

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



“LA POLÍTICA CRIMINAL DEL ESTADO SALVADOREÑO SOBRE LA
PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES
EN EL PERIODO COMPRENDIDO DEL UNO DE JUNIO DEL 2014 AL UNO
DE JUNIO DEL 2019.”

TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO(A) EN CIENCIAS JURIDICAS

PRESENTADO POR:
GABRIELA ELIZABETH LEIVA NAVARRETE
PEDRO ARTURO ESTRADA PEÑA

DOCENTE ASESOR:
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, OCTUBRE DE 2020

TRIBUNAL CALIFICADOR

Lic. David Omar Molina Zepeda
PRESIDENTE

Lic. Ladislao Gilberto González Barahona
SECRETARIO

Lic. Francisco Alberto Granados Hernández
VOCAL

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Msc. Roger Armando Arias Alvarado
RECTOR

Dr. Raúl Ernesto Azcúnaga López
VICERRECTOR ACADÉMICO

Ing. Juan Rosa Quintanilla Quintanilla
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

Msc. Francisco Antonio Alarcón Sandoval
SECRETARIO GENERAL

Lic. Rafael Humberto Peña Marín
FISCAL GENERAL

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco
VICEDECANO

Msc. Digna Reina Contreras de Cornejo
SECRETARIA

Msj. Hugo Dagoberto Pineda Argueta
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS

Msc. Diana del Carmen Merino de Sorto
DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACION

Msc. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACION
DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

DEDICATORIA

Dedico este trabajo de graduación primeramente a **Dios todopoderoso**, por haberme permitido llegar hasta aquí, por darme fuerza y salud para llevar a cabo mis metas y objetivos; así como por su amor infinito.

A **mi madre** Verónica Navarrete, quien fue la que me brindó su apoyo en las buenas y en las malas, me ayudó a alcanzar cada meta y cada sueño, por ser mi fuerza y alentarme a seguir cuando pensaba que no podía más.

Dedico este trabajo de investigación al **amor de mi vida**, a mi gran apoyo y fortaleza. La vida te envía personas que llenan tu camino de luz y alegrías, personas que te alientan a ser mejor y alcanzar tus metas, por eso quiero dedicar este trabajo a mi esposo Sergio Olmedo.

A **mis hermanos** Priscella y Fernando, por ser la fuerza que me ha motivado cada día de mi vida a ser mejor persona y un buen ejemplo para ellos.

A mis **mejores amigas** Pamela y Maricela, quienes siempre me han acompañado en cada aventura y han sido mi apoyo en tiempos difíciles.

A mi **compañero de seminario y amigo** Arturo Estrada, por la paciencia y constancia con la que trabajo a mi lado a lo largo de esta investigación, gracias por pelear juntos esta batalla de la mano de Dios.

Quiero agradecer profundamente a todos los **docentes** de quien recibí clases durante mi paso por la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, por compartir sus conocimientos e impulsarme a aprender algo nuevo cada día.

Y muy en especial a mi **docente asesor** Licenciado Francisco Granados Hernández, que con mucha paciencia y optimismo nos guió en todo este proceso, con quien compartimos agradables momentos, nos animó en momentos difíciles y quien cariñosamente nos llamó muchas veces “casi colegas”.

Gabriela Elizabeth Leiva

DEDICATORIA

Le agradezco infinitamente a **DIOS** por haberme acompañado y guiado en el largo camino que tuve que cruzar para culminar la carrera de Ciencias Jurídicas, solo DIOS es el único que me ha dado la ayuda y la fortaleza que he necesitado y que necesitare siempre.

Agradezco a **mi madre** Morena Guadalupe Estrada y a mi tía Ana Lilian Estrada por apoyarme en todo momento, en las buenas y en las malas.

Gracias a **mi hermana** Magdalena Peña Estrada y a mi sobrina Sofía Peña que han sido uno de tantos pilares que DIOS puso en mi camino.

Agradezco también a **mi esposa** Raquel Etelvina Hernández Arias por todo el apoyo que me ha brindado, por animarme en todo momento, por ser la ayuda idónea que DIOS me envió y a quien amo mucho.

Agradezco a DIOS también porque puso en mi camino a **mi compañera de tesis** Gabriel Elizabeth Leiva Navarrete, porque a pesar de que al inicio tuvimos muchos contra tiempos externos a nosotros supimos sobrellevar esas situaciones, gracias por tu apoyo compañera y amiga Gabriela, que DIOS siga derramando muchas bendiciones en tu vida.

Agradezco al **Licenciado Francisco Alberto Granados** Hernández por habernos asesorado el presente trabajo de investigación, compartiendo sus conocimientos y brindándonos su dedicación, su responsabilidad y sobre todo el respeto con el que nos atendió siempre, le doy gracias a DIOS porque fue El quien nos puso a tan excelente docente como nuestro asesor.

Agradezco a todos mis **amigos y amigas**, personas especiales que me acompañan en mi diario vivir, y a quienes no puedo nombrar porque son muchas.

Agradezco al lector que se ha tomado el tiempo de leer el presente trabajo de investigación, esperando que este trabajo sea de gran ayuda a su conocimiento profesional.

Pedro Arturo Estrada

INDICE

RESUMEN.....	i
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	ii
INTRODUCCION.....	v
CAPITULO I: HISTORIA Y CONCEPTUALIZACION DE LAS POLITICAS CRIMINALES AMBIENTALES.....	1
1.1. Origen de las Políticas Criminales.....	1
1.2. Origen de las Políticas Criminales Ambientales.....	7
1.3. Origen de las Políticas Criminales Ambientales a nivel Internacional.....	8
1.3.1. Las Políticas Criminales Ambientales a nivel Centroamericano.....	9
1.3.2. Las Políticas Criminales Ambientales en El Salvador.....	11
1.4. Definiciones de Política Ambiental.....	15
1.5. Concepto de Política Ambiental.....	17
1.6. Definiciones de Política Criminal.....	18
1.7. Concepto de Política Criminal.....	21
1.8. Definiciones de Política Criminal Ambiental.....	22
1.9. Concepto de Política Criminal Ambiental.....	23
1.10. Definición de Medio Ambiente.....	24
1.11. Definición de Recursos Naturales.....	26
CAPITULO II: MARCO DOCTRINARIO Y JURÍDICO.....	29
2.1. Teorías de las Políticas Ambientales.....	29
2.2. Teorías de las Políticas Criminales.....	33
2.3. Teorías de las Políticas Criminales Ambientales.....	36

2.4. Bien protegido Medio Ambiente.....	38
2.5. Leyes Penales en blanco.....	39
2.6. Delitos de Peligro.....	42
2.7. Legislación Nacional.....	46
2.7.1. Constitución de la República de El Salvador.....	47
2.7.2. Código Penal.....	50
2.7.3. Ley de Medio Ambiente.....	53
2.8. Legislación Internacional.....	56
2.8.1. Tratados Internacionales ratificados por El Salvador.....	56
2.8.2. Convenios Internacionales ratificados por El Salvador.....	57
CAPITULO III: EFICACIA DE LA POLÍTICA CRIMINAL AMBIENTAL EN EL ESTADO DE EL SALVADOR.....	58
3.1. Concepto de Política Nacional del Medio Ambiente.....	58
3.2. Principios de la Política Nacional del Medio Ambiente.....	59
3.3. Procedimiento de creación de una Política Criminal Ambiental En El Salvador.....	65
3.4. La Política Criminal Ambiental en el Plan Quinquenal de Desarrollo del uno de junio del 204 al uno de junio del 2019.....	69
3.5. Eficacia del orden jurídico.....	72
3.5.1. Eficacia de las Políticas Criminales Ambientales en el Periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno Junio del 209.....	73
3.5.2. Análisis del Modelo de Política Criminal Ambiental Implemnetada por El Salvador en el Periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019.....	80
3.5.3. Contexto Actual de la Política Criminal Ambiental en El Salvador.....	83

CAPITULO IV: ANALISIS DOCUMENTAL DE LAS POLÍTICAS CRIMINALES EN EL SALVADOR.....	86
4.1. Incidencia del poder penal y el debido proceso en los delitos Ambientales en el marco de la política criminal ambiental Implementada por el Gobierno salvadoreño para el periodo 2014-2019.....	86
4.2. Análisis de la labor de las Instituciones encargadas de la Protección del Medio Ambiente, los Recursos Naturales y la Aplicación de la Política Criminal Ambiental implementada por El Gobierno salvadoreño para el periodo 2014-2019.....	95
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	104
FUENTES DE INFORMACION.....	106

RESUMEN

Los Recursos Naturales y el Medio Ambiente constituyen elementos indispensables para la existencia del hombre, así que es necesario un marco de control para su aprovechamiento, protección y restauración; aquí surge la Política Criminal Ambiental.

El objetivo general de este estudio es determinar las acciones que llevó a cabo el Estado salvadoreño para garantizar el goce al derecho a un Medioambiente sano. Con este fin, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Cuál ha sido la eficacia de la política criminal ambiental que implementó el Estado de El Salvador en el periodo comprendido del 1 de junio del 2014 al 1 de junio del 2019? En este contexto será el sistema de valores de la sociedad quien definirá la forma en que son implementadas las soluciones, por lo que no serán efectivas si no son consideradas en instancias de decisión política.

La pregunta de investigación se responde a través de una investigación exploratoria, Histórico-Jurídica, y Documental. Los resultados muestran que la Política Criminal Ambiental implementada por el Estado salvadoreño no posee un enfoque represivo, sino un enfoque de carácter amplio, dando origen a una Política preventiva, más que represiva en materia ambiental y falta adecuación del catálogo de delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente.

Teniendo esto en cuenta se recomienda fortalecer la capacidad del Estado para responder a la problemática ambiental integrando una visión a largo plazo de planes y proyectos eficaces para proteger los Recursos Naturales y el Medio Ambiente.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

a.C.: Antes de Cristo

AMSS: Alcaldía Municipal de San Salvador

Art: Artículo

CC: Código Civil

CCAD: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

CEL: Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESTA: Centro Salvadoreño de Tecnología Apropriada.

cf.: Confróntese

cit.: citado/a

CN: Constitución de la República

cód.: código

comp.: compilador

CP: Código Penal

DO: Diario Oficial

Ed.: edición

Edit.: editorial

et. al.: y otros

FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el desarrollo económico y social.

GOES: Gobierno de El Salvador

ibid.: allí mismo

id.: ídem, el mismo

INACIPE: Instituto Nacional de Ciencias Penales

lit.: literal

MARN: Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

núm.: número

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

OEA: Organización de Estados Americanos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

reimpr.: reimpresión

ss.: siguientes

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

SINAMA: Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente

SNU: Sistema de las Naciones Unidas

trad.: traducción, traductor

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

USAID: United States Agency for International Development, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

v.: vid, véase

v.t.: véase también

vid supra.: véase arriba

vol.: volumen

INTRODUCCION

En el presente Trabajo de Grado, para obtener el Título de Licenciatura en Ciencias Jurídicas, se presentan los resultados de la investigación que hemos denominado: “La Política Criminal del Estado Salvadoreño sobre la Protección del Medio Ambiente y los Recursos Naturales en el periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019”.

La Política Criminal Ambiental entendida como el conjunto de medidas empleadas por los órganos de gobierno para hacer frente a las situaciones que ponen en riesgo el derecho a un medio ambiente sano constituye un medio importante para cumplir con la protección de los bienes jurídicos medio ambientales, cuyo propósito es preservar en mejores condiciones nuestro medio ambiente y de esta forma garantizar a sus habitantes una mejor calidad de vida.

Es importante evaluar la existencia de políticas criminales ambientales, con acciones precisas para proteger los bienes jurídicos medio ambientales, dicha evaluación también debe determinar las acciones que se llevaron a cabo y la forma de hacer políticas criminales de las que ha hecho uso el Estado salvadoreño para garantizar a sus habitantes el goce al derecho a un Medio Ambiente sano de conformidad al Artículo 117 de la Constitución, y es que la ciencia podrá ofrecer diferentes tipos de soluciones a la problemática ambiental desde una dimensión técnica, pero éstas solo son parte de una solución que requiere un abordaje capaz de interpretar la complejidad presente.

El sistema de valores de una sociedad definirá la forma en que son implementadas las soluciones técnicas por lo que no serán efectivas si no son consideradas en instancias de decisión política.

La situación problemática que establece las bases para la presente investigación es: ¿Cuál ha sido la eficacia de la política criminal ambiental que implementó el Estado de El Salvador en el periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019?

La investigación de esta problemática se realizó por el interés de conocer la situación real de la Política Criminal Ambiental en El Salvador, además cuáles han sido dichas políticas en los últimos cinco años, y si estas han sido capaces de darle una respuesta favorable a la protección de los bienes jurídicos medio ambientales.

Los objetivos que enmarcan la presente investigación se basan en identificar la política criminal ambiental que el Estado salvadoreño implementó en el periodo comprendido del uno de junio de 2014 al uno de junio de 2019 y evaluar la eficacia de esta política en el territorio nacional; determinar si realmente ha existido una política criminal ambiental implementada por el Gobierno Salvadoreño durante este periodo; asimismo, identificar si existe un procedimiento para la creación de una política criminal ambiental en El Salvador, para finalmente analizar en qué medida las políticas criminales ambientales han sido eficaces en la protección al medio ambiente y recursos naturales.

Para llevar a cabo los objetivos planteados fue necesario cumplir rigurosamente con ciertos parámetros metodológicos. Partiendo de ello, se definieron las técnicas a emplearse en la recolección de la información, al igual que las fuentes que se usaron para adquirir esta.

En cuanto al nivel de profundidad del objeto de estudio, la investigación se realizó de manera exploratoria, en la cual conoceremos el contexto sobre el cual se desarrolla el objeto de estudio, generando hipótesis que impulsen el desarrollo de estudios más profundos y contribuir a la creación y análisis de las políticas criminales implementadas por el gobierno salvadoreño en materia de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

En este sentido, se realizó una investigación aplicada, Histórico -Jurídica, en razón que el objeto de estudio es la Política Criminal del Estado Salvadoreño sobre la Protección del Medio Ambiente y los Recursos y la manera en que estas políticas han contribuido en favor de la población salvadoreña y si ha sido efectiva su aplicación en el país.

Se realizó una Investigación de Documental, haciendo una rigurosa búsqueda de las fuentes de información llámese libros, revistas, artículos, el quinquenio 2014-2019 de la República de El Salvador, registros del resultado del quinquenio antes mencionado, tesis, la Constitución de la República de El Salvador, leyes, jurisprudencia, tratados, etc., lo que dio lugar a realizar un análisis e interpretación en relación de la realidad jurídica y social de la problemática en estudio, para la ejecución de los objetivos dados a conocer anteriormente.

En el Capítulo I, se realiza una reseña histórica que sirve de marco para establecer las políticas criminales ambientales dentro un contexto socio-político y económico, se realiza el planteamiento ¿en qué contexto sociopolítico se reconoce la necesidad de crear mecanismos legales para proteger el medio ambiente? ¿en qué momento se transforma esta idea de protección en una Política Criminal Ambiental?; de igual forma, se presentan

los datos que servirán de base para comprender el fenómeno en el desarrollo de los siguientes capítulos.

En el Capítulo II, veremos aquellos aspectos doctrinarios y jurídicos que sirven de referencia para determinar efectivamente si las políticas criminales ambientales en El Salvador realmente existen y han sido eficaces en la realidad salvadoreña. Un estudio deductivo a través de las diferentes escuelas del Derecho Penal nos permite descubrir las Teorías que versan sobre la Política Criminal Ambiental; examinando los elementos del bien jurídico protegido, leyes penales en blanco y los delitos de peligro apegados al derecho ambiental; así como un análisis al cuerpo normativo vigente con el que cuenta el Estado salvadoreño para respaldar la política criminal ambiental, en el marco del conflicto vinculado al poder punitivo del Estado.

En el Capítulo III, se analiza la Política Criminal Ambiental implementada por el Estado salvadoreño en el periodo del 1 de junio de 2014 al 1 de junio de 2019, a través de una comparación de la doctrina frente a la realidad del país. ¿Qué entendemos por Política Nacional del Medio Ambiente a la luz de la ley?, ¿cuáles son los principios rectores de esta política? ¿Realmente se cumple con el procedimiento respectivo para su creación? y si ¿verdaderamente su aplicación ha sido eficaz en el contexto de la realidad salvadoreña?, para finalizar con la situación actual de la Política criminal ambiental en el país que lleven a determinar los retos a los que se enfrentan los nuevos gobernantes.

CAPITULO I: HISTORIA Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS CRIMINALES AMBIENTALES

En el presente capítulo se pretende realizar una concisa reseña histórica que ayude a encuadrar las políticas criminales ambientales dentro un contexto socio- político y económico, desde sus inicios más generales en el Imperio Romano, pasando por los países europeos con la frustrada Convención de Londres, a nivel centroamericano con la creación de la Organización de los Estados Americanos, hasta llegar a orígenes más particulares dentro del contexto salvadoreño a través del primer Régimen Municipal. Dicho capítulo presenta los conceptos que a través de las definiciones hemos analizado e interpretado apegados tanto la historia como a la ley e Instrumentos Internacionales; así como los datos que servirán de base para comprender el fenómeno en el desarrollo de los siguientes capítulos.

1.1. Origen de las Políticas Criminales

Hablar de los orígenes de las políticas criminales a esta fecha, es de remontarnos al siglo XVII, donde se empieza a conceptualizar el termino, pero las políticas criminales vienen siendo implementadas desde el origen de la sociedad con los primeros documentos, libros o pergaminos tales como la Ley de las doce tablas; que en su contenido VIII y IX de esta, trataban sobre el derecho penal, estableciendo diferentes penas o sanciones a los que atentaban contra el Estado de Roma y a los que violentaban derechos de los ciudadanos Romanos, las penas iban desde una sanción pecuniaria, hasta la pena capital o el exilio, todo con la finalidad de convivir en armonía en una sociedad ya organizada.

Fue así como, en el siglo XVII, el concepto de política criminal toma mayor realce, debido a que varios juristas o estudiosos del derecho penal empiezan a utilizar dicho termino, desde Kleinschrod, Feuerbach y Henke, pero fue en realidad Cesare Beccaria según la doctrina, el que inicia esta corriente y disciplina con el ya célebre Tratado Dei Delitti e Dele Pene en el año de 1764¹. Cabe mencionar que La palabra política criminal se origina en Alemania donde se le conoció por primera vez como Política del Derecho Criminal, (Politik des Criminal Rechts) pero luego esta disciplina sufre un cambio de término que la deja como Kriminal politik² o traducido al español: Política Criminal.

Para una mejor comprensión del desarrollo histórico de la política criminal, es necesario desarrollar una breve reseña de las diferentes escuelas penales que orientan su conocimiento hacia el delito, el delincuente y la pena; entre las cuales se destacan:

Escuela Clásica: Surge en el siglo XIX, su mayor exponente es Enrique Ferri. Esta escuela recogía un conjunto de doctrinas filosóficas que impulsaban principios liberales humanitarios, esto es que luchaba contra las grandes barbaries que venía cometiendo el derecho penal en la época de la venganza pública y que tenía su fortaleza en el poder y la arbitrariedad, que materializaban con castigos en lugares públicos a los condenados por delitos; por su mismo hermetismo o secretismo, el derecho penal era visto como arbitrario.

Los principales autores de esta línea de pensamiento fueron César Beccaria con su obra “De los Delitos y las Penas”; así como también Gaetano Filanguiari, Giandomenico Rogmanosi y su obra “Génesis del Derecho Penal”,

¹ Osvaldo N. Tieghi, Tratado de Criminología, (Argentina: Editorial Universidad, 1989) 235.

² Emilio Langle, *La Teoría de la Política Criminal*, (España, Editorial Reus, 1927), 27.

sin dejar a un lado a Francisco Carrara con su “Programma”, obra principal de esta Escuela. Así las cosas, también se debe mencionar a Feuerbach, autor del Código Bávaro que tuvo su origen en el año de 1813 y que da un aporte con el principio de legalidad y la prevención general; y finalmente Jeremías Bentham quien realizó la concepción utilitaria de la Pena.

Los principales postulados de esta Escuela son:

- Concebía el delito como un ente jurídico o como una violación al derecho, es decir una contradicción entre el hecho cometido y el derecho positivo vigente.
- Establecía que el libre albedrío del ser humano era la libertad que éste tenía de respetar o no la prohibición de la Norma Jurídica, es decir que de él dependía hacer lo que la Ley le permitía o hacer lo que la Ley le prohibía, aun sabiendo que al hacerlo obtendría un castigo.
- Veían en la pena un medio de protección de los derechos individuales; es decir, que la pena era vista como una medida de reparación o compensación del daño ocasionado por un delito, restableciendo con esto el orden de una sociedad. ³

Escuela Positivista: Esta Escuela contiene un pensamiento antropológico, es decir que es una ciencia que estudia al ser humano de una forma integral, sus características físicas y su cultura, la antropología recurre a herramientas y conocimientos producidos por las ciencias sociales y las ciencias naturales. Entre los principales pensadores de esta Escuela están: César Lombroso, quien fue Antropólogo y quien determinó que la persona que delinque es un ser con características diferentes a una persona normal; Rafael Garófalo, quien crea o desarrolla la teoría sociológica del delito natural con su obra:

³ Fernando Velásquez, *Derecho Penal, Parte General*, 3ª Ed. (Colombia: Temis, 1993), 38.

“Criterios de Punibilidad”; Enrico Ferri quien modificó la teoría de Lombroso y que estableció que el ser humano comete delitos debido a factores biológicos, es decir factores hereditarios y hasta ambientales.

Los principales postulados de la Escuela Positiva son:⁴

- Concebían al delito como un fenómeno natural y social, con factores internos y externos, es decir factores tanto biológicos, psíquicos o factores sociales o ambientales de desarrollo del ser humano.
- Ven en el delincuente a un ser humano anormal, y niegan el libre albedrío y atribuyen el comportamiento anormal a impulsos o estímulos que llevan a delinquir a este.
- Establece que el ser humano debe responder legal o socialmente cuando comete algún delito.
- Postula que la sanción es un medio de defensa social con fin preventivo y es por ello por lo que Ferri habla de los sustitutos penales como medios para prevenir la delincuencia, tales sustitutos vienen siendo las medidas de seguridad que readapten al delincuente en la sociedad.

Tercera Escuela Italiana (Terza Scuola): Se considera la corriente de pensamiento intermedia o ecléctica; y trata de conciliar los postulados de la Escuela Clásica y la Escuela Positiva, sus principales expositores son Manuel Carnavale, quien escribió: “Una tercera Escuela de Derecho Penal” y Bernardino Alimena, autor de la obra “Escuela Crítica del Derecho Penal”; ambas obras de 1821.⁵ Sus principales postulados son:

⁴ Miguel Alberto Trejo Escobar, *Derecho Penal Salvadoreño Vigente*, 1ª y 2ª Ed. (El Salvador: Ministerio de Justicia, 1995), 23.

