registra y abona al abordaje y seguimiento de avisos y denuncias ambientales presentadas en el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se suprime el Manual de Procedimientos Técnicos 2009 y se crea en el año 2017 el Procedimiento de Atención a Denuncias Ambientales” el cual clasifica y diferencia el aviso y la denuncia ambiental.

Kilómetro 5½ Carretera a Santa Tecla, Avenida y Colonia Las Mercedes, Edificios MARN (instalaciones ISTA). Tel.: (503) 2132 9418, Fax.: (503) 2132 9420. Correo electrónico: despacho@marn.gob.sv. San Salvador, El Salvador, Centro América.

ANEXO 7



MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
UNÁMONOS PARA CRECER

DIRECCION GENERAL DE EVALUACION Y CUMPLIMIENTO

Respuesta solicitud MARN-2019-0160

Requerimiento de Subsanción de Solicitud de Información MARN-2019-0160. Buenas noches: Reciba un cordial saludo. El motivo del presente es para subsanar las observaciones realizadas, conforme a la Resolución de Subsanción MARN-OIR N° 142-2019, con número de referencia MARN-2019-0160 - lo que solicito es lo siguiente;

1. Necesito la iniciativa o anteproyecto de reforma que elaboró el MARN y presentó a la Asamblea Legislativa respecto al artículo 89 de LMA, luego de declarada en el año 2015 la inconstitucionalidad para que el MARN infraccionara con multas.
2. Conforme a estadísticas e información solicitada a la OIR se me respondió: "Información sobre procedimientos sancionatorios en los que se impusieron multas, para los años del 2010 al 2011, para los años 2012 al 2015 no se registra ningún caso". Necesito saber por qué en el año 2012 a 2015 no se registró ningún caso en donde conforme al procedimiento sancionatorio se impusiera multa. En el periodo comprendido del 2012 al año 2015 la mayoría de procesos administrativos sancionatorios se encontraban en etapas previas a la de emisión de resolución final para imposición de multas, razón por la que al momento en el que se declaró la inconstitucionalidad del inciso segundo del art.89 de la Ley del Medio Ambiente, este Ministerio se vio imposibilitado de imponer multas, con excepción de los casos que se detallan a continuación:

Mediante sentencia 400-2013 de las doce horas y veintinueve minutos del veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, resolvió sobre proceso contencioso administrativo promovido por NEMTEX S.A de C.V., en contra de este Ministerio por la Resolución mediante la cual se impuso tres sanciones administrativas consistentes en tres multa; declarando ilegal el acto pronunciado por el Ministerio. (2016)

En la Sentencia Definitiva dictada por la Honorable Corte Suprema de Justicia, del proceso Contencioso Administrativo identificado con la referencia 99-2012 se ordena la Reparación del daño ambiental, tal y como esta Secretaria de Estado en la Resolución MARN-PAS-MP009-2011, en contra de la Sociedad GUMARSAL, S.A. de C.V (2011).



MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES
UNÁMONOS PARA CRECER

3. Solicite información a la OIR y se me respondió: “De acuerdo a la base histórica de registros de denuncia ambiental, para los años 2010 y 2011 se recibieron 1053 denuncias por infracciones ambientales establecidas en la Ley de Medio Ambiente, Ley de Áreas Naturales Protegidas y Ley de Vida Silvestre que se muestran a continuación en un total de años”. necesito saber de ello cuántos de estos casos 1053 fueron por aviso y cuantos por denuncias.
4. En los años o periodo 2010-2011 se sancionaron o se impuso una multa en 5 casos y la pregunta es qué tipo de resolución tuvieron los demás casos. El seguimiento a los casos para los cuales se había iniciado un proceso administrativo sancionatorio se dio
5. Luego de declarada la inconstitucionalidad del artículo 89 de LMA que le elimino la facultad al MARN de imponer multas, necesito saber qué tipo de resolución dan a los casos que se les presenta si ya no pueden multas, es decir, si un ciudadano denuncia un hecho ambiental en donde se dañe el ecosistema antes del 2015 luego de seguir el procedimiento y luego de evaluado se procedía a una multa por el daño y ahora partir del 2015 en adelante como resuelven ante la falta de multas que ante tenia facultad el MARN conforme al art. 89 de LMA. Muchas gracias.

Sobre lo requerido en los numerales 4 y 5, se le informa al solicitante que, a partir del Fallo 115-2012. Inconstitucionalidad. Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, de las catorce horas con cuarenta y un minutos del día treinta y uno de agosto de dos mil quince que declaró inconstitucional el Artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente , respecto a las multas que se deben imponer a aquellos infractores a la Ley de Medio Ambiente, se vuelve técnica y jurídicamente ineficaz para este Ministerio iniciar, continuar o finalizar un Proceso Administrativo Sancionatorio, puesto que el objetivo de un proceso sancionador es la imposición de una multa a cada infractor de la Ley al final de cada proceso.

No obstante lo anterior y en aras de cumplir con el mandato constitucional de este ministerio de proteger el medio ambiente y garantizar a la población un ambiente sano, el MARN ha seguido utilizando otros instrumentos que la misma Ley establece y son las Auditorias de Evaluación Ambiental y las inspecciones para las actividades, obras y proyectos con permiso ambiental, así como también la imposición de Medidas Preventivas, cuando el caso lo amerite de conformidad a los establecido en los Art. 83 y 84 .

Así también y concientes de este vacío de Ley, este Ministerio, se apoya a su vez en los Tribunales

Ambientales y Fiscalía General de la República, a efectos de lograr los objetivos de conservación de nuestros ecosistemas y sancionar en otras instancias a los que contaminen o deterioren el Medio Ambiente.