⁵ *Ibid.* 26-27.

- El delito es considerado como un hecho complejo; equipara tanto un hecho social como el hecho producto de factores internos y externos, retomando las corrientes de pensamiento de la escuela clásica y positiva.
- Descarta la responsabilidad penal por el libre albedrío proporcionado por la escuela clásica y también descarta el postulado de los factores propios del individuo proporcionado por la escuela positiva. Es donde se empieza a formular la imputabilidad e inimputabilidad de los sujetos, con respecto a la responsabilidad penal.
- Determina la función de la pena en base a la prevención y readaptación del delincuente, y el sufrimiento al sujeto activo debe minimizarse por el principio de rehabilitación a la sociedad del sujeto.

Escuela Finalista: Se originó en Alemania, y el planteamiento que realiza es que toda acción humana, lleva como consecuencia una dirección final; siendo ésta última, la actividad dirigida conscientemente en función a un fin, el máximo expositor es Hans Welzel.⁶ Su base es en el conocimiento que tiene el sujeto de la causa, retoma la previsión del conocimiento y las consecuencias posibles de la actividad. Así mismo hace una diferenciación de los delitos de resultado y delitos imprudentes; éstos últimos, la acción final está dirigida a fines que no son trascendentales para el derecho penal, por lo tanto, la infracción a los mismos reside en el deber objetivo de cuidado.

Escuelas Modernas: estas se dividen según la doctrina en las siguientes:

Escuela Político Criminal: Su base se determina en tres momentos: momento normativo, fáctico, valorativo o axiológico, que lo constituye la política criminal.

⁶ Ibid. 31

Su distinción se centra en la comprensión de la función de la política criminal.⁷ Además señala que las penas no pueden aplicarse a las personas inimputables, a quienes deben aplicárseles medidas de seguridad. El exponente principal es Fran von Liszt, quien plasmó los principios en la obra Tratado de Derecho Penal.

Escuela de la nueva defensa social:⁸ Su ideología de pensamiento es de la línea francesa político criminal. Define el delito como parte de la personalidad del autor, minimizando la conceptualización de un ente jurídico. Se empiezan a realizar estudios criminológicos aplicados al derecho para ejecutar las políticas criminales. Los representantes de esta escuela son: Felipe, Jacques Beonard y Marc Ancel.

Escuela Técnico-Jurídica: También se denomina escuela neoclásica o dogmática. La concepción de delito deviene de un acto atípico, antijurídico, culpable y susceptible de ser penado. Considera al delincuente como el sujeto capaz de comprender la norma jurídica; también realiza la diferencia entre sujetos imputables e inimputables; estableciendo que los sujetos inimputables no tienen respeto a la norma jurídica debido a la incomprensión de esta, se retoma el concepto de la readaptación como fin de la pena. Los principales autores de esta escuela son: Vicente Manzini, Mascari, Carnelutti, de Marisco, Petrocelli y Arturo Rocco.⁹

⁷ Ibid. 27

⁸ Juan Bustos Ramírez, *Derecho Penal Parte General*, Tomo I, 2ª Ed. (España: Editorial Jurídica de Santiago, 2007), 118.

⁹ Miguel Alberto Trejo Escobar, *Derecho Penal Salvadoreño Vigente*, 1ª y 2ª Ed. (El Salvador: Ministerio de Justicia, 1995), 29.

1.2. Origen de las Políticas Criminales Ambientales

Al hablar del origen de las políticas criminales ambientales, primero se debe hacer una pequeña reseña del origen de la expresión o concepto “medio ambiente”; esta palabra tiene como antecedente la palabra inglesa *environment*, que traducido al español se lee como “los alrededores, modo de vida, o circunstancias en que vive una persona”. También deviene de la palabra alemana *umwelt*, que se traduce como “el espacio vital natural que rodea a un ser vivo, o simplemente ambiente”; y también, la palabra francesa *environnement*, que se traduce como “entorno”.¹⁰

Ahora bien, el origen de las políticas criminales ambientales se da con la destrucción de los recursos naturales y del medio ambiente, que comienza con el cultivo artesanal de granos básicos, la crianza de ganado y por supuesto la llegada de líneas férreas que son actividades que originan la tala de bosques; las nuevas actividades económicas vienen a generar daños al medio ambiente, daños que comienzan con la explotación maderera, en la que se da una destrucción de árboles y bosques, la extracción de minerales, la contaminación de ríos y lagos, la llegada de la industrialización y de las políticas capitalistas que ven en el medio ambiente un modo de generar dinero sin importar los daños; así las cosas, el ser humano empezó a tomar medidas para disminuir la contaminación y el daño que se estaba dando en el medio ambiente y es así que se empieza a implementar medidas como las dispuestas en el Código de Hammurabi en el año 1700 a.C. y en el que se establecía que si un señor había alquilado un buey y le había causado daño, este tenía que pagar.

¹⁰ Vid., *Enciclopedia Jurídica Básica* (España: Civitas, 1995), 240.

De igual forma en la Ley de las Doce Tablas, en el año 490 a.C. se prohibía que se enterraran o se cremaran restos humanos en la ciudad, Cicerón incluyó normas para los crematorios; el Derecho Romano había creado normas para que los recursos naturales como la tierra, el agua, los yacimientos naturales, la flora y la fauna, fueran de uso para la comunidad o “*res communi*”, incluso se prohibía a los carruajes que circularan dentro de los barrios romanos para evitar así el ruido que producía el rodaje; otro ejemplo del origen de éstas se da en España, en el año 1548 donde existieron normas relativas a la contaminación de las aguas, la deforestaciones, reforestaciones, vedas, caza y pesca.¹¹

1.3. Origen de las Políticas Criminales Ambientales a nivel internacional

Antes de los años 60, había poca conciencia ambiental y solo algunas iniciativas aisladas de regulación ambiental internacional. Una de ellas fue la frustrada Convención de Londres de 1900, con la cual se buscaba proteger la vida silvestre africana. Esa Convención nunca entró en vigor porque no fue firmada por el número mínimo de partes. Fue reemplazada 33 años después por el Convenio de Londres de 1933 que fue aplicado en gran parte de África colonizada con la creación de parques naturales y la protección de especies.

Entre estas iniciativas se encuentran: la Convención de Washington sobre la protección de la naturaleza y la preservación de la vida silvestre en el hemisferio occidental de 1940 que protegía aves migratorias y la Convención para la prevención de la contaminación del mar por petróleo del año 1954 con

¹¹ Eugene Petit, *Tratado Elemental de Derecho Romano* (México: Época, S.A.,1977),167.

la cual se busca controlar la contaminación causada por buques tanque y por la descarga de desechos oleosos e hidrocarburos.

El Tratado de Moscú de 1963, prohibió las pruebas militares de armas nucleares, con la finalidad de proteger la atmosfera, y la profundidad de las aguas del mar.

Otro acontecimiento que debe de ser tomado en cuenta como parte del origen de la política criminal ambiental a nivel internacional es el ocurrido en 1948, en Francia con el Congreso Constitutivo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, convocada por Francia y la UNESCO, teniendo como finalidad salvar el conjunto del mundo vivo y el medio ambiente natural del hombre. En 1968 la Asamblea General de las Naciones Unidas convoca a conferencia mundial en la que establece que la vida se estaba terminando debido a la destrucción del medio ambiente, en el año de 1972 se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que acuerda implementar políticas que no provoquen daños irreversibles en el medio ambiente.¹²

1.3.1. Las Políticas Criminales Ambientales a nivel Centroamericano

La Políticas Criminales Ambientales a nivel de Centroamérica, tienen su origen en las primeras normas religiosas que crearon los primero hombres para proteger el medio ambiente, de todos es sabido que las culturas primitivas en Centroamérica temían a la naturaleza y sus elementos naturales, hasta el punto en que veían como deidad al medio ambiente, incluso ofrecían sacrificios por su preservación, los indígenas primitivos imponían tabúes para

¹² Orlando Sáenz Zapata, *La Formación Ambiental Superior*. (Colombia: Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales UDCA, 2012), 49.

proteger el medio ambiente y así lo demuestra el culto a la Madre Tierra¹³ que se daba en América.

El 30 de abril de 1948 surge la Organización de los Estados Americanos; hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del hemisferio. Además, ha otorgado el estatus de Observador Permanente a 67 Estados, así como a la Unión Europea.

Más adelante, surgió la adopción de instrumentos internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, llamado también el Protocolo de Nagoya, cuyo objetivo principal fue compartir los beneficios del medio ambiente y los recursos naturales y que fue marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, y la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, llevada a cabo en Estocolmo, emitió una Declaración de 26 Principios y un plan de acción con 109 recomendaciones.

Entre los documentos internacionales que dieron origen a políticas criminales ambientales en Centroamérica están: La Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco en el año de 1945, el Tratado Antártico, firmado el primero de diciembre de 1959, que protege al medio ambiente; el Tratado que creó la Comisión permanente para la explotación y la conservación de los recursos marinos del pacífico Sur, firmado en Santiago de Chile en 1954, la Convención de Londres para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos, firmada en 1954 y enmendada en 1962 y el Convenio

¹³ Para los indígenas americanos la tierra es considerada su madre y le veneran como tal, es un elemento que forma parte de su identidad como pueblo y es vista como la proveedora de sus necesidades materiales. Los indígenas le rinden culto y reverencia basada en la una conciencia de que todo lo que tiene vida está conectado en este mundo de manera inseparable. Otros nombres: Pachamama, Mama Pacha, Akna, Tatei Yurianaka, entre otros dependiendo de la región geográfica en que se realice el culto.

Centroamericano para la Protección del Medio Ambiente, firmado en San José, Costa Rica, el 1 de diciembre de 1989.

Así también destaca que el 16 de julio de 1999, en la Ciudad de San Salvador, en la sede de la Secretaria General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se lleva a cabo la ratificación del Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, para la ejecución del plan Trifinio, dicho Tratado fue suscrito en la Ciudad de Guatemala, el día 31 de octubre de 1997; esto con la finalidad de elaborar un modelo de desarrollo territorial transfronterizo, participativo y transparente de la región Trifinio, que permita el desarrollo económico, social, ambiental y la preservación de la riqueza hídrica y biodiversidad de sus ecosistemas, teniendo como actores principales a las comunidades, actores locales nacionales y regionales para proteger, conservar el medio ambiente y sus recursos naturales.

1.3.2. Las Políticas Criminales Ambientales en El Salvador.

El medio ambiente ha sido un tema importante en los últimos años para El Salvador, pero esto no siempre fue así. En 1841, por primera vez en una Constitución se establecía un “Régimen Municipal”, que estipulaba el objetivo del poder municipal, entendiéndose éste como un conjunto de vecinos en el ejercicio de sus derechos como ciudadano, junto con esto en el Art. 62 se establecía la protección del derecho a la salud, estos son los primeros intentos de introducir el derecho ambiental a los cuerpos normativos que en ese entonces regulaban la vida de los salvadoreños.

Luego con el Acuerdo Gubernamental N.º 25 de 1855 se estableció en el numeral 2º: “se prohíbe desde ahora y para siempre conocer bajo ningún título, ni pretexto uso de propiedad de manantiales y fuentes, cuyas aguas podrían evaporarse y desaparecer, con gran perjuicio de la población”, lo cual debe

considerarse como unas de las primeras regulaciones para proteger el recurso hídrico.

El derecho al medio ambiente era establecido en un primer momento, para salvaguardar el derecho a la salud; se empezó a introducir infracciones administrativas por el irrespeto de los parques, árboles y frutos que producían y multas por la caza y pesca en las zonas prohibidas, multas que se encontraban establecidas en el Código de Justicia Criminal de 1859, en los Art. 256, 257 y 258.

En el Código Civil de 1860, se regularon las formas de adquirir el dominio de las especies animales, así como de los frutos naturales, en el Libro Segundo Título I “De las Varias Clases de Bienes”, Título IV “de la Ocupación”. Este Código Civil en alguna medida reguló de forma genérica el aprovechamiento de los recursos hídricos, suelo, flora y fauna, pero sin ninguna perspectiva ambiental, por concebir de manera absoluta el derecho de propiedad únicamente desde la perspectiva civil.

La Constitución de 1950, introdujo derogaciones tácitas al Código Civil, en cuanto a la propiedad de los ríos, pues éstos eran concebidos como propiedad de los particulares, siempre que la vertiente naciera y terminara dentro de los límites de la heredad. (Art. 576 CC). Esto se complementó con la promulgación de la Ley de Riego y Avenamiento de 1970, se estableció por medio del Art. 3, que los recursos hidráulicos serían considerados como bienes nacionales.

En el año de 1973, se dicta la Ley Forestal, la cual puede decirse que era una ley con mayor contenido ambiental, su finalidad era regular el aprovechamiento, explotación y protección de los recursos forestales. El Art. 9 de la ley crea el Servicio Forestal y de Fauna, como dependencia del Ministerio

de Agricultura y Ganadería, al cual se le otorgan como atribuciones todas las concernientes al ramo forestal.

Al inicio de la década de los 80, se lleva a cabo un proceso de reforma agraria en El Salvador, a través de la Ley Básica de la Reforma Agraria, que reconoce y garantiza la propiedad privada en función social, estableciendo entre los requisitos para establecer que una propiedad esté cumpliendo tal fin, en el Art. 1 letra d: “que se manejen, conserven y protejan apropiadamente el suelo, el agua y demás recursos naturales”.

En 1983 con la entrada en vigencia de la Constitución, se establece la protección del Estado de El Salvador al Medio Ambiente sano, estipulado en el Art. 117, así como la enseñanza de la conservación de los recursos naturales.

Como consecuencia de la ratificación del Convenio Constitutivo de la Comisión Centro Americana de Ambiente y Desarrollo, en 1994 se crea la Secretaría Nacional del Medio Ambiente, encargada de ejercer la política ambiental en el país, lo cual tuvo vida hasta, el año de 1997 donde el Concejo de Ministros, haciendo uso de su Potestad Reglamentaria reforma el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y crea el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales; dicha Secretaria se mantuvo vigente hasta 1997.

Tras cuatro años de discusión en la Asamblea Legislativa, en mayo de 1998, entra en vigor la Ley del Medio Ambiente, la cual rige la gestión ambiental, como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general, así como asegurar la aplicación de los tratados internacionales, celebrados y suscritos por El Salvador. El 20 de abril de 1998 entra en vigor el actual Código Penal que regula los delitos relativos al Medio Ambiente, en el Título X, Capítulo II “De los delitos relativos al Medio Ambiente”.

En el mes de marzo de 2000 el presidente de la República haciendo uso de su potestad reglamentaria, conforme al Art. 168 ordinal 14 de la Constitución, emite el Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, a fin de garantizar la aplicación y ejecución de la Ley de Medio Ambiente.

En mayo del mismo año (2000), el presidente de la República dicta los Reglamentos siguientes: Reglamentos Especiales de Ejecución de la Ley de Medio Ambiente, los cuales son: Reglamento Especial sobre el Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; Reglamento Especial de Aguas Residuales; Reglamento Especial de Normas Técnicas de calidad ambiental; Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos, y Desechos Peligrosos; Reglamento Especial Sobre Manejo Integral de los Desechos Sólidos.

En el año 2002 se promulga la Ley Forestal, la cual tiene por objeto establecer disposiciones que permitan el incremento, manejo y aprovechamiento en forma sostenible de los recursos forestales y el desarrollo de la industria maderera. En el año 2004, se decretó el Reglamento Especial sobre la Compensación Ambiental, teniendo como propósito el de dictar normas que reconozcan formas directas de compensación ambiental, las cuales faciliten el desarrollo de un sistema de cobros y pagos por servicios ambientales y el marco que corresponde a las actuaciones de los Agentes Especializados, coadyuvando al apoyo de las actividades productivas ambientales sanas y mecanismos de financiamiento de la gestión ambiental.

A inicios de febrero de 2005 se emite la Ley de Áreas Naturales Protegidas, cuyo objeto es uniformar el régimen legal de administración, manejo e incremento de las áreas naturales protegidas, con el propósito de conservar la diversidad biológica y asegurar el funcionamiento de los procesos ecológicos,

perpetuando así los sistemas naturales, a través del manejo sostenible para beneficio de los habitantes.

Como parte del desarrollo de las políticas criminales ambientales en El Salvador y siendo que el artículo 117 de la Constitución establece que es deber del Estado proteger los recursos naturales y la diversidad e integridad del medio ambiente, el veintidós de mayo de 2014 se crean los Juzgados Ambientales, tribunales cuya competencia exclusiva es la de conocer y resolver las acciones civiles de cualquier cuantía en las que se deduzcan responsabilidades civiles derivadas de cualquier acto que atente contra el medio ambiente.

1.4 Definiciones de Política Ambiental.

Una política ambiental debe ser entendida como un proceso dinámico en el cual participen los distintos actores nacionales, tales como: el sector productivo, el gobierno, el poder legislativo, la comunidad. Adicionalmente, debe hacerse cargo de las tensiones particulares en que se desenvuelve el debate ambiental en cada sociedad.

La política ambiental debe determinar los objetivos ambientales deseados y además establecer las prioridades de tales objetivos, debe explicar sus principios rectores, los que después orientaran la correspondiente legislación, y armonizar los objetivos ambientales con otros problemas y necesidades del país.¹⁴

Una política ambiental es el conjunto de instituciones, procesos, mecanismos, herramientas e información que habilita a los países, sus gobiernos, los

¹⁴ Burreau Veritas Formación, *Manual para la Formación en Medio Ambiente* (España: LEX NOVA, 2008), 495.

sectores público y privado y otros grupos para manejar conflictos, buscar consensos, tomar decisiones informadas, e implementar las acciones necesarias para manejar efectivamente el capital natural.

Por Política Ambiental se puede entender: El conjunto de metas diseñadas y asumidas por el Estado, en el marco de un espacio físico determinado y de una estructura administrativa, para asegurar la conservación, mejora, recuperación y uso sostenible del conjunto de recursos naturales, protegiendo la salud y el bienestar humano, y fomentando la calidad de vida.¹⁵

La política ambiental exige atender las potencialidades, características, limitaciones y demás consideraciones ecológicas de las diversas regiones. Esto implica realizar inventarios, evaluaciones y diagnósticos de recursos naturales, y establecer sistemas de gestión pública e información ambiental, en base a datos legales, físicos, económicos y sociales actualizados.

También supone ordenar el territorio y los asentamientos humanos, garantizando mejor calidad y nivel de vida de la población urbana y rural, previsión de espacios sujetos a régimen especial por razones ecológicas, desarrollo equilibrado y armónico de las interacciones urbano- rurales, localización de las actividades humanas, adecuada distribución de la infraestructura de obras y servicios, aprovechamiento de los recursos y componentes ambientales susceptibles de ser apropiados.¹⁶

Premisa elemental en política ambiental, es dar respuesta adecuada en el momento oportuno a la situación o al problema ambiental planteado, a través de una aplicación justa y armónica de la norma jurídica ambiental. Pero, ello depende, fundamentalmente, de la voluntad de aplicar leyes ambientales,

¹⁵ Silvia Jaquenod de Zsögön, *Iniciación al Derecho Ambiental* (Madrid: Dykynson, 1996), 141.

¹⁶ *Ibíd*, 65-66.

controlar y sancionar a los infractores, y crear conciencia ambiental desde el propio órgano decisor (incluyendo a éste) hasta los ciudadanos en general y, muy particularmente, educadores, industriales y empresarios.¹⁷

La Política Ambiental se traduce en una serie de actos jurídicos y administrativos relacionados con el control, en el aprovechamiento racional de la naturaleza. Pero también se plasma en la regulación o prohibición de determinadas actividades que son susceptibles de perjudicar o degradar el medio y, en general, en la adopción de un conjunto de normas jurídicas ambientales cuya efectiva aplicación tiene intrínseca la finalidad de defender, conservar, proteger, mejorar y restaurar el ambiente.

La Política Ambiental debe quedar reflejada en un conjunto de disposiciones jurídicas específicas, y en una serie de medidas administrativas, financieras y técnicas cuyo objetivo sea la ejecución de los principios políticos en la materia, debe contar con un aparato administrativo con rango ministerial, especialmente creado para orientar y dirigir la política y administración del ambiente.

1.5 Concepto de Política Ambiental.

A partir del análisis de las definiciones anteriormente expuestas, se entiende el término de política ambiental como el conjunto de Convenios, normas jurídicas, sociales, económicas, culturales y toda clase de acuerdos, que el Estado como ente garante de la vida del ser humano, toma junto a comunidades, empresas y sectores políticos de la sociedad, con la finalidad de prevenir, conservar, y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

¹⁷ Ibid., 68.

Es el proceso por medio del cual se crean mecanismos de prevención, protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, así como el uso sostenible de estos que permitan una mejor calidad de vida de los seres humanos en sociedad.

1.6 Definiciones de Política Criminal.

Uno de los aspectos centrales de este trabajo radica en considerar la pasividad del Estado salvadoreño por cuanto al Derecho penal se refiere, en cuanto a la carencia de un nuevo orden punitivo que haga frente a los graves delitos ambientales y ecológicos que actualmente se presenta y que además cumpla los fines del Derecho penal tales como la protección del bien jurídico medio ambiente, logrando así el resarcimiento posible de las víctimas que en realidad es la humanidad entera.

Con la denominación Política Criminal se pretende promocionar toda suerte de soluciones relativas a la modificación de las leyes penales vigentes, así como a sus criterios interpretativos, sin olvidar ni un instante la valoración crítica de las decisiones de la jurisprudencia y, especialmente la exposición de la realidad criminal de la cambiante sociedad”.¹⁸

En términos generales, política criminal lo constituyen las decisiones de aquellas personas que influyen en la creación y aplicación de políticas. Por tanto, son las decisiones que toman organizaciones que influyen en el poder político para afrontar el fenómeno de la criminalidad para garantizar la seguridad ciudadana ante el fenómeno delictivo.¹⁹

¹⁸ José Nieves Luna Castro, *El delito ecológico internacionalmente sancionable hacia una jurisdicción global*, (México: Ubijus, 2017), 326.

¹⁹ César Salazar, “Dirección General de Política criminal: Parte II. Misión, Visión y Conceptualización”, *Revista de Política Criminal*, vol. 1, N° 6, año 1, octubre-diciembre (1996): 13-19.

La política criminal es el arte de conciliar la doctrina con los hechos y constituye el puente entre la teoría jurídica y la realidad social, la adecuación de las normas jurídicas ideales a una realidad viva, con miras a una lucha eficiente contra el delito, constituye el papel de la política criminal.²⁰

Este constituye un concepto que contiene una naturaleza estricta de la política criminal, al circunscribirla a la correcta adecuación de las normas jurídicas con la realidad social, cuando el enfoque va más allá del análisis de la norma.

En la misma línea de pensamiento autores como Sergio Politoff, J. Pierre Matus y Marís Cecilia Ramírez arguyen “así como hay políticas de salud pública, ambientales, de transporte, de educación, hay también políticas del Estado para mejorar la legislación penal y para elaborar criterios que deben tomarse en cuenta a la hora de tomar decisiones en el ámbito del Derecho Penal.

Asumen de manera acertada a la política criminal como una de las políticas que desarrolla el Estado, pero la ciñen al mejoramiento de la legislación penal, aunque sería válido entender por criterios que deben tomarse en cuenta a la hora de tomar decisiones en el ámbito del Derecho Penal, a otros sectores del sistema de justicia penal, quedando aun restringido su ámbito de actuación al no contener este los componentes o agencias que actúan fuera del control social formal y que dentro del control social informal dirigen también su actuación hacia el combate de las conductas antisociales y/o delictivas.

Para definir a la política criminal es preciso delimitar su contenido y significado; sus contribuciones vienen marcadas en diferentes planos: el

²⁰Iracema Gálvez Puebla y María Carla de la Guardia Oriol, “La Política Criminal y sus campos de actuación: La experiencia cubana”, *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 41, (2016): 125-154.

legislativo, el policial, el judicial, y el ejecutivo; sin embargo estas esferas todas forman parte del control social formal y presentan una relación directa con el Derecho penal; y debe pensarse y reflexionarse la política criminal desde otras perspectivas influenciando además en la esfera económica, política y social; políticas sociales que también influyen en la lucha contra el fenómeno delictivo.

La posición que ha adoptado Rodríguez Manzanera, al considerar que la política criminológica o también denominada política criminal, “debe ser ante todo una política social, una política de reformas sociales”.²¹

Entender desde una concepción amplia a la política criminal o criminológica supone partir del análisis de la dinámica social desde una visión aún más totalizadora; y crearla a partir de su inserción en la política general del Estado; se debe perseguir justicia y desarrollo desde un enfoque prevencionista que logre una correlación entre la Política criminológica con las necesidades políticas, sociales y económicas a nivel nacional; aunque sin dudas cuando no resulte la aplicación de las técnicas de prevención se utilizará la represión.

Existe una parte de la doctrina que se opone a la utilización de estas medidas que pueden ser tomadas fuera del campo penal, partiendo de que, la respuesta al fenómeno delictivo no estaría dentro del marco del control social formal; por tanto, integrarían estas estrategias parte de la política social; asumiendo un concepto restrictivo de política criminal.

Al respecto plantea Borjas Jiménez: Si se atiende a un concepto más amplio de la política criminal, como forma de la política general que se dedica al estudio del fenómeno criminal contemplado desde la problemática social que preocupa al poder público, entonces el contenido de la disciplina adquiere, de

²¹ Luis Rodríguez Manzanera, *Criminología*, 28a Ed. (México: Porrúa, 2014), 116.

igual forma, una mayor extensión. Y en el fondo se contempla la política criminal desde el marco de lo político: más el aspecto político que el aspecto criminal.

Los juristas, con carácter general, son poco cedidos al examen de realidades distintas de las que marca el propio ordenamiento jurídico, y de ahí que la mayoría deseche este concepto amplio porque escapa de su manejabilidad. Es por ello por lo que, para poder seguir utilizando categorías y métodos no muy diferentes de los que proporciona la Dogmática penal, se prefiere acudir al criterio estricto que circunscribe a la disciplina dentro de los férreos márgenes de la ley penal, sustantiva y adjetiva, y su repercusión en la prevención de delitos.²²

1.7 Concepto de Política Criminal.

En general, al momento de vislumbrar una conceptualización de política criminal, se debe tomar en cuenta las características comunes de cada una de las definiciones doctrinarias en estudio, entendiendo la política criminal como las medidas implementadas única y exclusivamente por el Estado a través del ius puniendi que este posee, para prevenir los delitos que afecten a la sociedad y por ende al Estado mismo.

Este tipo de medidas se llevan a cabo a través de acuerdos que el gobierno de una nación toma a bien, a efecto de prevenir y sancionar conductas consideradas como causantes de perjuicios sociales, con la única finalidad de prevenir y proteger los intereses esenciales de un Estado determinado.

Una característica muy peculiar de estas definiciones es que toman su base de principios constitucionales básicos que garanticen y protejan el goce de los

²² Emiliano Borja Jiménez, *Curso de política criminal*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 2003), 147.

derechos de cada uno de sus habitantes, cuya responsabilidad es única y exclusivamente del Estado que a través de su poder de imperio y coercibilidad lleva a cabo medidas para prevenir y castigar el delito.

1.8 Definiciones de Política Criminal Ambiental.

Para adentrarnos al tema, es necesario precisar que tanto el concepto de política criminal como el de política ambiental se refieren en este caso a la “política” en el sentido de conjunto de directrices, prácticas y normas que emanan de uno o de varios actores públicos o que corresponden a una versión de las políticas públicas entendidas como programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un escenario geográfico con un contenido orientación normativa, factores de coerción y una competencia social.

El Derecho Penal por sí solo no puede resolver el problema de dar protección jurídica al medio ambiente, sino que deberá recurrir necesariamente al Derecho Constitucional, al Derecho Administrativo y también al Derecho Privado. La magnitud del problema para el Derecho Penal está en resolver los vicios del Derecho Penal tradicional y rediseñar los contactos de éste con otras ramas del Derecho.

Lo anterior tiene sentido para diferenciar el sentido con que se usa el termino de política criminal en el primer caso como la ciencia que estudia el comportamiento estatal y en el segundo a la actividad que desarrolla el Estado, en relación con la protección penal de diversos bienes jurídicos.²³

En este sentido, interesa la política criminal que está relacionada con el tratamiento de las conductas que afectan al ambiente y con la orientación de

²³ Besares Escobar Marco Antonio y otros, *Derecho Penal Ambiental, Análisis de los delitos contra el ambiente en México*, (Argentina: Porrúa, 2001), 45.

la respuesta punitiva que el Estado formula en torno a ellas. Por ello, en la actualidad muchos estudiosos de la materia penal se interesan por conocer cuál es la orientación de los instrumentos que un Estado en particular utiliza para el tratamiento de la criminalidad.

Las orientaciones de ambas líneas de políticas deben partir del perfil específico de la riqueza, en recursos naturales que tenga un país y de la efectividad de las medidas sancionadoras tanto de naturaleza administrativa como de carácter penal.

En conclusión, la forma de concretar las líneas de una política penal en materia ambiental debe corresponder al modelo político y al grado de desarrollo de dicha sociedad en consecuencia la técnica legislativa en materia de normas penales en blanco no puede soslayar elementos concretos de respeto a las garantías.²⁴

1.9 Concepto de Política Criminal Ambiental.

Al hablar de política criminal ambiental, se encuentra un fenómeno relativamente nuevo pero que ha cobrado mucha importancia en los organismos Internacionales como en cada uno de los Estados y su sociedad civil.

Debido al deterioro que está sufriendo el medio ambiente a nivel mundial resulta necesario para cada uno de los gobiernos adoptar medidas urgentes de protección y conservación de los recursos con los que cuentan, a partir de esto surge la relevancia de las políticas criminales ambientales que según definiciones estudiadas y condensadas son una respuesta que el Estado o gobierno de un país toma para prevenir el deterioro ambiental que se lleva a

²⁴ Ibíd. 45-49.

cabo en un territorio determinado, con la finalidad de proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente, reconociendo la importancia de éstos para satisfacer las necesidades humanas.

Dicha respuesta se materializa con el conjunto de Normas jurídicas, convenios y acuerdos que en colaboración con la sociedad civil el Gobierno implementa para mejorar la persecución y prevención de los delitos ambientales, así como el uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, para garantizar a sus ciudadanos la plena satisfacción del derecho a un medio ambiente sano como parte de sus responsabilidades establecidas en la Constitución de la República y en Tratados y Convenios Internacionales.

1.10 Definición de Medio Ambiente.

Para comprender mejor el fenómeno en estudio, resulta de vital importancia definir correctamente los elementos que no pueden faltar para el desarrollo de la política criminal ambiental, uno de estos elementos importantes es la denominación “medio ambiente”.

Raúl Brañes sostiene que el Medio Ambiente es: “el conjunto de variables no pertenecientes al mismo, que interactúan directamente con los elementos de dicho sistema o con el sistema en su totalidad. Con base en esa definición, el ambiente en el sistema humano estaría configurado por aquellas variables que interactúan directamente. Así por ejemplo si se trata de un sistema humano compuesto por una persona, su ambiente estaría integrado por aquellas variables fisicoquímicas, biológicas y sociales, que interactúan directamente con esa persona.”²⁵

²⁵ Ronal Aragón *et. al.*, “La efectividad de la política criminal del estado salvadoreño en el área metropolitana de San Salvador, en relación con los delitos relativos al Medio Ambiente durante

Tales variables pueden interactuar con otras que constituyen el ambiente de otros sistemas y que por lo tanto no influyen directamente sobre el sistema humano, sino que indirectamente, el ambiente de un sistema humano no puede entonces ser conceptuado sólo como un conjunto de variables que interactúan directamente con ese sistema, sino como otro sistema de ambiente, que se integra de tales variables.²⁶ Para Raquel Gutiérrez Nájera el medio ambiente es: el conjunto de elementos materiales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

En palabras de Silvia Jaquenod, Medio Ambiente es 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.²⁷

El medio ambiente es el espacio en el que se desarrolla la vida de los seres vivos y que permite la interacción de estos. Sin embargo, este sistema no solo está conformado por seres vivos, sino también por elementos abióticos (sin vida) y por elementos artificiales.

Cuando se habla de seres vivos se hace referencia a los factores bióticos, sea flora, fauna o incluso los seres humanos. En oposición, los factores abióticos son aquellos que carecen de vida. Sin embargo, estos elementos resultan esenciales para la subsistencia de los organismos vivos, como el aire, el suelo y el agua. Entre los elementos artificiales se incluyen a las relaciones socioeconómicas, como la urbanización, los conflictos dentro de una sociedad.

el periodo de junio de 2009 a junio 2010" (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2011), 52.

²⁶ Narciso Sánchez Gómez, *Derecho Ambiental*, 2da Edición (Argentina, Poirrot, 2004), 2.

²⁷ Silvia Jaquenod de Zsögön, *Iniciación al Derecho Ambiental* (Madrid: Dykynson, 1996), 20.

Como se ha hecho notar, existen definiciones amplias y variantes de la acepción Medio ambiente, pero cabe también destacar que la legislación salvadoreña también cuenta con una definición para este término, dicha definición se encuentra plasmada en la Ley del Medio Ambiente, en donde de conformidad al artículo 5 que incluye una serie de conceptos y definiciones básicas establece lo siguiente: “Medio Ambiente: El sistema de elementos bióticos, abióticos, socioeconómicos, culturales y estéticos que interactúan entre sí, con los individuos y con la comunidad en la que viven, determinando su relación y sobrevivencia, en el tiempo y el espacio”.²⁸

El medio ambiente, según otros autores, es considerado como la suma de las relaciones culturales y sociales, en un entorno, en momento histórico y un lugar en particular. Esto quiere decir que esta definición incluye las costumbres y el folklore dentro del concepto de medio ambiente, los retoma como parte importante dentro de este concepto.

1.11 Definición de Recursos Naturales.

Tradicionalmente se entiende como un recurso natural cualquier factor del ambiente natural que puede significar algún provecho al hombre tales como el agua, el suelo, los minerales, la vegetación, los montes, el relieve, los animales y toda forma de vida silvestres, inclusive su arreglo estético.

También se los define como los elementos naturales de los ecosistemas, cuyas cualidades les permiten satisfacer, en forma directa o indirecta, necesidades humanas.

²⁸ Ley del Medio Ambiente (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998), artículo 5.

En palabras de Jorge Morello, los recursos naturales son aquellos bienes y servicios que el hombre va encontrando en el sistema biofísico natural o modificado en función del avance de su conocimiento científico- tecnológico y que satisfacen o pueden satisfacer necesidades humanas.²⁹

Se dice que los recursos naturales son el patrimonio de los pueblos, su riqueza y su heredad; es el medio en que vive el hombre como especie. Es todo aquellos que encuentra el hombre en su ambiente natural y que puede en alguna forma utilizar en beneficio propio. Los recursos naturales son los elementos bióticos y abióticos que conforman a naturaleza que sirven para que el hombre directamente o transformándolas, pueda satisfacer sus necesidades.

Actualmente, el concepto de recursos naturales engloba no solamente los tradicionalmente conocidos, como los minerales, tierras, aguas y bosques, sino también aspectos cualitativos y procesos naturales como el aire, el paisaje, la flora y la fauna silvestre, las formaciones geológicas, geomorfológicas y procesos de recarga de las aguas subterráneas, de sedimentación y alimentación energética, y el propio espacio.³⁰

Es precisamente en este punto que la Legislación hace una escueta definición de naturales planteándolo de la siguiente manera: “Recursos Naturales: Elementos naturales que el hombre puede aprovechar para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales.”³¹

²⁹ Jorge Morello, *Manejo integrado de recursos naturales*, (Madrid: CIFCA, 1983), 45.

³⁰ Nellyce V., et. al., “Uso y aprovechamiento de los recursos naturales y su incidencia en el desarrollo turístico local sostenible: Caso Pasaje.”, *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, Vol. 13 N° 2 (2017): 207-208.

³¹ Ley del Medio Ambiente (El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998), artículo 5.

Los elementos comunes entre cada una de estas definiciones del concepto de recursos naturales son que provienen de un sistema biofísico natural o modificado, se definen en función de su capacidad de satisfacer necesidades humanas (incluyendo biológicas y sociales), su disponibilidad depende del proceso de apropiación y transformación a través de la aplicación del conocimiento. La satisfacción de las necesidades se consigue con el uso de los recursos.

Los recursos naturales incluyen a todos los productos animales, vegetales, minerales, aire, temperaturas, vientos, etc. que son generados por la misma naturaleza y que surgen libremente sin importar si el hombre existe o no. La naturaleza no los crea para el hombre, pero este los utiliza para su bienestar, cabe mencionar que, en atención a la recuperación y regeneración de estos, pueden ser clasificados en:

- Recursos renovables: Que son aquellos recursos que pueden mantenerse o aumentar en tiempo y espacio, dependiendo del uso que se le dé, uno de los ejemplos más evidentes es el agua.
- Recursos no renovables: Son aquellos recursos que no pueden aumentarse ni mantenerse con el uso o con el paso del tiempo, ya que estos se terminan, es decir que van disminuyendo poco a poco según el uso que se les da; un ejemplo de estos son los minerales, los metales, el petróleo y el gas natural.
- Recursos inagotables: Estos son aquellos recursos que nunca se terminan, subsisten en tiempo y espacio a nivel mundial, estos no se terminan ni disminuyen por el uso, entre estos están: la luz solar, el viento y el aire.

CAPITULO II:

MARCO DOCTRINARIO Y JURÍDICO

Una vez establecidas las bases históricas que ayudarán a encuadrar las políticas criminales ambientales dentro un contexto socio- político y económico, con el presente capítulo se pretende resaltar aquellos aspectos doctrinarios y jurídicos que llevarán a descifrar, si las políticas criminales ambientales en El Salvador realmente existen y han sido eficaces en la realidad salvadoreña. En este capítulo se presentan las teorías de las políticas criminales ambientales a través de un estudio deductivo; se examinará los elementos del bien jurídico protegido, leyes penales en blanco y los delitos de peligro a la luz del derecho ambiental; así como un análisis al cuerpo normativo con el que cuenta el Estado salvadoreño para respaldar la política criminal ambiental.

2.1. Teorías de las Políticas Ambientales

Para entender las teorías de las Políticas ambientales, es necesario hacer un estudio acerca de las políticas públicas, y es en Estados Unidos, donde a partir de la década de los sesenta, se empezó a elaborar políticas públicas, partiendo de la diferencia existente entre la política y la administración pública, de tal forma que los políticos dictaban y los empleados públicos las ejecutaban; cuando eso sucedía, los empleados públicos eran los culpables del fracaso

por no tener los resultados esperados, una vez puesta en práctica las políticas.³²

Puede definirse como políticas públicas: al conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado.³³

Las políticas públicas son la forma de cómo se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones que los gobiernos implementan en un momento dado. Las políticas públicas deben tener tres momentos vitales:³⁴

- a) El diseño de la hipótesis de una acción colectiva intencional que espere cumplir los objetivos.
- b) El curso de la acción; éste varía según la cantidad de decisiones e interacciones.
- c) Resultados derivados de la acción colectiva; el paradigma de la racionalidad en el estudio de las organizaciones.

Otros autores como Tamayo Sáez hacen referencia a cinco fases: *“una identificación y definición previa del problema, a raíz de ello se realiza la formulación de una serie de opciones para solucionarlo, de las cuales habrá de elegir una e implementarla, para finalizar con una posterior evolución de los resultados obtenidos”*.³⁵

³² Bárbara Nelson, Políticas Públicas y administración: una visión general, en; *Robert Godín y Hans Dieter Klingemann Nuevo Manual de Ciencia Política* (España, Istmo, 2001), 808-809.

³³ Luis Fernando Aguilar Villanueva, *El Estudio de las políticas Públicas*, (México, Porrúa, 1996), 5-74.

³⁴ *Ibíd.* 15.

³⁵ Manuel Tamayo Sáez., *La Nueva Administración Pública*, (Madrid, Alianza Editorial, 1997), 282.

El objetivo principal de la política ambiental es lograr un desarrollo sostenible. Para ello, se tiene que tomar en cuenta la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, de forma que asegure la capacidad de los recursos naturales para producir bienes y servicios.³⁶

Se definen como los principales actores de la política, el gobierno, los empresarios y desde luego la población; siendo esta última la determinante, debido a las exigencias en la mejora de la calidad de vida en que se ha enfocado el tema ambiental.³⁷

En el año 2003, el informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por sus siglas PNUD; realiza un listado de las prioridades en las cuales deben ir encaminadas las Políticas Públicas de los Estados, con el fin de fomentar la sostenibilidad ambiental, mediante la combinación de seis grupos de políticas:

- Inversiones en sectores sociales: Ello se logra con la disposición de fuentes donantes para el desarrollo de la educación y salud.
- Inversiones para aumentar la productividad agrícola: Ello se logra con la introducción de tecnologías adecuadas para el aumento de la producción agrícola a largo plazo,
- Inversiones en infraestructura: Con la cual se logra alcanzar la adecuación de carreteras, energía, puertos y comunicaciones a fin de respaldar la diversificación de la economía en áreas no tradicionales.

³⁶ Hernán Durán de la Fuente, *Gestión Ambientalmente Adecuada de Residuos Sólidos, Un Enfoque de Política Integral*, (CEPAL, Tiempo Nuevo Producciones Periodísticas y Publicitarias, diciembre 1997), 15-17.

³⁷ *Ibid.*, 26.

- Políticas de desarrollo industrial para reforzar actividades privadas: Esto exige la aplicación de políticas industriales especiales tales como las exenciones fiscales.
- Énfasis en la equidad en toda la sociedad: Participación integral en las decisiones para lograr objetivos de desarrollo del milenio, que incluye la educación, servicios de salud reproductiva, posesión de propiedad, participación en el mercado laboral y tenencia segura. Así mismo se debe erradicar la discriminación por motivos raciales, étnicos o regionales.
- Además, se desarrollan diversas políticas, dentro de ellas destacan: políticas de crecimiento que benefician a los pobres, políticas para fomentar la fabricación de bienes que requieren intensa mano de obra, políticas fuera del sector industrial y políticas públicas para mejorar la salud y la educación de las personas.³⁸

Las Políticas Públicas Ambientales, constan de tres elementos: metas y nociones, que el gobierno considera para la protección del medio ambiente, los instrumentos influyentes en la actividad de los agentes sociales a fin de que mitiguen daños ambientales o incremento de efectos positivos y un plan de acción para la obtención de resultados.³⁹

Las políticas ambientales son y deben de ser un conjunto de directrices de interés público, elaboradas en armonía con las prioridades establecidas por los Estados y el derecho Internacional, mediante la participación y asunción de responsabilidades de los diferentes sectores y organismos de la sociedad,

³⁸ PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2003, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre naciones para Eliminar la Pobreza*. (España, Ediciones Mundi- Prensa, 2003), 78-110.

³⁹ José E. Ortega, et. al., *Causas y Objetivos de las Políticas Ambientales*, (Argentina, Editorial Encuentro, Primera Edición, 2007), 57.

conforme a un determinado contexto y su previo análisis, que se orientan a resolver, mitigar o prevenir la problemática ambiental.

2.2. Teorías de las Políticas Criminales

La política criminal incluye los métodos adecuados en sentido social, para la lucha contra el delito, su misión es estrictamente social, además su carácter es práctico, ello significa que su objeto no es algo tangible o empíricamente medible, sino que son acciones, expresiones de libertad humana, y como tales se refieren tanto a los delitos como a las decisiones frente a éstos.

El objeto de la política criminal es la prevención de las acciones humanas consideradas como delitos. El derecho penal es uno de los instrumentos de la política criminal, un medio para la prevención de conductas criminales en la sociedad. Además del derecho penal, interviene el derecho administrativo, el procesal civil, entre otros sectores que se relacionan con el derecho sancionador.⁴⁰

La política criminal es una forma de exteriorización de la política, ésta designa el planteamiento que, desde el ámbito público, se establece para tratar y hacer frente al fenómeno criminal, es un ámbito de decisiones, criterios, argumentaciones, que se postulan en el plano teórico o práctico para dar respuesta al fenómeno de la criminalidad.

Las teorías político-criminales más importantes suelen agruparse en tres grandes denominaciones: Abolicionistas, punitivas y minimalistas.

⁴⁰ Pablo Sánchez- Ostiz, *Fundamentos de Política Criminal, Un retorno a los principios*, (España, Editorial Marcial Pons, 2012), 34-35.

Las corrientes abolicionistas niegan la legitimidad de los sistemas penales ya que son vistos de como un problema todavía mas perjudicial que el propio delito., su principal hipótesis descansa en la necesidad de desaparecer el sistema de justicia penal.⁴¹

La segunda tendencia son las teorías criminales punitivas o también denominadas derecho penal del enemigo, según las cuales el derecho penal es el instrumento más eficaz y necesario para mantener el control social, según esta tendencia, el derecho penal es la razón única o suprema para garantizar la protección de los bienes jurídicos y su perspectiva es la de un derecho penal máximo. Problemas como el tráfico de drogas o los delitos ambientales buscan ser resueltos a través del endurecimiento de las penas para lograr satisfacer la opinión pública que ve en el crecimiento de lo punitivo la solución al problema.⁴²

Finalmente está la teoría minimalista, según la cual el derecho penal debe realizar una intervención limitada y racional en el sistema punitivo, así como fomentar un análisis crítico de toda concentración de poder correccional en manos de Estado.⁴³ Esta tendencia propone la racionalización y simplificación del sistema penal a través de la revalorización del catálogo de acciones punibles y la eliminación de delitos que protegen bienes jurídicos sobrevalorados.

La política criminal, es un instrumento donde se relacionan conflictos, poder, violencia y Estado, y cada política se basa en distintas corrientes de pensamiento, dichas corrientes marcan posicionamientos significativos ante el

⁴¹ Fernando Tenorio, *El control social de las drogas en México*, (México, INACIPE, 1991), 28-31.

⁴² Manuel Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Vol. I, (Madrid, Edisofer, 2006), 325.

⁴³ *Ibid.*, 63.

problema penal; es decir, que a partir de ellas se forma la ideología que sustenta cada tesis; de ahí surgen los modelos político-criminales siguientes:⁴⁴

Política Criminal y sociedad de riesgo: Se basa en el ámbito del derecho penal del peligro, teniendo como base la función protectora del derecho penal, asume el peligro como precio necesario y se vincula con la función legisladora de robustecer la tutela de bienes jurídicos antes que perezcan, como, por ejemplo, la protección del medio ambiente y recursos naturales.

Este modelo se cuestiona por la excesiva creación de delitos de peligro de difícil aplicación práctica.

Política criminal, seguridad ciudadana y populismo punitivo: En este modelo, se aumentan las penas o se crean nuevas penas para demostrar la sensibilidad ante las demandas sociales, y se hace prescindiendo de la intervención punitiva, independientemente de la naturaleza legal del problema. Este es un fenómeno que se extiende en los países desarrollados, y presupone la convicción de que la ciudadanía desea más presencia del derecho penal y de las penas mayores, en estos casos los legisladores satisfacen dicha demanda sin verificar los criterios de necesidad y proporcionalidad.

Derecho Penal del Enemigo: esta ideología penal, tiene su base en la obra de Günther Jakobs, en la cual el delincuente debe ser tratado como diferente y no como igual, y cualquier respuesta y medida de castigo está justificado por

⁴⁴ Gonzalo Quintero Olivares, *Principios y Modelos Político-Criminales*, (España, Universitat Oberta de Catalunya), 35-48.

el interés social. Esta ideología ha recibido un mayoritario rechazo en el ámbito doctrinal.

2.3. Teorías de las Políticas Criminales Ambientales

Hablar de las teorías de las políticas criminales ambientales es como buscar un tesoro escondido, ya que el derecho ambiental o las políticas criminales ambientales son algo novedoso y que muy poco interés tiene de parte del Estado como ente regularizador de conductas delictivas, y que en este caso serían más bien conductas que violenten el medio ambiente y los recursos naturales.

Fueron Marcus Felson y Clarke, quienes en 1979 enumeraron en sus teorías los diez principios de la oportunidad del delito y que tratando de hacer un símil con las políticas encaminadas a proteger el medio ambiente y los recursos naturales se puede establecer que las políticas criminales ambientales tienen sus bases históricas en estas teorías y que se pueden delimitar de la siguiente forma:

- a. Las oportunidades desempeñan un papel importante en todo delito.
- b. Los delitos de oportunidad (oportunistas) son altamente específicos.
- c. Los delitos de oportunidad se concentran en tiempo y espacio.
- d. Los delitos de oportunidad dependen de los movimientos diarios de cada actividad, los delincuentes y los objetivos se acentúan de acuerdo con sus actividades rutinarias (trabajo, escuela, diversión, etc.).
- e. Un delito crea oportunidades para otros.
- f. Algunos productos ofrecen más tentación y oportunidad para el delito. Las características que influyen en que un objetivo sea más atractivo son su valor, la inercia, la visibilidad y el acceso.

- g. Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades para los delitos.
- h. Un nuevo producto pasa por cuatro fases: innovación, crecimiento, venta masiva y saturación, siendo las dos fases intermedias las que más robos producen.
- i. Los delitos pueden ser prevenidos mediante la reducción de oportunidades.
- j. La reducción de oportunidades normalmente no produce un desplazamiento del delito, una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio.

Partiendo de las anteriores teorías se establece que debe existir una coincidencia en el tiempo y en el espacio de tres elementos básicos que son: un posible delincuente, un objetivo apropiado y la ausencia de un guardián capaz que evite el delito.

En cuanto al objetivo apropiado, considera que cualquier persona u objeto pueden ser objetivos de un delito, cuya posición en el espacio y el tiempo los ponen en mayor o menor riesgo de un ataque delictivo al no haber una política criminal que cumpla un papel preventivo y represivo ante su incumplimiento.

Con respecto a la ausencia de un guardián, no se refiere específicamente a un agente de policía o un guardia de seguridad, pero sí al menos alguien o algo (en este caso leyes) cuya presencia o proximidad disuadiría de la comisión de un delito.

2.4. Bien protegido Medio Ambiente

El Bien jurídico, término que se emplea en la doctrina penal en su parte especial, se refiere al objeto o bien de protección, este no debe confundirse con el objeto material del delito.

El concepto de bien jurídico protegido, cumple una función instrumental, su función es sistemática, ya que permite clasificar los delitos, en torno a los respectivos bienes jurídicos protegidos; por otro lado, también tienen una función interpretativa, que se refiere a la tutela del derecho. Además, cumple la función político-criminal, que sirve para establecer los límites a la acción que el legislador define como delitos.

En cuanto al bien jurídico protegido medio ambiente, es necesario identificar el titular; ello lo revelan las orientaciones modernas de derecho comparado, que lo fundamentan como un *“derecho social a la salubridad del ambiente como condición esencial para el desarrollo de la personalidad y el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana”*.⁴⁵

Con fundamento en los documentos emanados de la Conferencia de Estocolmo de 1972 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por sus siglas PNUMA, el informe de la Comisión Bruntland de 1987 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, de 1992 en Río de Janeiro, se infiere que el bien protegido es la calidad de vida del ambiente y el derecho del hombre a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

⁴⁵ Cesare Salvi, citado por Gabriel Stiglitz, *“Responsabilidad civil por contaminación del medio ambiente”*, LL, 1983-A, 782; íd., Tomás Oneto, *“Responsabilidad civil por daños al ambiente”*, 1979-C, 1029.

En cuanto a la protección del derecho a la salud, es inherente a las decisiones ambientales en la medida en que el ser humano para mantenerse saludable es necesario que el agua y el aire se encuentre limpio; alimentarse a base de comida saludable, tener espacios verdes y refugio para combatir los fenómenos naturales que puedan afectarle. El daño infligido al medio ambiente es percibido como el peligro para la calidad de vida y los intereses humanos.

El derecho ambiental “*es una especie del género de los derechos humanos con contenido esencial, en el cual vincula la salud, valores culturales, estéticos y recreativos.*”⁴⁶

2.5. Leyes Penales en blanco

La denominación de leyes penales en blanco, son referidas por Binding, quien designa así a las leyes incompletas que solamente fijan una sanción y se remiten a otra norma jurídica para completarla, con esta expresión se designa a aquellas leyes incompletas, que se limitan a fijar una determinada sanción, dejando a otra norma jurídica la misión de completarla, con la determinación del precepto, o sea, la descripción específica de la conducta punible.

El derecho al medio ambiente se ha desarrollado recientemente, y se ha encontrado influenciada por ecologistas y científicos especializados en los delitos contra el ambiente, por ende, requieren un mayor grado de tecnificación que otras categorías del delito.

Con el fin de desarrollar la ley por el órgano legislativo, es necesario que se realice mediante diseño técnico, el desarrollo de los tipos penales, su interpretación y aplicación. Por lo cual se exige por medio del legislador o el

⁴⁶ Guillermo Cano, *Introducción al Derecho Ambiental Argentino*, Editorial de Palma, (Argentina, 1979), 154.

juez, que la actividad integradora sea compleja, ya que deben consultarse diversos textos para verificar la norma y el ámbito de aplicación, con el fin de interpretar el tipo de delito.

En el derecho penal ambiental no es facultativo, sino necesario utilizar los términos técnicos, con el fin de no interpretar de forma errónea la ley ambiental y adecuar correctamente los elementos del tipo penal ambiental.

Es importante destacar que todas las leyes penales en blanco ocasionan dificultades hermenéuticas, ya que las remisiones obligan a que se efectúe una reconstrucción preliminar de los contenidos que son objeto de interpretación, los elementos subjetivos del delito pueden interpretarse de forma errónea cuando se remitan a leyes o normas extrapenales. Además, pueden ocasionar dudas relativas a la aplicación temporal de sus prescripciones.

Las leyes penales en blanco pueden clasificarse en:⁴⁷

- a) Leyes en blanco propias e impropias: A nivel latinoamericano esta clasificación se toma como tradicional y generalizada. Se refiere a las leyes en blanco propias, cuando se complementa con una ley de inferior jerarquía. Se denomina ley en blanco impropia, cuando se hace referencia a otro artículo dentro de la ley penal o remiten a otra ley.
- b) Leyes en blanco en sentido estricto y leyes en blanco al revés: Se denominan leyes penales en blanco en sentido estricto las que establecen la sanción por imponer y sólo requieren que otra disposición complemente su precepto. En cambio, la ley en blanco al revés es

⁴⁷ Cury Enrique, *La Ley Penal en Blanco*, (Colombia, Temis, 1998), 40-43.

aquella cuyo precepto está completo, pero confía a otra norma la determinación de la sanción.

Características de las leyes penales en blanco:

- a) Sólo son leyes penales en blanco las que tipifican delitos. Por ello se descarta los preceptos de la parte general, cuyo carácter es eminentemente complementario y tienen una estructura diferente. Asimismo, hay que destacar aquellas disposiciones de la parte especial que no están destinadas a configurar delitos, sino que tienen por objeto también regular en forma particularizada para un hecho punible o grupo de ellos, cuestiones pertenecientes a la parte general.
- b) La ley penal sólo está en blanco cuando lo que se le confía a la norma jurídica es la determinación de la conducta punible o su resultado. Por eso no es del todo preciso caracterizarlas como aquellas cuyo precepto requiere de complementos, debido a que en el precepto de todas las normas penales hay una remisión implícita a las normas penales de la parte general que constituye el complemento obligado de cualquiera de ellas.
- c) Lo más particular de la ley penal en blanco es el uso de reenvío. Esto no debe confundirse con los tipos penales abiertos o los tipos que emplean elementos normativos de contenido indeterminado, ya que esto genera problemas a la vigencia del principio de legalidad y en muchos casos lo vulneran.
- d) El reenvío de la ley penal en blanco puede ser expreso o tácito, en la mayoría de los casos es de manera explícita, pero no puede excluirse la posibilidad de que se sobreentienda en alguna otra forma.⁴⁸

⁴⁸ Ibid. 48-50

Las leyes penales en blanco no pueden ni deben usarse al azar, sino más bien existen dos circunstancias justificantes para el empleo de las leyes penales en blanco.

La primera radica en la existencia de la variedad de lesiones, ya que existen bienes jurídicos cuya integridad dependan de circunstancias coyunturales; por la existencia de una conducta que en un momento no tiene ninguna afectación, en otro momento puede provocar lesiones graves. Y la segunda es la necesidad de someter a una sanción penal el conjunto de infracciones a la regulación de una materia más compleja.

2.6. Delitos de Peligro

En los últimos años se han acentuado dos posiciones político-criminales completamente opuestas dentro del Derecho Penal; la primera, una posición clásica que no acepta la modernización del derecho penal llamada postura minimalista y la segunda, una posición que acepta tal modernización denominada postura maximalista. A continuación, se realiza un pequeño análisis de la dogmática en la que se basa el discurso de cada una de ellas.

El derecho penal mínimo o minimalista aboga por un derecho penal que intervenga en lo mínimo y se limite a principios legales, funcionales y personales como lo son, la tipicidad, legalidad e irretroactividad; en cuanto a principios funcionales destacan la subsidiariedad, proporcionalidad y finalmente, en el ámbito personal la responsabilidad por el hecho.

Sobre la base de lo señalado, el minimalismo penal propone el derecho penal más como un tema simbólico en cuanto a control sobre la sociedad y defendiendo la postura de *ultima ratio*, además de los principios de *in dubio pro-reo* y la analogía *in bonam partem*; es decir únicamente debe haber

intervención penal cuando existan argumentos de conocimiento seguro del hecho punible y que además éste cumpla estrictamente con los elementos del tipo penal.

Sin embargo, tal y como lo señala Lamadrid Ubilluz, en los últimos años la defensa al minimalismo ha sido objeto de fuertes críticas, ya que es una corriente dogmática que propone restringir el derecho penal a su punto básico y muchos de los defensores de ésta teoría proponen ávidamente la invalidación el derecho penal ambiental y sus sustitución por un derecho administrativo sancionador que no aporta penas privativas de libertad pero que ofrece practicidad a través de la suspensión o clausura de actividades empresariales, así como sanciones patrimoniales.⁴⁹

En la postura maximalista del derecho penal, ya no se considera únicamente una concepción de puro resultado, sino que se considera en la estructura del tipo penal riesgos y peligros para bienes jurídicos, convirtiéndose el derecho penal en un elemento normativo estatal de prevención, como lo es el ejemplo del derecho penal ambiental; éste interviene antes de la lesión del bien jurídico protegido y la justificación para esta aplicación preventiva responde a que se trata de la protección de bienes jurídicos de carácter colectivo o supraindividuales que por su naturaleza se colocan en un nivel de importancia y protección superior frente a cualquier otro bien jurídico que solo corresponde a una persona de forma individual.⁵⁰

Roxin diferencia los delitos de peligro concreto y abstracto, sosteniendo que en los delitos de peligro concreto la realización del tipo presupone que el objeto

⁴⁹ Alejandro Lamadrid Ubilluz, *El derecho penal ambiental en el Perú*, (Perú, Editorial Grijley, 2011), 36.

⁵⁰ Percy García Cavero, *Derecho Penal Económico*, 2º Edición, (Perú, Editorial Pacífico, 2015), 841.

de la acción se haya encontrado realmente en peligro en el caso individual; en cambio, en los delitos de peligro abstracto, la peligrosidad típica de una acción es motivo para su penalización, sin que en el caso concreto se haga depender la punibilidad de la producción real de un peligro.⁵¹ Hirsch, por su parte, refiere que en los delitos de puesta en peligro abstracto el legislador prohibiría directamente determinadas conductas, las cuales según la experiencia general, son peligrosas; en los delitos de puesta en peligro concreto, se trata de que la producción del peligro es elemento del tipo y debe ser constatada por el juez en el caso concreto. Similares definiciones, sostienen Caballero⁵² y Cerezo Mir,⁵³ entre otros.

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia retoma de la doctrina que los delitos se dividen conforme a su proximidad de producir un resultado material, los delitos de peligro concreto requieren expresamente la creación de una efectiva situación de peligro o resultado de peligro, mientras que el delito de peligro abstracto no precisa que en el caso concreto la acción cree un peligro efectivo.⁵⁴

Si se remite al tipo penal contemplado en el Código Penal como Contaminación ambiental, tipificado en el artículo 255 del Código Penal, se observa la estructura de este y sus elementos normativos, así se concluye que el delito en mención es un delito de peligro concreto. Esta afirmación proviene del propio contenido del del tipo penal, partiendo de que una de las características del delito de peligro abstracto es que sancionan una conducta,

⁵¹ Claus Roxin, *Derecho Penal. Parte general. Tomo I. Fundamentos: La estructura de la teoría del delito*, traducido por Diego Manuel Luzón Peña, et.al., (Madrid, Civitas, 1997), 336.

⁵² José Severo Caballero, *Los delitos de peligro abstracto: Su validez constitucional, Doctrina Judicial*, Tomo II, (Buenos Aires, La Ley, 1991), 5.

⁵³ José Cerezo Mir, José, "Los delitos de peligro abstracto", *Garantías constitucionales y nulidades procesales II, Revista de Derecho Penal*, vol. 2, (2001): 20.

⁵⁴ Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, *Conflictos de Competencia en Materia Penal*, Referencia: CFP-24-2004 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

pero no especifican cual es el objeto en el que recaerá el posible resultado, un claro ejemplo es el delito de disparo de arma de fuego⁵⁵, el cual no hace referencia en su contenido normativo a ello, imaginando la norma una protección general a la sociedad.

El delito de contaminación ambiental además de requerir la configuración de la norma ambiental, indica claramente sobre qué elementos del medio ambiente deben recaer o impactar las acciones típicas que menciona el tipo penal, tales como emisiones, radiaciones o vertidos de cualquier naturaleza; pues estas deben recaer o impactar en el suelo, atmósfera, aguas terrestres superficiales, subterráneas o marítimas que son elementos del Medio Ambiente en su estado natural; por tanto se encuentra especificado cuáles deben ser aquellos elementos del Medio Ambiente afectados por las acciones típicas llevadas a cabo para configurar la infracción de la norma (leyes y reglamentos respectivos).

Asimismo, se tiene que el delito de contaminación ambiental requiere como resultado de la acción típica el poner en peligro grave la salud o la calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o del medio ambiente. A partir de esto se puede apreciar que el delito de contaminación ambiental no solo es un delito de peligro, como muchas veces se afirma, ya que también contempla la lesión al bien jurídico protegido, en otras palabras, contempla un resultado de daño respecto a ciertos componentes ambientales. Por tanto, si el delito en análisis también puede ser uno de resultado, la otra forma de configuración será un peligro concreto el cual antecede formal y estructuralmente a aquel que busca un resultado, ya que el peligro concreto representa la proximidad a la lesión.

⁵⁵ Código Penal (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1997) art. 147-A

No podría ser descrita una acción típica de resultado y a su vez de manera alternativa aceptar un peligro abstracto, para el que ni siquiera se requiere una configuración de la situación de peligro, situación que ya se encuentra descrita en el tipo penal que acepta un resultado o lesión al bien jurídico protegido.

Otra aclaración importante es destacar que las características que identifican a los delitos ambientales, no necesariamente se van a representar siempre a través de las figuras típicas de peligro abstracto, ya que resultan ser delitos cumulativos que toman en cuenta el estado del medio ambiente como punto de partida o como línea base, y considera las acciones del autor en cuanto a la continuidad o permanencia en la infracción de la norma y para el caso en análisis (delito de contaminación ambiental), las acciones típicas de realizar emisiones, radiaciones o vertidos de cualquier naturaleza. Es esa permanencia la que convierte en peligrosa toda la acción típica descrita que termina con el daño o posible daño al medio ambiente.

Por tanto, el delito de contaminación ambiental en análisis muestra que la norma describe claramente una conducta típica que debe configurarse completamente y cuyo resultado requiere de una lesión o por lo menos de la posibilidad de ésta a un determinado elemento del medio ambiente. La prueba de esa lesión o posible lesión y su contenido ya resulta responsabilidad de la actividad procesal y de la teoría del caso que presenten las partes ante el tribunal; siendo éste un delito de resultado y alternativamente de peligro concreto.

2.7. Legislación Nacional

La protección, conservación y restauración del Medio Ambiente y los Recursos Naturales dentro del contexto de una política criminal requiere que se establezcan sistemas legales, que delimiten los planos de regulación

correspondientes al Derecho constitucional, al Derecho penal o bien, a los ordenamientos administrativos de carácter sancionador.

Como refiere Polaino Navarrete, las agresiones ecológicas dan lugar a la difícil tarea para lograr la exacta determinación de los concretos ámbitos y criterios de valor que alcanzan relevancia en el ordenamiento jurídico.⁵⁶

La pluralidad de factores y criterios para tratar de catalogar las múltiples manifestaciones de deterioro ambiental hace que se reconozca como un problema complejo;⁵⁷ en cuanto a legislación que pretende ocuparse de la tutela del entorno ambiental, se suelen encontrar tres órdenes de normatividad regulativa de esta materia: constitucional, administrativa y penal propiamente dicha, y será respecto de esos ámbitos que a continuación se harán algunas breves consideraciones.

2.7.1. Constitución de la República de El Salvador

El autor Polaino Navarrete, describe que fundamentalmente se trata de un mecanismo de tutela que parte de la estimación del entorno como bien jurídico autónomo reconocido incluso a nivel supranacional. Se trata de un objeto de valoración jurídica que ha merecido el carácter de garantía constitucional que trasciende de la esfera meramente personal.⁵⁸

En El Salvador, el derecho a un medio ambiente sano y su protección trascendió a un reconocimiento constitucional por primera vez en la

⁵⁶ Miguel Polaino Navarrete, "La Criminalidad Ecológica en la Legislación Penal Española", en *Política Criminal y Reforma Penal, Revista de Derecho Privado*, (Madrid, EDERSA, 1993), 858.

⁵⁷ José Nieves Luna Castro, *El delito ecológico internacionalmente sancionable hacia una jurisdicción global*; (México, Ubijus; 2017), 274-275.

⁵⁸ Miguel Polaino Navarrete, "La Criminalidad Ecológica en la Legislación Penal Española", en *Política Criminal y Reforma Penal, Revista de Derecho Privado*, (Madrid, EDERSA, 1993), 864.

Constitución de la República de 1983, reconociendo que esta protección va de la mano con el orden económico del país, en el Título V Orden Económico, el artículo 117 de la Constitución dice lo siguiente:

“Art.117.- Es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible.

Se declara de interés social la protección, conservación aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley.

Se prohíbe la introducción al territorio de residuos nucleares y desechos tóxicos.”

Este análisis inicia con la declaratoria que se emite del interés social que representa la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales; para Friedrich Carl el interés social debe ser comprendido como el interés genuino de toda la comunidad y no como el interés simulado de una élite o minoría movida por objetivos de utilidad propia.⁵⁹

Este interés del que se habla debe ir aparejado a la reserva de ley que se encuentra en el mismo inciso segundo del artículo 117, este principio es aquel en virtud del cual sólo por ley pueden adoptarse determinadas regulaciones.⁶⁰ La técnica de los señalamientos concretos, de reserva de ley, comúnmente se realiza utilizando expresiones como: "de acuerdo a las leyes", "conforme a la

⁵⁹ Carl J. Friedrich, *El interés público*, (México, Editorial Roble, 1967), 201.

⁶⁰ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*, 24° Edición (México, Porrúa, 2003), 45.

ley", "salvo las limitaciones que la ley establezca", "en los términos que la ley establezca" , "en la forma que determinen las leyes", "la ley determinará los casos", entre otros.⁶¹

El artículo 1 de la Constitución reconoce a la persona humana como el origen y el fin del Estado, de este precepto surge la obligación del Estado de llevar a cabo acciones que contribuyan al goce y respeto de los derechos inherentes a cada persona, entre ellos el derecho al medio ambiente sano; la reserva de ley en este artículo hace referencia a la creación de una ley especial que regule la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y el medio ambiente.

También es el caso de los artículos 60 inciso segundo y 69 inciso segundo de la Constitución, en los cuales se establece la implementación obligatoria de la educación ambiental en todos los centros de estudio del país y la importancia de la salud física, mental y moral de los habitantes a través de un control de calidad de las condiciones ambientales que pudieran afectar la salud y el bienestar de la población.

En la Sentencia de Amparo 163-2007, se afirmó que la regulación de las obligaciones del Estado en relación con la política ambiental y los límites prescritos a esa actividad son establecidos en favor de las personas, lo cual conlleva a que el derecho al medio ambiente sano tenga rango constitucional y sea obligación del Estado su protección, conservación y defensa, aclarando que no toda obligación o deber constitucional deriva inevitablemente en un derecho fundamental.⁶²

⁶¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia en materia Contencioso-Administrativa, Referencia: 155-M-99 (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001).

⁶² Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Amparo, Referencia: 163-2007, (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009).

2.7.2. Código Penal

Parece indiscutible que, ante la importancia del bien jurídico medio ambiente, la incidencia incrementada de los supuestos de afectación y la magnitud de los efectos nocivos del grave deterioro infligido al mismo; resulta innegable la justificación de la intervención del ordenamiento penal, particularmente tratándose de los casos de mayor relevancia en cuanto al atentado en contra de dicho bien, entendido como condición de la existencia humana.⁶³

Sin embargo, el llamado proceso de incriminación a través de la creación de los tipos penales, respecto de las conductas estimadas como agresiones medioambientales, se ha significado como una de las tareas de mayor dificultad de la política ambiental contemporánea, por la complejidad de atender todas las implicaciones que conlleva, partiendo de la observancia de los límites constitucionales del *ius puniendi* (legalidad, *ultima ratio*, entre otros), logrando cumplir de la mejor manera posible la delimitación del ordenamiento de naturaleza punitiva, salvaguardando la seguridad jurídica y certeza que deben corresponder a la creación de los tipos penales conforme a los lineamientos de un Estado constitucional.⁶⁴

Una vez analizados estos puntos, los delitos ambientales en la legislación punitiva salvadoreña se encuentran en el Capítulo II del Código Penal vigente (1998) denominado: De los delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente y que comprende los artículos 255 hasta el 263.

Entonces únicamente 11 artículos de los 409 que componen el Código Penal, dedicados a los delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente, lo que

⁶³ José Nieves Luna Castro, *El delito ecológico internacionalmente sancionable hacia una jurisdicción global*, (México: Ubijus, 2017), 279.

⁶⁴ Pablo Rando Casermeiro, *La distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador: Un análisis de política jurídica*, (Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010) 143-185 y 532

deja solo un 2.68% del ordenamiento jurídico penal dedicado a la acción punitiva en esta clase de delitos.

El primer delito que encabeza este listado es el de contaminación ambiental en el artículo 255 C.P., el cual establece como conducta típica el provocar o realizar directa o indirectamente emisiones, radiaciones o vertidos de cualquier naturaleza al suelo, atmósfera, o aguas terrestres o subterráneas marítimas en contravención a las leyes y reglamentos poniendo en peligro grave la salud o la calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o del medio ambiente. La ley de Medio Ambiente en su artículo 46 habla de los inventarios de emisiones y concentraciones, señalando como medios receptores el agua, el aire y el suelo dejando claro entonces que la emisión puede llevarse a cabo en estado sólido, líquido, gaseoso.

El artículo 256 del Código Penal contiene la condición agravante del delito de contaminación ambiental, la cual radica en poseer la calidad de persona jurídica por que se presume que éstas tienen un mayor alcance y poder económico para causar un mayor daño al medio ambiente. También constituyen circunstancias agravantes de este delito la falsedad material (art. 283 C.P.) o falsedad ideológica (art. 284 C.P.) para obtener un permiso ambiental e impedir u obstaculizar la inspección por parte de las autoridades del Medio Ambiente.

En el artículo 257 del Código Penal, se encuentra la modalidad culposa del delito de contaminación ambiental, ante esta situación es importante recordar la definición de Guillermo Cabanellas sobre el término de delito culposo, enunciándolo como la acción u omisión en que concurren la culpa, la negligencia o la imprudencia y que está penada por la ley, en donde el autor

aun obrando sin malicia o dolo produce un resultado ilícito que lesiona la persona, los bienes o los derechos de otro.⁶⁵

Más adelante en los artículos 258, 259, 260 y 261, se encuentra un catálogo de delitos en contra de la naturaleza y el medio ambiente por depredación de flora y fauna, atendiendo a que la depredación consiste en: cazar, pescar, destruir, quemar, talar, dañar, recolectar o comercializar especies, ya sean estas catalogadas en peligro o no, y que al efectuarse uno solo de los anteriores verbos indicados se realiza la conducta punible.⁶⁶

El artículo 262 establece un delito de mera actividad que solo puede ser ejecutado por un funcionario o empleado público que tenga conocimiento de acciones ilícitas que puedan llegar a ser constitutivas de delitos ambientales, dentro de la conducta típica se pueden encontrar tres posibilidades: No informar la comisión de un delito ambiental, ocultar datos al momento de informar sobre el delito o conceder permisos, autorizaciones, licencias o concesiones sin haberse sometido al respectivo proceso.

La quema de rastrojos está tipificada en el artículo 262-A, en donde la conducta antijurídica consiste en la quema de rastrojos o cultivos, aclarando que dentro de la misma disposición se encuentra una excepción a las quemas que se realizan para labores estrictamente agrícolas.⁶⁷

Otro delito ambiental contemplado en el Código Penal es el comercio y transporte de sustancias peligrosas (art. 262 "B"), la acción punible es el

⁶⁵ Guillermo Cabanellas, *"Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual"*, Tomo I, 21ª edición, (Argentina, Heliasta S.R.L., 1989), 63.

⁶⁶ Tribunal Segundo de Sentencia de Zacatecoluca, Sentencia condenatoria, Referencia: 16-18-3U, (El Salvador, Tribunales de Sentencia, 2018).

⁶⁷ La Ley Forestal en su artículo 2 define la quema como: *"Fuego provocado voluntariamente en un área delimitada para fines agrícolas, incluyendo el tratamiento de los despojos de corta."*

comercio, transporte o introducción de sustancias o materiales peligrosos. La ley de Medio Ambiente en su artículo 5 define las sustancias peligrosas como: *“Todo material con características corrosivas, reactivas, radioactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o con actividad biológica.”*⁶⁸

Al momento de catalogar las sustancias peligrosas, de la mano de la Ley de Medio Ambiente también van el Convenio de Basilea (publicado en el Diario Oficial N.º 115, tomo 331, de fecha 24 de junio de 1991), el Convenio de Rotterdam, (publicado en el Diario Oficial N.º 97, tomo 343, de fecha 26 de mayo de 1999 y el Convenio de Estocolmo de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP), (publicado en el Diario Oficial N.º 60, tomo 379, de fecha 3 de abril de 2008); compromisos internacionales firmados y ratificados por el país.

Finalmente, el artículo 263 contiene la excusa absolutoria y medidas accesorias, que no son más que la oportunidad que se ofrece al autor del delito ambiental de reparar voluntaria y oportunamente el daño ocasionado a fin de no incurrir en pena alguna.

2.7.3. Ley de Medio Ambiente

Este tipo de regulación representa otra de las instancias normativas y comprende o abarca todo el conjunto de disposiciones jurídicas referentes a infracciones o contravenciones que no alcanzan a ubicarse como delictivas, pero que igualmente se refieren a comportamientos sociales vinculados con el medio ambiente.⁶⁹

⁶⁸ Ley de Medio Ambiente, (El Salvador, Asamblea Legislativa, 1998).

⁶⁹ José Nieves Luna Castro, *El delito ecológico internacionalmente sancionable hacia una jurisdicción global*, (México: Ubijus, 2017), 277.

De conformidad con las tendencias emanadas de los acuerdos internacionales, la finalidad de estas regulaciones es favorecer la prevención de los valores medioambientales.⁷⁰

La Ley del Medio Ambiente trata los aspectos más importantes de la gestión pública en materia ambiental, estableciendo los parámetros y mecanismos para la creación de una Política Nacional del Medio Ambiente, establece los mecanismos de participación ciudadana, los principios y el organismo responsable de la creación y desarrollo del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente.

En el artículo 1 de dicho cuerpo normativo se expresa que tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, en lo que refiere a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como normas la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como una prioridad obligatoria del Estado, los municipios y los habitantes en general.

El carácter administrativo de la Ley de Medio Ambiente es algo que no se puede dejar de lado ya que ésta viene a desarrollar la disposición constitucional que representa la base jurídica para la regulación de los temas concernientes a la problemática ambiental.

Dentro de los aspectos más importantes que destacan de este cuerpo normativo están: que en primer lugar establece trece principios en los cuales

⁷⁰ Jaime Miquel Peris Rivera, *Delitos contra el Medio Ambiente*, (Valencia, Universidad de Valencia, 1984), 12-16.

se debe fundamentar la política Nacional del Medio Ambiente, así como señala los instrumentos que deben ser parte de esta política.

Asimismo, reconoce que todos los habitantes tienen derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como la obligación que tiene el Estado de tutelar, promover y defender este derecho de forma activa y sistemática.

Otro punto importante es que asegura el uso sostenible, así como la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales, como la base de un desarrollo sustentable, término que cobra importancia en los últimos años como parte de las economías de los países. Se determina la responsabilidad de la sociedad en general, esto incluye al Estado y a toda persona natural y jurídica, en cuanto a compensar el daño y la restauración de los recursos naturales que utilizan para asegurar su existencia, satisfacer necesidades básicas que garanticen un buen crecimiento y desarrollo. También establece que, en la gestión de protección del medio ambiente, prevalecerá el principio de prevención y precaución. En esta ley se regula la responsabilidad del Estado de crear e incluir en sus políticas programas de prevención y control de la contaminación.

Se establece el Sistema de Áreas Naturales Protegidas y en las disposiciones finales se regula lo relativo a la responsabilidad administrativa y civil por las infracciones que se cometan en desacato a la ley, asimismo se establece el procedimiento administrativo sancionador y se remite a la normativa penal en caso de que los hechos cometidos constituyan objeto de delitos.

2.8. Legislación Internacional

La importancia que han adquirido los temas ambientales internacionalmente ha originado el reconocimiento generalizado de que acciones causadas por el hombre están deteriorando el medio ambiente no solo en ecosistemas localizados y restringidos a los límites geográficos de un país, sino que también en regiones y continentes completos. ⁷¹

La respuesta de la comunidad internacional a la aceptación del carácter global de muchos problemas ambientales se ha traducido en la discusión y promulgación de numerosos tratados y convenciones internacionales. Sin embargo, la sola existencia de tratados internacionales no garantiza que los problemas ambientales que cada uno de ellos contempla sean efectivamente resueltos. Como no es de interés supremo para esta investigación el resaltar los instrumentos internacionales, se tratará este punto sin profundizar en estos, aclarando que existen muchos más que los que aquí se mencionan.

2.8.1. Tratados Internacionales ratificados por El Salvador

El primero es el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio (1997), es un organismo regional que forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que busca desarrollar un proceso de gestión del ambiente y del territorio, con el fin de que este se convierta, en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de las comunidades fronterizas.

El Tratado de Libre Comercio Estados Unidos, Centro América y República Dominicana (2005), constituye un instrumento en el cual se busca que a través

⁷¹ Consejo Empresarial para un Desarrollo Sostenible- América Latina, *Políticas Ambientales en América Latina*, (México, CEDS, 1994), 58.

del fortalecimiento de sus relaciones de cooperación en temas ambientales las partes puedan mejorar la protección del medio ambiente en sus territorios y puedan aumentar el comercio y la inversión en los productos y servicios ambientales.

2.8.2. Convenios Internacionales ratificados por El Salvador

El Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (1973) busca velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia.

Con el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y Protocolo de Montreal Relativo a las Substancias Agotadoras de la Capa de Ozono (1988), se busca alentar a las Partes a promover cooperación a través de observaciones sistemáticas, investigaciones e intercambio de información sobre el impacto de las actividades humanas en la capa de ozono.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992); reconoce la existencia del problema del cambio climático, y establece un objetivo último: lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera con el fin de impedir interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Indica que ese nivel debe lograrse en un plazo suficiente que permita que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegure que la producción de alimentos no se vea amenazada y permita que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

CAPITULO III:

EFICACIA DE LA POLITICA CRIMINAL AMBIENTAL EN EL ESTADO DE EL SALVADOR

En el presente capítulo planteamos análisis de la Política Criminal Ambiental implementada por el Estado salvadoreño en el periodo del 1 de junio de 2014 al 1 de junio de 2019, a través de la comparación del contexto doctrinario visto en los capítulos anteriores en confrontación con la realidad medioambiental salvadoreña. Se presentan los conceptos de Política Nacional del Medio Ambiente a la luz de la legislación, los principios rectores de ésta, así como, el procedimiento respectivo para su creación; lo que dará la apertura para poder analizar de manera práctica ésta política y si verdaderamente su aplicación ha sido eficaz o simplemente ha sido letra muerta, para finalizar con el análisis del contexto actual de la Política criminal ambiental en el país que determinen los retos a los que se enfrentan los nuevos gobernantes.

3.1. Concepto de Política Nacional del Medio Ambiente

Política Nacional del Medio Ambiente: Es un proceso dinámico en el cual participan los distintos actores nacionales, tales como el sector productivo, el Gobierno, el Poder Legislativo y la comunidad. Como producto de este proceso, la política ambiental debe determinar los objetivos ambientales deseados y además establecer las prioridades de tales objetivos.

Es el conjunto de objetivos, principios, estrategias y acciones, que el Gobierno implementa por medio del Consejo de Ministros, y que pone en práctica el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, protegiendo así la salud, el bienestar humano y fomentando la calidad de vida.

3.2. Principios de la Política Nacional del Medio Ambiente

Según el artículo 2 de la Ley del Medio Ambiente de El Salvador, la Política Nacional de Medio Ambiente se fundamentará en los siguientes los principios:

Todos los habitantes tienen derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; el desarrollo económico y social debe ser compatible y equilibrado con el medio ambiente; se debe asegurar el uso sostenible, disponibilidad y calidad de los recursos naturales, como base de un desarrollo sustentable y así mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, es responsabilidad de la sociedad en general, del Estado y de toda persona natural y jurídica, reponer o compensar los recursos naturales que utiliza para asegurar su existencia, satisfacer sus necesidades básicas, de crecimiento y desarrollo, así como enmarcar sus acciones, para atenuar o mitigar su impacto en el medio ambiente; en la gestión de protección del medio ambiente, prevalece el principio de prevención y precaución; y la contaminación del medio ambiente o alguno de sus elementos, que impida o deteriore sus procesos esenciales, conlleva como obligación la restauración o compensación del daño causado.

De igual forma, la formulación de la política nacional del medio ambiente, debe tomar en cuenta las capacidades institucionales del Estado y de las municipalidades, los factores demográficos, los niveles culturales de la población, el grado de contaminación o deterioro de los elementos del ambiente, y la capacidad económica y tecnológica de los sectores productivos del país; la gestión pública del medio ambiente debe ser global y transectorial, compartida por las distintas instituciones del Estado, incluyendo los Municipios y apoyada y complementada por la sociedad civil.

Además, en los procesos productivos o de importación de productos debe incentivarse la eficiencia ecológica; en la gestión pública del medio ambiente debe aplicarse el criterio de efectividad, el cual permite alcanzar los beneficios ambientales al menor costo posible y en el menor plazo, conciliando la necesidad de protección del ambiente con las de crecimiento económico.

Finalmente, se potencia la obtención del cambio de conducta sobre el castigo con el fin de estimular la creación de una cultura proteccionista del medio ambiente; se deben adoptar regulaciones que permitan la obtención de metas encaminadas a mejorar el medio ambiente, propiciando una amplia gama de opciones posibles para su cumplimiento, apoyados por incentivos económicos que estimulen la generación de acciones que minimicen los efectos negativos al medio ambiente; y la educación ambiental se orienta a fomentar la cultura ambientalista a fin de concientizar a la población sobre la protección, conservación, preservación y restauración del medio ambiente.

Principios Ambientales de Mayor Incidencia Reconocidos en Tratados y Convenios Internacionales.

Tal como se relaciona en el Art. 144 Cn, los tratados y convenios internacionales en materia ambiental, forman parte de la legislación nacional.

Muchos de estos instrumentos nacidos en la comunidad internacional y de los cuales El Salvador forma parte, por firma, adhesión y ratificación, incorporan en su marco habilitador principios de derecho ambiental que se convierten en desideratas⁷² de los análisis, resoluciones, argumentaciones y sentencias jurídicas, en todos los niveles de administración del Estado dentro de estos principios se encuentran algunos que se consideran de mayor incidencia en la

⁷² Diccionario Real Academia Española, <https://dle.rae.es/desiderata?m=form>

temática en desarrollo y que, por las razones antes expuestas, forman parte del marco habilitador legal y de políticas públicas de El Salvador, estos son:⁷³

1. *Principio precautorio*: Conocido también como principio *in dubio pro-natura*, que significa que en caso de duda se aplica lo favorable a los Recursos Naturales, esta garantía se encuentra plasmada originalmente en el Principio 15. de “La Declaración de la Conferencia de Río” de 1992, en donde se establece que, con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Y cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta (*in dubio Pronatura*), no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

El hecho de proteger el medio ambiente (per se, como derecho humano, o como elemento integrante de un derecho de primera generación como es el derecho a la vida) significa que, el actuar en su favor, debe ser no solo ante la posibilidad de un daño (resultado), sino ante la posibilidad de un riesgo (peligro).

2. *Principio de quien contamina paga o repara*: Significa que quien contamina debe cargar con los gastos de la aplicación de las medidas, adoptadas para asegurar que el medio ambiente se halle en estado aceptable. En otras palabras, quienes dañan los recursos, deberían costear los gastos totales de su rehabilitación.

3. *Principio de prevención de daños transfronterizos*: Este principio, consiste en el cuidado que debe tenerse en los movimientos transfronterizos de los

⁷³ USAID. Manual de investigación de los delitos ambientales, (USAID, 2010), <http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/manual-de-investigacion-de-los-delitos-ambientales/>.

desechos peligrosos, a fin de que se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación a partir de un manejo ambientalmente racional y eficiente de esos desechos, y que se lleve a cabo de forma que se protejan la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos que pueden derivarse de ese movimiento.

Cabe mencionar que los principios antes mencionados se encuentran en una ley secundaria pero por la finalidad que persiguen están sustentados en los principios que toda política criminal debe de tener, y que están creadas en base al marco Constitucional; según Propuesta de Política Criminal y seguridad Ciudadana para El Salvador, presentada por Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (FESPAD), en el año 2005 en sus páginas 6 y 7 las políticas criminales deben de crearse en base a los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad: Los actos de las Instituciones Estatales deben estar sujetas a la Ley, entendiendo dentro de estas, la Constitución, las normas de Derechos Humanos, y la Legislación secundaria. Dicho funcionamiento debe de ser congruente con el cumulo de instrumentos mencionados teniendo en primacía a la Constitución y los convenios de Derechos Humanos.
- b) Principio de Dignidad Humana: Con ello se dota de sentido a los actos del Estado, a fin de considerar su actividad a la luz del máximo respeto de la persona y de las condiciones que le permitan desarrollar su personalidad.
- c) Principio de Subsidiaridad: La política criminal es una herramienta de tratamiento de la conflictividad, que solo puede ser usada una vez agotadas las formas de tratamiento por vías no penales.
- d) Principio de mínima intervención y reducción del daño: Como consecuencia de lo anterior, la política criminal solo intervendrá en los

casos más graves, tratará de construir también salidas alternativas y restaurativas para los conflictos menores.

- e) Principio de eficiencia y racionalidad: La política criminal supone una toma de decisiones sobre la base de ciertos límites normativos y ciertos límites materiales. Esto supone que, para el logro de los fines, la política criminal debe tener criterios racionales para tener los mejores resultados con la mejor inversión posible de los recursos.
- f) Principio de transparencia y rendición de cuentas: En un Estado republicano, los actos de gobierno y sus decisiones pertenecen a la cosa pública, por lo tanto, sus contenidos, sus fines, resultados y actores están sujetos al escrutinio del público.
- g) Principio de participación ciudadana: Como derivación del sistema político, los ciudadanos tienen el derecho a participar de aquello que es público, no solo como testigos, sino como actores con poder de decisión.
- h) Principio de igualdad social: Según este principio el derecho penal debe de estar orientado hacia la protección de los derechos humanos y de los sectores más afectados por las decisiones y acciones de los sectores económicos y políticos dominantes que afectan directamente sus derechos.
- i) Principio de acción multiagencial: Una política criminal reúne diversos autores que en la práctica funcionan de manera más o menos autónoma, regidos por diversidad de intereses y lógicas. En este sentido la política criminal debe de ser comprensiva de estas circunstancias y establecer una regla de coordinación en atención a fines que cada institución no pierda su específica función dentro de la sociedad.

El Artículo 1 de la Constitución literalmente establece:

“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.

Asimismo, reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción.

En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.”

Así mismo la Constitución en el artículo 27 se establece que:

“Sólo podrá imponerse la pena de muerte en los casos previstos por las leyes militares durante el estado de guerra internacional.

Se prohíbe la prisión por deudas, las penas perpetuas, las infamantes, las proscriptivas y toda especie de tormento.

El Estado organizará los centros penitenciarios con objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formarles hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos.”

La Política Social de un Estado es la que se da lugar antes que todo prevaleciendo los servicios sociales como la salud, la educación, vivienda, y potencia la cultura, la economía y la seguridad, para remediar problemas sociales concretos. Siendo así que la Política Criminal por su parte va a formar parte de la política general del Estado y de esa política social, debido a que se apoya en una serie de políticas que tienen como finalidad tratar o readaptar a los que violentan la Ley.

3.3. Procedimiento de creación de una Política Criminal Ambiental en El Salvador

En El Salvador, la política criminal ambiental forma parte de todos los instrumentos con lo que cuenta el gobierno en turno para conseguir la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, de modo que la política criminal ambiental se refleja en una serie de normas jurídicas y medidas administrativas cuya finalidad sea el cumplimiento de los principios de la política ambiental.

El Jurista Raúl Brañes, expresa que la primera manifestación de la política ambiental del Estado está constituida por su propio sistema jurídico, en tanto este por lo general contiene un número importante de reglas que dictan cómo debe ordenarse el ambiente. En estricto rigor, cada regla jurídica de carácter ambiental es por lo general la expresión total o parcial de una política ambiental. Estas reglas, establecidas por los procedimientos legislativos vigentes en cada país, son jerárquicamente superiores a cualesquiera otras y sobre determinan el conjunto de la gestión ambiental.⁷⁴

Para la creación de una política criminal ambiental se debe de iniciar haciendo un diagnóstico del problema público que se está dando en determinado lugar, después de hacer el diagnóstico se lleva a cabo la formulación de la política que servirá para contrarrestar ese problema antes diagnosticado; luego viene la fase de la implementación y gestión de esa política que se ha formulado y que servirá para resolver ese problema en un determinado lugar, procediendo a implementarla.

Inmediatamente se procede a la fase de seguimiento de la política y análisis de la criminalidad, es decir analizar si esa política formulada para resolver el

⁷⁴ Raúl Brañes, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, (México, 2ª. Edición, 2000)

problema está teniendo la eficacia que se buscaba; para finalizar con la fase de la rendición de cuentas y la reformulación de esa política al no haber tenido el impacto que se buscaba.

Con estas etapas de creación de una política criminal ambiental se consigue identificar los tres niveles de criminalización, siendo la primera la formulación de la política criminal, la segunda que es la investigación y la judicialización del caso que la norma señala como delitos y el tercer nivel que es la ejecución de las sanciones. En este sentido se destaca que para la creación de una política criminal ambiental se deben de tomar en cuenta lo siguiente:⁷⁵

- 1- *Prevención social*: Es decir que se deben atacar y eliminar las causas que originan los delitos, y esto solo se puede llevar a cabo implementando una política social con principios y valores que la misma población entienda y se identifique con ellos.
- 2- *Participación ciudadana*: Partiendo de la premisa que es el propio ciudadano el que puede colaborar en la denuncia e investigación de hechos, colaborando así activamente con los encargados de la investigación del delito, sea estos Fiscalía General de la República y policías.
- 3- *Eficacia policial*: En este punto siendo la policía la encargada de garantizar la seguridad, igual debe esta de tener todas las herramientas necesarias para brindarla, la capacidad profesional que deben de tener ante determinada situación, no dejando a un lado los principios éticos que la institución les enseña.
- 4- *Eficacia fiscal*: La fiscalía la encargada de defender los intereses del Estado y de la sociedad, así como también dirige la investigación del

⁷⁵ Elementos Básicos Para Una Estrategia de Seguridad Pública, CNSP. Septiembre 1996. Pag.8

delito y ejerce la acción penal, es por eso que se debe de fortalecer tanto la institución como al personal que tiene a cargo dichas funciones.

- 5- *Eficacia judicial*: Debido a que es el órgano judicial el que tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, se debe trabajar en su profesionalismo, evaluando el actuar de estos en cada caso que conozcan, implementando estrategias de persecución y de enjuiciamiento de los crímenes, así como la resolución pronta de casos.
- 6- *Rehabilitación social*: El fin primordial de los centros penales debe ser la readaptación social de los que han cometido un delito, garantizando así que puedan retornar a la vida social con mejores actitudes y evitando transgredir la norma, esto de conformidad al artículo trece y veintisiete de la Constitución. Esto debe de ir acompañado por la renovación de la infraestructura de los centros penales como con la administración de justicia en la agilidad para ejecutar medidas de readaptación acordes a la cultura y la realidad del país.

En El Salvador el Órgano Ejecutivo constituye la Administración central del Estado, titular de la función administrativa, prestadas por las secretarías y subsecretarías del Estado, es presidido por el presidente de la República y el vicepresidente. Dichas secretarías son las encargadas de prestar servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de interés general y velar que estos se presten de manera eficaz.

Además, posee facultades co- legislativas, según la Constitución en el artículo 135 y siguientes tiene participación en el procedimiento de formación de las Leyes. Dicha potestad consiste en sancionar, promulgar y publicar la Ley en el Diario Oficial. Lo anterior está supeditado a que el este de acuerdo con el Proyecto de Ley.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales siendo parte del Consejo de Ministros, es el que realiza y pone en marcha la Política Nacional del Medio Ambiente, según el artículo 3 de la Ley del Medio Ambiente, tiene entre sus atribuciones la evaluación ambiental de políticas, planes, programas Leyes y Normas Legales con la finalidad de proteger, conservar y recuperar el medio ambiente que permita una mejor calidad de vida para las presentes y futuras generaciones.

Para llevar a cabo esto, el Estado echa mano no solo de las políticas ambientales, educación y formación ambiental, políticas de evaluación ambiental, información ambiental, participación de la población, programas de incentivos y desincentivos sino que también a los procedimientos sancionatorios ante el incumplimiento de la Ley, estos son sanciones por lo general pecuniarias, como las multas; pero cabe mencionar que el Estado también tiene e implementa una política represiva donde usa la fuerza para hacer valer la Ley, sancionando con pena de prisión, tal y como lo establece el capítulo II de los delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente del Código Penal.

Ejemplo de esto es el artículo 255 del Código Penal que establece:

“El que provocare o realizare directa o indirectamente, emisiones, radiaciones o vertidos de cualquier naturaleza en el suelo, atmósfera, aguas terrestres superficiales, subterráneas o marítimas, en contravención a las leyes y reglamentos respectivos y que pusiere en peligro grave la salud o calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o del medio ambiente, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.”

Donde claramente se ve el poder que tiene el estado de hacer cumplir la Ley a la fuerza, imponiendo penas privativas de libertad de hasta ocho años, este

poder que el Estado tiene deriva precisamente de políticas criminales ambientales que en un determinado tiempo y espacio fueron formuladas ante el problema de peligro grave a la salud o calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o del medio ambiente.

3.4. La Política Criminal Ambiental en el Plan Quinquenal de Desarrollo del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019

La política criminal ambiental en el plan quinquenal de Desarrollo del uno de junio del 2004 al uno de junio del 2019, la vamos a presentar con una explicación breve acerca de lo que es el plan quinquenal.

El plan quinquenal de Desarrollo que impulso el Gobierno del Profesor Salvador Sánchez Cerén fue un método de planificación del crecimiento económico, con la finalidad de diseñar metas para el crecimiento económico y estipular con esto, prioridades presupuestarias. Con este método, el gobierno pudo desarrollar los objetivos trazados durante su mandato de cinco años. Este plan establecía tres prioridades que se complementaban y se retroalimentaban entre sí, estas eran:⁷⁶

- 1- Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido
- 2- Impulsar la educación con inclusión y equidad social; y
- 3- Fortalecer la seguridad ciudadana.

⁷⁶ Salvador Sánchez Cerén, Plan Quinquenal de Desarrollo (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014-2019), <http://www.presidencia.gob.sv/.../Plan-Quinquenal-de-Desarrollo>.

La política criminal ambiental en el plan quinquenal de desarrollo del uno de junio del 2004 al uno de junio del 2019 se basó principalmente en la creación de instituciones o documentos de política nacional ambiental tales como:

El Programa de manejo ambiental, que es el instrumento que contiene el conjunto de medidas propuestas para la prevención, atenuación y compensación de los impactos negativos al ambiente, así como la potenciación de los positivos. El programa de manejo ambiental es una parte integrante del estudio de impacto ambiental.

El Instrumento de Auditoria de Evaluación Ambiental, creado el veintiséis de junio de 2018 y en el que se daban lineamientos generales del proceso de cumplimiento ambiental en auditorías ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El Procedimiento para recibir evaluar y resolver sobre Quejas y Apelaciones, creado el veintiséis de mayo de 2018 y que es el procedimiento para recibir evaluar y resolver sobre Quejas y Apelaciones y que además da los lineamientos para la Gestión de las quejas y solicitudes de reconsideración de resoluciones ambientales presentadas por los titulares a través de apelaciones (recursos de revisión).

El Instrumento de Autorización de Tenencia de Vida Silvestre, creado el veinte de septiembre de 2016 y cuyo objetivo principal es regular la tenencia de especímenes de vida silvestre en condiciones controladas, para mascotas, fines educativos o de investigación, este Instrumento tiene su base legal en la Ley del Medio Ambiente, en su artículo 66.

De lo anterior se nota además que uno de sus compromisos en el plan quinquenal de desarrollo del Gobierno del Profesor Salvador Sánchez Cerén

era reconocer la importancia de la naturaleza y avanzar hacia una gestión responsable y respetuosa de los recursos naturales, tal y como lo planteaba en el punto referente a El Estado y la economía al servicio del buen vivir y en armonía con la naturaleza, en el que garantiza un ambiente sano, productivo y seguro para la población.

De lo antepuesto se indica que la política criminal, entendida como disciplina que orienta los fines de la pena y cumple además una función crítica del derecho penal, se analiza que en el plan quinquenal no se llevaron a cabo precisamente políticas criminales ambientales desde el punto de vista represivo, pero con un enfoque o un plan de política criminal amplia.

Ya que existe una distinción entre política criminal y política penal, y que es lo que, siguiendo los principios rectores de Naciones Unidas, denomina política criminal en sentido amplio y política criminal en sentido estricto.⁷⁷

Cuando se alude a la política criminal en sentido estricto se hace referencia a la política específica dirigida al sistema de justicia penal con sus componentes tradicionales de legislación penal, policía, poder judicial y sistema penitenciario”. En cambio, la política criminal entendida de manera amplia se enmarca en “La totalidad del sistema del control social (no sólo el sistema penal) e intercepta con otras áreas de la política estatal, particularmente del sector social, tales como salud, vivienda, educación y trabajo, las iglesias, las Universidades, con su incidencia en la prevención primaria de la criminalidad y en la mayor o menor frecuencia de determinadas formas delictivas.

⁷⁷ Elías Carranza, *La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI* (México, 1996), 51

3.5. Eficacia del orden jurídico

Para realizar un mejor análisis del fenómeno en cuestión, es importante tomar en cuenta la necesidad de delimitar el concepto de eficacia del orden jurídico.

Este fenómeno consiste, en una concordancia entre la conducta deseada por el orden jurídico y la desarrollada por los individuos sometidos a ese orden; es decir, que debe lograrse la conducta prescrita.

Así mismo, puede considerarse que se habla de eficacia del orden jurídico, con la aplicación efectiva de las sanciones establecidas por parte de los órganos encargados de aplicarlas, en todos aquellos eventos en que se transgrede el orden normativo vigente.

La eficacia del orden jurídico ha sido un término ampliamente debatido por la doctrina a través de los tiempos y es que existe una estrecha relación entre la eficacia y la validez de la norma jurídica, ya que un orden jurídico sólo es válido cuando es eficaz.

La idea de Hans Kelsen, quien expone que la vigencia de la norma pertenece al orden del deber ser, y no al orden del ser; en donde vigencia, significa la existencia específica de la norma y eficacia, es el acto de que la norma es efectivamente aplicada y seguida; la circunstancia de que una conducta humana conforme a la norma se verifica en el orden de los hechos.

Kelsen da una nítida prevalencia a la vigencia, desde que entiende que ésta pertenece al orden del deber ser, es decir, de la norma como objeto del derecho, en cuanto la eficacia pertenece al orden del ser, de los hechos; pero cree que un mínimo de eficacia es condición de la vigencia de la norma. Una

norma jurídica, sin embargo, entra en vigor antes de volverse eficaz, es decir antes de ser seguida y aplicada.⁷⁸

Un poco más actual es la idea de Rolando Tamayo y Salmorán, quien defiende que eficacia es un término que remite a la aplicación del derecho; si el derecho no es eficaz entonces no es nada. Es decir, que la eficacia es la condición de validez de cualquier norma u ordenamiento jurídico.⁷⁹

Y así sucesivamente se podrían citar una serie de autores al respecto, pero como no es ese el propósito de la presente temática, tomaremos entonces la idea que eficacia del orden jurídico se refiere a la correcta aplicación de las normas jurídicas que lo convierten en un sistema válido y que responde a las necesidades concretas de la realidad en que se desenvuelve.

Una vez establecido este criterio, se desarrollará en ese sentido el análisis de las siguientes temáticas.

3.5.1. Eficacia de las Políticas Criminales Ambientales en el Periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019

En el quinquenio 2009-2014, se fortaleció institucionalmente el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, otorgándole el estatus de un ministerio que ejerce de manera efectiva el rol rector de la gestión ambiental.

Aunque ese fortalecimiento no borró del panorama las problemáticas ambientales como la degradación de ecosistemas claves y los elevados niveles de contaminación e insalubridad.

⁷⁸ Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, 4ª ed. 9ª reimpr., (Argentina: Eudeba, 2009), 24.

⁷⁹ Rolando Tamayo y Salmorán, *Diccionario Jurídico*, (México: Tirant Lo Blanch, 2019), 771.

Una problemática con la que se encontró el gobierno 2014-2019 fue la tasa anual de deforestación del 0.17% entre 2008 y el 2011 y la disminución de la cantidad de superficie cubierta por bosques en un 5.8%.

El porcentaje de especies en peligro de extinción aumentó de 6.2% a 10.3% entre el 2007 y 2012 y a pesar de que en ese mismo periodo la proporción de áreas terrestres y marinas protegidas aumentó de 1.78% a 2.42% fue insuficiente para revertir el proceso de degradación.⁸⁰

Sumado a esta problemática se encuentra la calidad que ostenta El Salvador como uno de los países altamente vulnerables a los fenómenos naturales y a los efectos del cambio climático y una inadecuada gestión del recurso hídrico y la contaminación del suelo a causa de la disposición y quema de desechos en espacios públicos.⁸¹

Cabe destacar que el mandato del presidente Sánchez Cerén fue el segundo periodo presidencial que tuvo la oportunidad de ganar el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, por sus siglas FMLN, por lo que en este periodo (2014-2019) se esperaba la continuidad de las políticas públicas implementadas por el presidente Mauricio Funes en el mandato anterior 2009-2014.

El Plan Quinquenal de Desarrollo presenta tres categorías de logros u objetivos nacionales de largo plazo conforme a la idea del “buen vivir”: bienestar subjetivo y material de las personas; convivencia pacífica y segura; y Estado y economía al servicio del buen vivir y en armonía con la naturaleza.

⁸⁰ Gobierno de El Salvador y Sistema de las Naciones Unidas, *Tercer Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio El Salvador*, (El Salvador: GOES y SNU, 2014) 90-97

⁸¹ Gobierno de El Salvador, *Plan Quinquenal de Desarrollo, El Salvador productivo, educado y seguro*, (Santa Tecla: Secretaría Técnica de Planificación GOES, 2015), 161-163

Esta última categoría es la que se toma en cuenta para analizar la eficacia de las políticas criminales ambientales implementadas por el Ejecutivo durante ese periodo. Los objetivos y líneas de acción que serían la base de la política criminal ambiental son los siguientes:

En primer lugar garantizar un ambiente sano, productivo y seguro para la población a través del cuidado y preservación de los recursos naturales, así como revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad ante el embate de fenómenos naturales; fomentar la conservación, defensa, salvaguarda y reivindicación del patrimonio cultural y natural (tangibles e intangibles) vinculándolo con la economía como instrumento para el desarrollo integral de la población salvadoreña y asegurar la cobertura y el derecho a agua suficiente y de calidad para garantizar el consumo humano y la seguridad alimentaria.

También consolidar la institucionalidad pública y fortalecer el marco jurídico para la gestión integrada del recurso hídrico, formular e implementar una política sectorial de uso de los recursos hídricos para agua potable, energía, uso industrial y riego agrícola y la creación de sistemas de compensación ambiental por el uso de recursos hídricos.

Otro punto fue impulsar un proceso de ordenamiento del uso del agua de cuencas y acuíferos afectados por déficits y sobreexplotación, con lo cual se propiciaría la sustentabilidad sin limitar el desarrollo; la gestión integral de las emisiones, desechos, vertidos y sustancias peligrosas y el fortalecimiento del marco normativo e institucional para regular actividades de alto riesgo como la minería metálica, el uso de agrotóxicos y otras que afectan la salud de las personas, los recursos naturales y el medio ambiente.

Asimismo, fortalecer el programa de revisión de emisiones industriales y vehiculares, con el fin de salvaguardar la salud de la población y proteger los ecosistemas; manejar adecuadamente los desechos sólidos y peligrosos, así como el tratamiento de aguas residuales, industriales y desechos de rastros y mejorar, modernizar y ampliar la infraestructura de saneamiento y alcantarillado sanitario.

Fomentar la producción más limpia y el reciclaje, así como la reutilización y el aprovechamiento productivo de desechos en coordinación con el sector privado, la sociedad civil y las municipalidades y fortalecer la institucionalidad y las fuentes de financiamiento en materia de adaptación al cambio climático y gestión de riesgos también formaron parte del Plan Quinquenal junto con el desarrollo intersectorial de planes de adaptación al cambio climático en especial en los sectores de agricultura, salud, educación, energía, obras públicas, vivienda, recursos hídricos y turismo.

A simple vista, dichos objetivos y líneas de acción incluidos en este Plan Quinquenal de desarrollo cumplen a la perfección con los mandatos y requerimientos del artículo 117 de la Constitución de la República, pero es momento de analizar si estos son congruentes con la realidad temporal y si fueron aplicados de manera correcta; es decir, analizar si verdaderamente fueron eficaces en el periodo comprendido del 1 de junio de 2014 al 1 de junio del 2019.

De acuerdo con el informe ODS la calidad de aguas ha mejorado, pero aún es primitivo el tratamiento adecuado de aguas residuales, ya que según los datos estadísticos solamente ascendió un 2%, es decir de 5% a 7% en el periodo 2015-2017. Otro punto importante que se destaca es que a pesar de la presión

social en el quinquenio no se pudo aprobar una ley del derecho humano al agua y de la gestión pública de este recurso vital.⁸²

En el periodo entre 2015-2017 el porcentaje de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable aumentó del 86.2% al 87.5% especialmente en el área rural.⁸³

En cuanto a la capacidad de generación de energía proveniente de fuentes renovables aumentó en el quinquenio del 50% al 75% pero este avance se vio opacado por la incapacidad del gobierno por culminar la construcción de la presa El Chaparral que para el tercer año de gestión se estimaba que la inversión total en la presa sería de \$399.81 millones, un poco menos del doble del costo original de \$219 millones.⁸⁴

Es de destacar que a pesar de que El Salvador es un país susceptible al estrés hídrico y con alto potencial de afectación por fenómenos climáticos, en 2009 ostentaba el puesto número 1 en el índice de riesgo climático de Germanwatch, y para el 2018 se logró bajar al lugar 110 en este índice.

Esto se le atribuye a la creación del sistema de monitoreo ambiental, un programa de eliminación de puntos críticos y la colaboración del sistema de protección civil. También se impulsaron campañas nacionales de reforestación y la creación del Plan Nacional de Cambio Climático elaborado por el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad, institución que fue creada en el año 2016 durante el gobierno del Salvador Sánchez Cerén.

⁸² GOES, *Informe El Salvador 2019. Objetivos de Desarrollo Sostenible*, (GOES: San Salvador, 2019) 124

⁸³ *Ibid.* 127

⁸⁴ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES, *El Salvador, año político 5: junio de 2018-mayo de 2019*, (El Salvador: FUSADES, 2019), 50

En materia de cumplimiento ambiental y bajo los principios que se establecieron en el Plan Nacional de Cambio Climático se suscitó la problemática que, aunque la legislación y normativa existente contribuyó con el esfuerzo de revertir la dinámica degradadora y la presión constante sobre los recursos naturales, se necesita fortalecer la jurisdicción ambiental para cumplir la Ley del Medio Ambiente

La Ley de Medio Ambiente ordena la creación de tribunales ambientales especializados como una forma de mejorar el régimen sancionatorio y dictar medidas precautorias para proteger el medio ambiente; si olvidar claramente, los principios que establecen que la contaminación conlleva como obligación la restauración o compensación del daño causado debiendo indemnizar al Estado o a cualquier persona natural o jurídica afectada en su caso tal y como lo dicta la Ley de Medio Ambiente en su artículo 2, literal e; y por otro lado, que en la protección del medio ambiente prevalecerá el principio de prevención y precaución establecido en el mismo artículo 2 en su literal d.

Entendiendo que esto significa una obligación de tomar medidas para evitar posibles daños ambientales, incluso cuando no se cuenta con la certeza científica de que ello pueda ocurrir.

Una jurisdicción ambiental fortalecida es indispensable para la garantía efectiva del derecho a un desarrollo sostenible.

Existe un mandato constitucional que refuerza este derecho; luego, se emiten normativas secundarias y se crea la institucionalidad que procure la regulación y ejecución de acciones necesarias para su vigencia efectiva en la vida de las personas; y finalmente, se requiere una jurisdicción que, ante incumplimientos y previo al debido proceso, restablezca el orden social mediante la sanción de

este tipo de conductas, convirtiéndose en la garantía final de que el poder público y las personas actúan procurando el desarrollo sostenible.

Para el año 2014 se crean los tribunales con jurisdicción ambiental, organismos que aún se encuentran en sus primeras etapas pero que empiezan a sentar las bases de una justicia medioambiental.

En cuanto a la eficacia, se dice que como políticas criminales ambientales si bien se ha hecho un esfuerzo por contrarrestar la problemática ambiental, es muy poco el uso del recurso del poder coercitivo del Estado que se hizo en el quinquenio en estudio. La política criminal se basó en su mayoría en una política preventiva, más que una política represiva en materia ambiental.

Se considera que no se produjeron las condiciones para que se desarrollara una verdadera eficacia del orden jurídico, ya que, en el ámbito penal, el catálogo de delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente carece de adecuación a la realidad y al contexto contemporáneo, la última reforma de la que se tiene registro es del año 2013 relativo a la pesca considerada depredación de fauna.

En materia ambiental el carácter de la Ley de Medio Ambiente es de un orden meramente administrativo y excepcionalmente existen los casos en los que se requiere de auxilio judicial.

En el periodo en contexto (2014-2019) las políticas públicas se orientaron en su mayoría a los programas sociales y no al verdadero uso del poder coercitivo del Estado; pareciera que el país en materia de derecho penal ambiental se encuentra demasiado lejos de la realidad salvadoreña y los nuevos peligros que representan las conductas que ponen en riesgo el bien jurídico protegido medio ambiente y la convivencia en sociedad, los cuales no pueden castigarse

ya que “*Nulla poena sine lege*”, o dicho en palabras más sencillas, no hay pena sin ley.

3.5.2. Análisis del Modelo de Política Criminal Ambiental implementada por El Salvador en el Periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019

Es importante advertir cómo el sistema jurídico a través de la historia y de manera progresiva tiende a asumir la problemática ambiental como un referente jurídico-político de carácter relevante para el desarrollo del país. Influenciado en alguna medida por las transformaciones y reconocimiento de políticas criminales medioambientales a nivel internacional.

Dichos esfuerzos han producido un par de cambios en la esfera salvadoreña pero muchas veces se ha cometido el error; y no necesariamente en el área penal medioambiental, de tratar de aplicar políticas, planes, proyectos o normas que han dado resultado en otros países de la región pero que no han sido adaptados adecuadamente a los requerimientos de la realidad ambiental.

Se considera que la política criminal ambiental debe estar conformada por una serie de elementos como la criminología, las Ciencias ambientales, y el Derecho Penal, así como un apoyo simultáneo de un enfoque sociológico que permita apreciar la dinámica real de la parte tecnológica y la parte organizacional, así como cada uno de los agentes que intervienen directa e indirectamente en el sistema penal ambiental, dentro de estos agentes se encuentra al Ministerio Público, el Poder Judicial, El Poder Ejecutivo y el Legislativo, así como abogados, la opinión pública y los medios de comunicación en general.

Para el caso en cuestión, se entiende la política criminal ambiental como el instrumento donde se relacionan conflictos, poder, violencia y Estado en materia de medio ambiente y recursos naturales. Aunque no existe unanimidad entre los juristas para exponer con claridad la cantidad de modelos de política criminal ambiental que han existido desde su creación, se toma como referencia al modelo autoritario y al modelo democrático.

La política criminal ambiental implementada por El Salvador en el Periodo comprendido del uno de junio del 2014 al uno de junio del 2019 se asemeja más al modelo democrático, según el cual el poder del estado descansa en tres órganos, para el caso, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dicha desconcentración y fraccionamiento del poder se lleva a cabo con el propósito de limitar el ejercicio del poder y de esta forma evitar el abuso y exceso de este.

Asimismo, desde este modelo se puede apreciar que el tratamiento que se le da a los conflictos no conlleva implícito la violencia, porque la democracia prevé mecanismos de resolución alternas a los intereses; en consecuencia, de esto el uso de la fuerza y del poder coercitivo del Estado solamente son utilizados en caso de justificada necesidad y una vez se han agotado los mecanismos de tratamiento previstos para las problemáticas.

Se reconoce el sometimiento a la Constitución y el respeto a la normativa internacional, en donde la actuación de cada una de las instituciones encargadas del control de la criminalidad en materia ambiental debe tener un sustento legal.

En la corriente de izquierda que predominó en el periodo presidencial 2014-2019, se puede apreciar la insistencia en la amplitud del análisis de la

criminalidad dentro de un contexto social y las necesidades de atención paralelas desde vías no represivas.⁸⁵

Se observa en el Plan Quinquenal de Desarrollo que la política criminal ambiental prevista para ese periodo se planteó como una política autolimitada y que pretendía eliminar las afectaciones resultantes de la afectación a las libertades de los individuos y la estigmatización por razones de vestimentas, sexo, religión, condición socioeconómica, entre otras.

El artículo 2 de la Ley de Medio ambiente establece los principios que debe contener la Política Nacional del Medio Ambiente, la cual debe estar fundada en el goce a un medio ambiente sano, la planificación de la adaptación al cambio climático, el desarrollo económico y social compatible y equilibrado con el medio ambiente, el uso sostenible, disponibilidad y calidad de los recursos naturales, el principio de prevención y precaución, las capacidades institucionales del Estado y la educación ambiental, entre otros.

Al hacer una comparación de los objetivos propuestos en materia ambiental en el Plan Quinquenal de Desarrollo y los principios de la Política Nacional del Medio Ambiente expuestos en el artículo 2 de la Ley de Medio Ambiente, claramente se aprecia que si bien están contemplados, en la praxis los enfoques del gobierno en materia de Política Criminal ambiental se vieron volcados a programas sociales como la entrega de semilla mejorada como una alternativa de resistencia al cambio climático, más se considera que casi ningún esfuerzo fue encaminado a producir un verdadero cambio en la situación ambiental en el país.

⁸⁵ Edgardo Alberto Amaya Cobar, *Bases para la Discusión de una Política Criminal Democrática*, (El Salvador: FESPAD, 2003) 21.

3.5.3. Contexto Actual de la Política Criminal Ambiental en El Salvador.

Durante el primer año de gobierno 2019-2024, el último informe de labores del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN),⁸⁶ será el que de la pauta para analizar el contexto actual de la política Criminal Ambiental.

Un logro relevante en este informe es el respaldo que 193 países hicieron en la Asamblea general de las Naciones Unidas a la propuesta salvadoreña de declarar la Década de la ONU para la Restauración de los ecosistemas 2021-2030, resultado de las gestiones realizadas por el MARN, dicha declaratoria tiene por objeto abordar la severa degradación de los ecosistemas naturales y los ecosistemas agrícolas que enfrentan los países y generar un ambiente propicio para facilitar y promover la sensibilización y construcción de conciencia pública sobre la importancia de contar con sistemas funcionales.

Otro punto para destacar es que El Salvador cuenta hoy con un Inventario Nacional de Bosques que brinda información sobre la ubicación de las masas forestales, su estado y características. Esta herramienta es de utilidad importante para crear políticas, programas y proyectos que ayuden a la conservación de los bosques y a incrementarlos en aquellos lugares donde la cobertura forestal es escasa.

El catastro nacional de plantas de tratamiento de aguas residuales cuenta con información del 90.3 % de las plantas de tratamiento de aguas residuales registradas en el MARN, las abandonadas y de las que no se tenían registro; mediante el cual se debe dar seguimiento para implementación de planes de mejora con base al modelo integrado de tratamiento de aguas residuales.

⁸⁶ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, *Informe de Labores junio 2018-mayo 2019*, (El Salvador: MARN, 2019) 8 ss.

Se cuenta con varios instrumentos normativos para un manejo integral de desechos sólidos, siendo éstos: la Guía para elaborar planes municipales de gestión integral de desechos sólidos, el Manual de operación para rellenos sanitarios, los Lineamientos para el manejo de lixiviados en rellenos sanitarios y Lineamientos sobre plástico de un solo uso.

El Sistema de Alerta Temprana por Calidad del Aire en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), se fortaleció con la Guía para la elaboración de inventarios de emisiones y la Matriz de datos es un insumo para determinar factores de emisión. Así mismo, se dispone de la metodología para la verificación y sistematización del Modelo Multiescala Comunitario de la Calidad del Aire, para la época seca y con la propuesta de metodología hacia la determinación de sesgos y calibración del modelo multiescala.

En cuanto a la educación ambiental se cuenta con la Política y Programa Nacional de Educación Ambiental a toda la institucionalidad del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA) y sector académico, empresa privada e instituciones no gubernamentales. Se dispone de módulos temáticos de Educación Ambiental III, que junto al I y II están de acceso al público en el sitio web del MARN. De igual forma, se impulsa el Plan Nacional de sensibilización y educación sobre cambio climático.

Se encuentra funcionando el Sistema de Planificación y Evaluación Institucional con participación del 81 % del personal de jefatura y técnico de las unidades organizativas. Y la documentación de procesos avanzó sustantivamente logrando el 90 % en documentos autorizados. Se han realizado mediciones de eficiencia a los procesos institucionales, y mediciones de satisfacción a los servicios del MARN a la ciudadanía.

Es necesario que desde el campo de las ciencias jurídico-penales y ambientales y la criminología se contribuya a la elaboración de un modelo consistente de análisis de la criminalidad ambiental. A partir de esto se podrían establecer lineamientos y políticas criminales ambientales adecuadas y racionales en la realidad salvadoreña, que permitan desarrollar un estudio crítico de los mecanismos de control social en materia de medio ambiente y su correspondiente sistema penal.

CAPITULO IV:

ANALISIS DOCUMENTAL DE LAS POLITICAS CRIMINALES EN EL SALVADOR

En el presente Capitulo exponemos a manera de análisis dos elementos que consideramos importantes para poder determinar si la Política Criminal Ambiental implementada por el Gobierno salvadoreño en el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2014 al 1 de junio de 2019, ha sido realmente eficaz y aplicable a la realidad salvadoreña. El primero es la incidencia del poder penal y el debido proceso en los delitos ambientales como parte del ejercicio del poder coercitivo del Estado y, en segundo lugar, de la labor de las Instituciones encargadas de la protección del Medio Ambiente, los Recursos Naturales dentro de la aplicación la aplicación de la Política Criminal Ambiental.

4.1. Incidencia del poder penal y el debido proceso en delitos ambientales en el marco de la política criminal ambiental implementada por el Gobierno salvadoreño para el periodo 2014-2019

En un Estado de Derecho donde la democracia es la principal, el poder penal que ejerce el Estado y la facultad que tiene este para dictar normas, no es una potestad absoluta e ilimitada, ya que cuando éste ejerce su dominio y su poder para dictar normas, debe hacerlo con sujeción a ciertos límites que la Constitución de la República ya tiene determinados, y es aquí cuando el legislador, el que crea las Leyes, sólo puede acudir al poder Penal cuando sea éste el único medio que se pueda usar para la protección de la sociedad.

Esta restricción que tiene el poder penal, por lo general se da cuando el Derecho Penal tiene carácter fragmentario; esto quiere decir, que no sanciona todas las conductas lesivas de bienes jurídicos sino sólo las modalidades de ataque más peligrosas que puedan ocasionar un daño irreparable a la sociedad, también debe verse al poder penal como la última ratio, esto significa que sólo se debe solicitar al derecho penal cuando los demás medios de que dispone el estado resultan inútiles o insuficientes.

Los límites que el poder penal tiene se encuentran en una serie de principios fundamentales que la Constitución establece y que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales están el principio de intervención mínima, el principio de legalidad, el principio de culpabilidad, y el principio "non bis in ídem".

Estos principios que son los límites al poder punitivo del Estado son los que debe de tomar en cuenta el legislador cuando previo a una política criminal debe crear normas, éste debe respetar estos principios en la elaboración de dichas leyes. Es por eso que la política criminal no es algo simple, no es algo estático, por los principios y garantías fundamentales que la Constitución exige, y es que la Política criminal es un fenómeno complejo y dinámico, está en constante cambio, y esto se puede ver desde dos puntos de vista que son el histórico, porque las decisiones que la conforman son variables y pueden visualizarse en diversas etapas del avance histórico de la sociedad; y también es dinámica, por su constante movimiento en tiempo y espacio.

Partiendo de lo anterior se dice que el poder penal y la política criminal deben ir a la par, ya que en ninguna parte del mundo existe una sociedad sin política, así como no existe sociedad sin poder y sin intereses comunes o contrapuestos que influyan en el diseño de las políticas públicas y las políticas

criminales en un momento determinado; tal y como sucede en el país, se ve como la sociedad civil organizada ha sido participe en la elaboración de políticas tanto públicas como criminales, el poder penal y las normas sustantivas y de procedimiento es donde se puede perfectamente ver materializarse la política criminal.

Es así como se observa que el poder penal viene siendo el medio más eficaz que se encuentra en manos del Estado, y es este con el cual se puede efectuar un control social que regule la forma de comportarse del ser humano en sociedad, y este control social se basa en un conjunto de normas que buscan la protección de bienes jurídicos determinados que al ser violentados traen consigo una pena.

Así las cosas, se puede ver que en los capítulos anteriores del presente trabajo de investigación ya se había analizado las diferentes etapas que se llevan a cabo para la creación de una política criminal ambiental y se puede identificar los tres niveles de criminalización, siendo la primera la formulación de la política criminal, la segunda que es la investigación y la judicialización del caso que la norma señala como delitos y el tercer nivel que es la ejecución de las sanciones.

En este sentido se destaca que para la creación de una política criminal ambiental se debe tomar en cuenta la eficacia judicial y se dijo que esto era porque el Órgano Judicial es el que tiene la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; se debe trabajar en su profesionalismo, evaluando el actuar de estos en cada caso que conozcan, implementando estrategias de persecución y de enjuiciamiento de los crímenes, así como la resolución pronta de casos, la cual debe de ir acompañada de políticas criminales que salvaguarden los derechos civiles fundamentales de los ciudadanos.

Es así que la política criminal ambiental que el Gobierno salvadoreño implemento en el periodo 2014- 2019 se ejecutó mediante la emisión de leyes correspondientes al ordenamiento sustantivo o material en la rama ambiental, y jugó un papel preponderante en comparación de Gobiernos anteriores, debido a que fue en éste Gobierno que se crearon los Tribunales medio ambientales; pese a que, en el año 2012 donde la Corte en Pleno fue quien aprobó la creación de los tribunales ambientales y con colaboración del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se presentó a la Asamblea Legislativa la iniciativa de Ley que la Constitución de la República le otorga a la Corte Suprema de Justicia en su artículo 131 numeral tercero que establece que la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales tiene iniciativa de Ley, y es a los veintidós días del mes de mayo del año dos mil catorce según Decreto número 684, dando cumplimiento a la Constitución de la República en su artículo 117 que establece que es deber del Estado proteger los recursos naturales y la diversidad e integridad del medio ambiente, promulga dicho Decreto en el que se crea la jurisdicción ambiental, y es a los seis días del mes de junio del año dos mil catorce cuando el Presidente aprueba dicho decreto y manda a publicarlo.

Dicho Decreto literalmente establece que estará a cargo, en Primera Instancia, de Juzgados Ambientales y en Segunda Instancia, de una Cámara Ambiental; los cuales tendrán competencia exclusiva para conocer y resolver las acciones civiles de cualquier cuantía en las que se deduzca la responsabilidad civil derivada de actos que atenten contra el medio ambiente; y realizarán su función jurisdiccional sujetos a lo establecido en la Constitución de la República, tratados y convenciones internacionales sobre la materia ratificados por El Salvador, legislación ambiental, leyes afines y principios doctrinarios del derecho ambiental.

Su nominación, sede y competencia que se establece son que la Cámara Ambiental de Segunda Instancia, tendría su sede en San Salvador, con competencia a nivel nacional para conocer en grado de apelación de las sentencias y los autos que pongan fin al proceso en los Juzgados Ambientales de Primera Instancia, así como de las resoluciones que la ley señale expresamente. Deberá conocer en Primera Instancia, además, de las demandas que se incoen contra los funcionarios públicos y el Estado en su calidad de garante subsidiario.

Los Juzgados Ambientales, tendrían su sede en San Salvador y con competencia para los departamentos de San Salvador, La Libertad, Cuscatlán, San Vicente, Cabañas, Chalatenango y La Paz, también se estableció un Juzgado Ambiental, con sede en Santa Ana y con competencia para los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán y Sonsonate. Con la creación de este ente jurisdiccional se buscó en ese momento que estos realizarán su función jurisdiccional sujetos a lo establecido en la Constitución de la República y es así como deben de actuar en base a un debido proceso, este se refiere al proceso constitucionalmente configurado, en el cual deben de respetarse los derechos y garantías procesales de las personas; ya que de acuerdo a la Constitución, el referido desarrollo procedimental debe, para su validez, ceñirse a estos requisitos.

Si bien es cierto el legislador tiene toda la libertad en el ámbito político criminal, para establecer conductas delictivas y decidir la penalidad con las que sancionará al que violente éstas, así como también puede agravar penas, no puede realizar semejante función tan delicada violando la Constitución; es por eso, que hablar del debido proceso no es hablar solo de recetas garantistas del derecho de defensa, el debido proceso implica además los derechos esenciales como un trato digno, un juez imparcial o juez natural, el principio de

Juez competente, el cumplimiento al principio de legalidad, a una pronta y cumplida justicia, el derecho de igualdad ante la ley y otros principios que la Constitución establece y que deben de cumplirse ya que de una u otra forma ayudan a la defensa del imputado, y a una administración de justicia eficaz.

El Debido Proceso se entiende como un conjunto de reglas y procedimientos tradicionales que el legislador y el ejecutor de la Ley deben observar, cuando en ejecución de las normas que condicionan la actividad de esos órganos, regulan jurídicamente la conducta de los individuos y restringe la libertad civil de los mismos; esto sucede porque los principios que constituyen el debido proceso, son garantías no solo para el funcionamiento judicial, en sí mismo, sino también por que involucran el cumplimiento de otros derechos civiles fundamentales; como pasa con el derecho de petición que implica el acceso a la administración de Justicia, es decir que para administrar justicia se debe de contar con Tribunales específicos y con competencia, establecidos en tiempo y espacio determinado, para que el ciudadano tenga conocimiento a dónde acudir y presentar sus demandas, cosa que no existía en el país ya que no había un tribunal con competencia concreta.

El debido proceso conlleva, la existencia de un Órgano Judicial independiente, funcional y con competencia, ya que, según el principio de juez natural, como institución de rango constitucional consagrada en la norma primaria es violentada cuando una persona va a ser juzgada ante un juez que no es el predeterminado en la ley aplicable de acuerdo a su competencia material. Ya que todo sujeto de derecho y todo asunto o cuestión jurídica que eventualmente pueda ser sometida a la función jurisdiccional debe tener su Juez Natural.

Si bien es cierto el debido proceso, o proceso justo, como además se le designa, no es propio de la normativa procesal penal, ya que su contenido es originalmente aplicable a todas las ramas del derecho, sean estas el área civil, mercantil, contencioso, de familia, administrativa, en fin, todas las ramas del derecho donde sea necesaria la contra versión de las partes, ya que son políticas comunes a los demás procesos; el debido proceso es una disciplina plena de cada una de las reglas que la ley regula, dejando fuera ilegalidades y valoraciones subjetivas del aplicador de la ley (El Juez), quien debe aplicar de manera imparcial las disposiciones normativas.

El Juez natural es el juez legal, o sea, el organismo creado por la ley conforme a la competencia que para ello la Constitución asigna, es decir, el tribunal judicial cuya creación, jurisdicción y competencia proviene de una ley anterior al hecho originalmente de aquel proceso, de tal suerte que la expresión juez natural es una garantía que los habitantes tienen y que son parte de una política criminal que debe apegarse a principios que la misma Constitución contempla.

Si bien es de aceptar que el uso del poder penal es real, este sólo resulta legítimo, cuando cumple con los principios y garantías que la Constitución determina, debido a que en materia de producción normativa, no sólo basta cumplir los aspectos formales de emanación de las leyes para su legitimidad constitucional, sino que también, debe estar a la mira del fiel cumplimiento de la Constitución, en cuanto no concebir una contradicción entre la normas supremas y las normas secundarias, para que estas no inciten una transformación de los principios y garantías de orden constitucional.

Esto es así porque es de la Constitución de la República que derivan cuatro principios que legalizan la actividad político criminal del Estado y que forman

auténticos límites a las disposiciones de Política Criminal que adopte un Gobierno determinado y estos podrían dividirse en la eficacia de un Estado Constitucional de Derecho; el respeto a la Dignidad de la persona humana, debido a que este es el principio y fin de la actividad del Estado, como se establece en el artículo 1 de la Constitución; la primacía del bien común; y el respeto del principio de legalidad en materia sancionatoria, que en su todo vendría a materializarse en un debido proceso.

Siendo la política criminal ambiental, aquel conjunto de medidas, objetivos, principios, estrategias y acciones, que el Gobierno implementa por medio del Consejo de Ministros, y que pone en práctica el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, protegiendo así la salud, el bienestar humano y fomentando la calidad de vida, se puede extraer de la siguiente investigación que el artículo 117 de la Constitución regula dos aspectos que han sido parámetro en la creación de la política criminal que implemento el Gobierno en el periodo 2014-2019 y estos son, la obligación que tuvo el Estado de crear incentivos económicos y proporcionar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados a la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, lo cual debe entenderse como un complemento a la obligación prescrita en el artículo 101 inciso segundo de la Constitución, en donde se establece que los recursos naturales no sólo es el Estado quien puede disponer de ellos, sino principalmente los particulares.

Así también hace referencia a la potestad que tiene el legislador de desarrollar un marco normativo relacionado con el medio ambiente a través de leyes especiales y reglamentos, ya que ésta es una expresión típica del carácter concentrado de los preceptos constitucionales, porque es la Constitución la que determina las figuras jurídicas y los lineamientos básicos para el avance de una política criminal estatal relativa a los recursos naturales y el medio

ambiente, que han dado lugar a una regulación infra constitucional, término utilizado para referirse a cualquier ley que no esté incluida en la norma constitucional; es decir, la desarrollada en la Ley del Medio Ambiente y en el decreto que dio paso a la creación de Tribunales especiales para conocer en esta materia.

La política criminal ambiental que implemento el Gobierno en el periodo 2014-2019 se basó primordialmente en la creación Leyes y de Tribunales ambientales que solo tienen competencia para conocer y resolver las acciones civiles de cualquier cuantía en las que se deduzca responsabilidad civil derivada de actos que atenten contra el medio ambiente y los recursos naturales; dejando a un lado el derecho penal como mecanismo de control social dentro de una política criminal ambiental.

Dentro del periodo que comprende 2014-2019 se ejecutaron una serie de delitos contra el Medio Ambiente que el Código Penal regula, pero no fueron perseguidos penalmente; tal es el caso del derramamiento de melaza, provocado por el ingenio la Magdalena en la zona de Chalchuapa, en donde intervino el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien emitió informe al Juzgado de medio ambiente y a la Fiscalía General de la República y que solamente se abrió un proceso sancionatorio que podría repercutir en una multa, quedando abierta la brecha en que en El Salvador no hay o no existe una política criminal penal que proteja el medio ambiente y los recursos naturales si no la existencia de una excusa absolutoria que permite evadir la responsabilidad penal a cambio del resarcimiento del daño causado.

4.2. Análisis de la labor de las Instituciones encargadas de la protección del Medio Ambiente, los Recursos Naturales y la aplicación de la Política Criminal Ambiental implementada por el Gobierno salvadoreño para el periodo 2014-2019

En el desarrollo de la política criminal ambiental se pudo observar a lo largo de los capítulos anteriores que dicha política no puede llevarse a cabo por un único ente centralizado, sino más bien, se formula y se lleva a cabo a través de múltiples entidades gubernamentales, factores de poder económico y hasta la misma población civil que debe adoptar como propios los valores que inspiran dicha política.

Ahora bien, existen instituciones legalmente establecidas para llevar a cabo la labor de aplicar e implementar la política criminal ambiental que formula el gobierno central. De dichas instituciones forman parte el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, La Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y los Juzgados medioambientales.

Una de las acciones que destacan de la labor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales es el apoyo al Plan Nacional para el Mejoramiento del Manejo de Desechos Sólidos de El Salvador, con el objetivo de fortalecer las técnicas de operación de los rellenos sanitarios del cual surgió una Guía para el manejo integral de los residuos sólidos, así como lineamientos para la reducción de plástico de un solo uso y manejo de lixiviados.⁸⁷

En este quinquenio (2014-2019) la labor del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se llevó a cabo a través de la apuesta por la educación

⁸⁷ Los lixiviados son líquidos que se forman como resultado de pasar o percolarse a través de un sólido, en los lugares donde se acumula basura. El líquido va arrastrando distintas partículas de los sólidos que atraviesa.

ambiental y la optimización de recursos para garantizar un desarrollo sostenible, su participación en la Política Criminal Ambiental fue meramente administrativo y muy pocas veces se contó con su colaboración para la elaboración de estrategias eficaces en materia de protección al Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

A partir de la Visión Estratégica 2014-2019 del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus informes de labores, en concordancia con el Plan Quinquenal de Desarrollo, se pueden identificar al menos 7 áreas prioritarias de acción de la Política Criminal ambiental: Sistema de evaluación ambiental, Programa Nacional de reducción de riesgos, Gestión Hídrica y ordenamiento ambiental del territorio, Programa Nacional de desechos sólidos, Programa nacional de restauración de ecosistemas, Programa de descontaminación de ríos y humedales y Plan Nacional de cambio climático.

Un rasgo característico de esta Política es la predominancia del sistema de evaluación ambiental a través de la obtención de un permiso ambiental, los efectos de este instrumento se pueden apreciar en la obtención del permiso de construcción de vivienda. Este permiso requiere de 17 trámites, con una duración aproximada de 880 días (ósea 2 años y 2 meses). Esto muestra que este instrumento de Política, lejos de alcanzar su objetivo que es mitigar los impactos ambientales, se ha convertido en un trámite burocrático que genera costos económicos y sociales considerables. En un contexto de restricciones presupuestarias, el permiso ambiental no va de la mano con el criterio de eficiencia económica, es decir, de lograr una meta ambiental al menor costo posible.

Lo que sí se puede observar, es un esfuerzo en las labores de educación ambiental que ha llevado a cabo el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos

Naturales, que forman parte de una política criminal con un enfoque preventivo ante los desastres naturales y el deterioro del ecosistema.

La Fiscalía General de la República, por su parte, cuenta con la Unidad de Medio Ambiente que es la encargada de investigar y promover las acciones penales y civiles en contra de las personas naturales o jurídicas que ocasionen agresiones al medio ambiente, según la cual en el informe de labores 2018-2019 destacan 321 casos ingresados, 105 requerimientos, 73 dictámenes, 14 recursos, 8 demandas civiles por daños ambientales y 1 ejecución forzosa.

Y aunque esta percepción pueda dar la sensación de una participación activa de la Fiscalía General de la República como parte del Ministerio Público en la persecución de delitos ambientales, se observa un curioso fenómeno el cual consiste en que dentro de las memorias de labores entre el periodo 2014-2018 no existen dentro de sus estadísticas información alguna ni datos de intervención en delitos ambientales, tampoco se ve dentro de ellos, que a pesar de exponer un catálogo denominado delitos de mayor impacto social, los delitos ambientales no figuran dentro de esa categorización.

En cuanto a la Policía Nacional Civil su papel se limita al actuar conjunto con la Fiscalía General de la República y los Tribunales de Justicia colaborando con la prevención de la violencia y la delincuencia, control y represión del delito y la violencia, atención a víctimas, fortalecimiento institucional de la seguridad y justicia con la finalidad de mejorar la presencia del Estado en el territorio, disminuyendo los factores de riesgo social y aumentando la credibilidad en las instituciones públicas.

El Plan Quinquenal de Desarrollo implementado por el Gobierno central en el periodo 2014-2019 que contiene parte de la Política criminal ambiental aunque es muy ambiciosa al contemplar los ejes de un desarrollo sostenible que

garantice la productividad, la educación y la seguridad, estaba formulada para llevarse a cabo en un largo plazo; entonces, es en este punto en el que se cuestiona si realmente se pudieron alcanzar las metas o si el Estado fue capaz de revertir el daño causado al Medio Ambiente y a los Recursos Naturales durante décadas.

La máxima expresión de la eficacia de la Política Criminal Ambiental sería entonces poder haber alcanzado estos fines, sin embargo, se considera en este punto que, a pesar del fortalecimiento del marco legal de protección al Medio Ambiente, se necesita un fortalecimiento institucional, una mejora en el cumplimiento de la normativa existente y una mejora al proceso penal sancionatorio referente a los delitos contra el medio ambiente.

Dándole continuidad al análisis es momento de determinar si dentro de las instituciones existen planteamientos encaminados a una formulación real de una Política Criminal Ambiental, cabe destacar que al hacer un símil entre el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y el Plan de Gobierno presentado para el mismo periodo por el FMLN como oferta electoral, difieren en gran manera en cuanto a contenido y estructura, aunque en la temática que se está desarrollando son bastante coherentes el uno con el otro.

En ambos Planes se menciona el interés de la fórmula presidencial en revertir el daño ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático, convirtiéndose en áreas prioritarias de trabajo en materia ambiental. Esta labor no pudo llevarse a cabo sin la colaboración de las entidades antes mencionadas y el trabajo en conjunto con la sociedad civil, con la cual se apostó a una nueva generación más educada y consiente de la problemática ambiental.

Recordando que para que las políticas criminales funcionen correctamente es necesario también que la sociedad se sienta identificada y adopte como propios los valores que inspiran dichas políticas para que éstas sean efectivas y puedan aplicarse de forma correcta en un tiempo determinado frente a situaciones concretas. En este caso, la política criminal es entendida como la construcción social que mediante negociaciones políticas define los comportamientos sociales considerados como lesivos dentro de una sociedad y que como consecuencia generan la estipulación de cuáles serán las respuestas estatales que se utilizarán para enfrentar dichos fenómenos.

En cuanto a instrumentos que permitan el correcto funcionamiento de las instituciones encargadas de velar por el Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se cuenta con un amplio cuerpo normativo que faculta a estas instituciones para la ejecución de sus labores encaminadas a colaborar con el sistema jurídico en donde en estricto rigor cada norma jurídica representa la expresión parcial de una política ambiental.

Parte también de este análisis son las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y el órgano Legislativo, al ser un quinquenio bastante marcado por la creación de un marco normativo a favor del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Durante el quinquenio las iniciativas de ley sometidas a consideración de la Asamblea Legislativa contaron con un nivel de respaldo aceptable, como un indicador del potencial existente para la construcción de acuerdos en temas trascendentales.

Al finalizar el quinquenio diferentes organismos nacionales e internacionales destacaron la capacidad de diálogo y colaboración legislativa para la aprobación de normativas por unanimidad. En datos estadísticos, el 45% de las iniciativas sometidas a discusión fue aprobada por todas las fracciones

partidarias que conformaron la Asamblea Legislativa, entre ellas La Ley de Prohibición a la minería metálica que sentó un precedente muy importante en ese tema.

La Política Criminal Ambiental debe ser llevada a cabo de una forma ordenada, con planes y estrategias bien definidas, adaptadas a la realidad del territorio salvadoreño. Debe ser ejercida en conjunto con las entidades encargadas de velar por el Medio Ambiente, la persecución del delito y los factores económicos de producción que constituyen una gran parte de los actores que cometen agravios en contra del Medio Ambiente y la sociedad en general.

Sin visiones y aspiraciones claras es difícil llevar a cabo acciones que representen un verdadero cambio en la situación medioambiental del país, siendo un territorio altamente vulnerable ante el cambio climático y los desastres naturales.

CONCLUSIONES

Lo expuesto a lo largo de este trabajo permite arribar a las siguientes conclusiones:

En cuanto al concepto de Política Criminal Ambiental, cuya idea es concebida como un conjunto de medidas empleadas por los órganos de gobierno para hacer frente a las situaciones que ponen en riesgo el derecho a un medio ambiente sano, dos aspectos deben ser precisados en esa noción básica. Primero, que las medidas a las que se hace referencia son el conjunto de normas jurídicas, convenios y acuerdos que se implementan para mejorar la persecución y prevención de los delitos ambientales, así como el uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, para garantizar a sus ciudadanos la plena satisfacción del derecho a un medio ambiente sano y dichas disposiciones pueden ser de carácter estricto meramente dirigida al sistema de justicia o de un carácter amplio que englobe más instituciones y beneficios. Segundo, que esa situación se origina como parte de las responsabilidades del Estado establecidas en la Constitución de la República y en Tratados y Convenios Internacionales celebrados, cuya formulación y aplicación debe llevarse en colaboración con la sociedad civil y los factores de decisión política.

Por tanto, la Política Criminal Ambiental implementada por el Estado salvadoreño en el periodo comprendido del 1 de junio de 2014 al 1 de junio de 2019 no se basó en un enfoque represivo sino más bien en un enfoque o un plan de política criminal de carácter amplio, en donde en el “deber ser” dicha Política se enmarca en la totalidad del sistema del control social (no sólo el sistema penal) e intercepta con otras áreas de la política estatal, particularmente del sector social, tales como salud, vivienda, educación y

trabajo, con su incidencia en la prevención primaria de la criminalidad a través de la equiparación de oportunidades y en menor frecuencia de determinadas formas delictivas, todo esto enmarcado en el lema del “buen vivir”.

En cuanto a la eficacia de las Políticas Criminales, éstas responden a una concordancia entre la conducta deseada por el orden jurídico y la desarrollada por los individuos sometidos a ese orden; es decir que debe lograrse la conducta prescrita.

Por tanto, la Política Criminal Ambiental aplicada en el periodo comprendido del 1 de junio de 2014 al 1 de junio de 2019 no fue una política eficaz, ya que si bien es cierto, existen registros de pequeños avances en materia ambiental, se trabajó con una líneas de acción demasiado alejadas del contexto salvadoreño, existió muy poco el uso del recurso del poder coercitivo del Estado y la política criminal se basó en su mayoría en una política preventiva, más que una política represiva en materia ambiental, el catálogo de delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente carece de adecuación a la realidad y al contexto contemporáneo.

Paralelamente se cuestiona en un inicio por el procedimiento para la creación de una Política Criminal Ambiental en El Salvador, en cuanto a esto se destacan dos cosas. Primero que la manifestación de una Política Ambiental está constituida por su propio sistema jurídico. Segundo, que en El Salvador existen dos vías legales (legislativa y administrativa) establecidas para la creación de una Política Criminal Ambiental.

De ahí que, se concluye que el Estado salvadoreño, si posee con un procedimiento legítimo para la creación de una Política Criminal Ambiental que le permita garantizar el buen uso y manejo de los Recursos Naturales y la protección al Medio Ambiente. De ahí que cada gobierno puede hacer uso de

las facultades que posee para lograr este cometido, aunque de manera clara se pone en evidencia que, aunque existen marcos legales que respalden el actuar a favor de la protección de los recursos naturales y el Medio Ambiente, el aprovechamiento de estas disposiciones es ignorado por los Órganos e Instituciones del Estado. A duras penas se alcanzan a ver pequeños esfuerzos de las entidades responsables, que por falta de apoyo o falta de recursos e interés por parte de los factores de decisión política quedan olvidados.

En cuanto a las consecuencias de las anteriores afirmaciones se abre la puerta a una serie de resultados. Aquí solo interesa explicitar aquellas que se relacionan directamente con la pregunta formulada al inicio de esta investigación, esto es, determinar si realmente ha existido una política criminal ambiental que reúna las características de eficacia y haya sido implementada por el Gobierno Salvadoreño durante este periodo.

Pues bien, si existió una Política Criminal Ambiental en el periodo comprendido del 1 de junio de 2014 al 1 de junio de 2019, pero se quedó como muchas disposiciones legales con las que cuenta el país, es decir, muy bien redactado pero inaplicable; es decir, letra muerta.

Muy poco o casi nada se logró en materia ambiental en comparación al catálogo de objetivos planteados para el quinquenio, la eficacia de la Política ha sido nula, no se adaptó a la realidad social y económica de la población salvadoreña, a manera de ejemplo: aquí se castiga con cárcel al lanchero que destruye manglares para extraer leña, pero ¿quién castiga al dueño del rancho privado que envió a su peón por esa leña? El carácter coercitivo y represivo del Estado no responde de manera precisa a las necesidades culturales de la población, no existe adecuación del sistema jurídico que dista muchas veces de la realidad del país.

RECOMENDACIONES

La temática de Recursos Naturales y Medio Ambiente sigue siendo una materia olvidada, en pañales; con un sistema de globalización que sigue creciendo día con día sin darnos cuenta de que la protección y efectivo uso de los recursos con los que todavía contamos representan la garantía de la prolongación de la existencia del hombre en el planeta tierra.

El Salvador ha sido uno de los países influenciado por un modelo de crecimiento económico con miras a corto plazo, en donde el uso ineficientes de los recursos naturales y el Medio Ambiente aunado con la mala distribución de las ganancias, se encuentra en dificultades para consolidar alternativas de desarrollo sustentable, en donde el interés público prevalezca por sobre el interés privado de los grandes productores o sectores de concentración de la riqueza. Se debe cambiar el modo de producción y distribución que tiene como una necesidad el lucro acelerado alejado de los intereses del Medio Ambiente y del hombre.

Es necesario que los gobiernos otorguen la debida relevancia a la Política Criminal Ambiental a través de proyectos de inversión y planificación bien desarrollados, incorporando la dimensión ambiental a las estrategias de desarrollo con la debida importancia que trascienda hasta la esfera política y social del país. El Estado debe tomar un rol protagónico para lograr la formación de un sistema a largo plazo de carácter reparativo y sostenible frente a la problemática ambiental.

Las atribuciones de las entidades estatales con responsabilidad ambiental deben ser expresas y claras para evitar conflictos de competencia. La toma de decisiones ambientales debe realizarse bajo una consulta plural con la

participación de la mayor cantidad de representantes de la población civil y no solo de un sector económico como ha sido costumbre.

Las limitaciones presupuestarias deben quedar atrás para dar lugar a una inversión real de los recursos del Estado para contribuir a mejorar la problemática ambiental en el país, una inversión que ayude a incorporar nuevas tecnologías y evite el desaprovechamiento de los recursos financieros.

Se debe fortalecer la capacidad del Estado para responder a la problemática ambiental integrando una visión a largo plazo de planes y proyectos consistentes, eficaces, que vigilen y controlen haciendo uso de indicadores reales e instrumentos debidamente utilizados por personal capacitado, dejando atrás la precariedad económica de las entidades medioambientales que actualmente están demasiado burocratizadas con procedimientos engorrosos, y una actitud muchas veces complaciente ante contaminadores y depredadores del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, se debe fomentar la participación social y estimular el desarrollo en todos los niveles de la sociedad salvadoreña.

La norma jurídica en materia ambiental debe dejar de ser frondosa y contradictoria entre cada una de sus instancias, que no presente vacíos legales y se adapte de manera real al contexto salvadoreño, concebida de forma coherente con la dinámica de desarrollo y con la superación de la creencia que los problemas ambientales se solucionan solo con la creación de leyes, decretos u ordenanzas.

Los órganos del Estado deben buscar formas alternativas solución de problemáticas ambientales para lograr una efectiva acción ambiental por parte del Estado.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros

Aguilar Villanueva, Luis Fernando. *El Estudio de las políticas Públicas*. México: Porrúa, 1996.

Amaya Cobar, Edgardo Alberto. *Bases para la Discusión de una Política Criminal Democrática*. El Salvador: FESPAD, 2003.

Besares Escobar, Marco Antonio et.al. *Derecho Penal Ambiental, Análisis de los delitos contra el ambiente en México*. Argentina: Porrúa, 2001.

Borja Jiménez, Emiliano. *Curso de política criminal*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

Brañes, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2ª. Edición. México: Fondo de Cultura Económica FCE, 2000.

Burreau Veritas Formación, *Manual para la Formación en Medio Ambiente*. España: LEX NOVA, 2008.

Bustos Ramírez, Juan. *Derecho Penal Parte General*, Tomo I, 2ª Ed. España: Editorial Jurídica de Santiago, 2007.

Cancio Meliá, Manuel. *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, Vol. I. Madrid: Edisofer, 2006.

Cano, Guillermo. *Introducción al Derecho Ambiental Argentino*. Argentina: Editorial de Palma, 1979.

Carranza, Elías. *La Ciencia Penal y la Política Criminal en el Umbral del Siglo XXI*. México: Instituto de Ciencias Penales, 1996.

Consejo Empresarial para un Desarrollo Sostenible- América Latina. *Políticas Ambientales en América Latina*. México, CEDS, 1994.

Cury, Enrique. *La Ley Penal en Blanco*. Colombia: Temis, 1998.

Friedrich, Carl J. *El interés público*. México: Editorial Roble, 1967.

García Caveró, Percy. *Derecho Penal Económico*, 2° Edición. Perú: Editorial Pacífico, 2015.

Gonzalo Quintero Olivares, *Principios y Modelos Político-Criminales*. España: Universitat Oberta de Catalunya.

Jaquenod de Zsögön, Silvia. *Iniciación al Derecho Ambiental*. Madrid: Dykynson, 1996.

Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*, 4ª ed. 9ª reimpr. Argentina: Eudeba, 2009.

Lamadrid Ubilluz, Alejandro. *El derecho penal ambiental en el Perú*. Perú: Editorial Grijley, 2011.

Langle, Emilio. *La Teoría de la Política Criminal*. España: Editorial Reus, 1927.

Luna Castro, José Nieves. *El delito ecológico internacionalmente sancionable hacia una jurisdicción global*. México: Ubijus, 2017.

Luna Castro, José Nieves. *El delito ecológico internacionalmente sancionable hacia una jurisdicción global*. México: Ubijus, 2017.

Mejía, Henry Alexander. *Manual de Derecho Administrativo*. El Salvador: Editorial Cuscatleca, 2014.

Morello, Jorge. *Manejo integrado de recursos naturales*. Madrid: CIFCA, 1983.

Ortega, José E. et. al. *Causas y Objetivos de las Políticas Ambientales*. Argentina: Editorial Encuentro, 2007.

Peris Rivera, Jaime Miquel. *Delitos contra el Medio Ambiente*. Valencia: Universidad de Valencia, 1984.

Petit, Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano*. México: Época, S.A.,1977.

Rando Casermeiro, Pablo. *La distinción entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador: Un análisis de política jurídica*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.

Rodríguez Manzanera, Luis. *Criminología*, 28a Ed. México: Porrúa, 2014.

Roxin, Claus. *Derecho Penal. Parte general. Tomo I. Fundamentos: La estructura de la teoría del delito*, traducido por Diego Manuel Luzón Peña, et.al. Madrid: Civitas, 1997.

Sáenz Zapata, Orlando. *La Formación Ambiental Superior*. Colombia: Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales UDCA, 2012.

Salvi, Cesare, citado por Gabriel Stiglitz. “Responsabilidad civil por contaminación del medio ambiente”, LL, 1983-A, 782; íd., Tomás Oneto, “Responsabilidad civil por daños al ambiente”, 1979-C, 1029.

Sánchez Gómez, Narciso. *Derecho Ambiental*, 2da Edición. Argentina: Poirrot, 2004.

Sánchez- Ostiz, Pablo. *Fundamentos de Política Criminal, Un retorno a los principios*. España, Editorial Marcial Pons, 2012.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*, 24° Edición. México: Porrúa, 2003.

Severo Caballero, José. *Los delitos de peligro abstracto: Su validez constitucional, Doctrina Judicial*, Tomo II. Argentina, Buenos Aires: La Ley, 1991.

Tamayo Sáez, Manuel. *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Tenorio, Fernando. *El control social de las drogas en México*. México: INACIPE, 1991.

Tieghi, Osvaldo N. *Tratado de Criminología*. Argentina: Editorial Universidad, 1989.

Trejo Escobar, Miguel Alberto. *Derecho Penal Salvadoreño Vigente*, 1ª y 2ª Ed. El Salvador: Ministerio de Justicia, 1995.

Velásquez, Fernando. *Derecho Penal, Parte General*, 3ª Ed. Colombia: Temis, 1993.

Trabajos de Graduación

Aragón, Ronal et. al. "La efectividad de la política criminal del estado salvadoreño en el área metropolitana de San Salvador, en relación con los delitos relativos al Medio Ambiente durante el periodo de junio de 2009 a junio 2010". Tesis de grado. Universidad de El Salvador, 2011.

Legislación

Código Penal. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1997.

Constitución de la República de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

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

Ley del Medio Ambiente. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998.

Ley del Medio Ambiente. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2005.

Jurisprudencia

Corte Suprema de Justicia en Corte Plena. Conflictos de Competencia en Materia Penal, Referencia: CFP-24-2004. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2004).

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Amparo, Referencia: 163-2007. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2009.

Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia en materia Contencioso-Administrativa, Referencia: 155-M-99. El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2001.

Tribunal Segundo de Sentencia de Zacatecoluca. Sentencia condenatoria, Referencia: 16-18-3U. El Salvador, Tribunales de Sentencia, 2018.

Documentos Institucionales

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. *El Salvador, año político 5: junio de 2018-mayo de 2019*. El Salvador: FUSADES, 2019.

Gobierno de El Salvador y Sistema de las Naciones Unidas. *Tercer Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio El Salvador*. El Salvador: GOES y SNU, 2014.

Gobierno de El Salvador. *Informe El Salvador 2019. Objetivos de Desarrollo Sostenible*. GOES: San Salvador, 2019.

Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo, El Salvador productivo, educado y seguro*. Santa Tecla: Secretaría Técnica de Planificación GOES, 2015.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. *Informe de Labores junio 2018-mayo 2019*. El Salvador: MARN, 2019.

PNUD. *Informe Sobre Desarrollo Humano 2003, Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre naciones para Eliminar la Pobreza*. España: Ediciones Mundi- Prensa, 2003.

Sitios Web

Salvador Sánchez Cerén, Plan Quinquenal de Desarrollo (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2014-2019), <http://www.presidencia.gob.sv/.../Plan-Quinquenal-de-Desarrollo> consultado el 29 de enero de 2020.

USAID. Manual de investigación de los delitos ambientales. USAID, 2010. <http://cidoc.marn.gob.sv/documentos/manual-de-investigacion-de-los-delitos-ambientales/> consultado el 17 de enero de 2020.

Diccionarios y Enciclopedias

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo I, 21ª edición. Argentina: Heliasta S.R.L., 1989.

Obra colectiva. *Enciclopedia Jurídica Básica*. España: Civitas, 1995.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Diccionario Jurídico*. México: Tirant Lo Blanch, 2019.

Fuentes Hemerográficas

Cerezo Mir, José. “Los delitos de peligro abstracto”, Garantías constitucionales y nulidades procesales II. *Revista de Derecho Penal*, vol. 2. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni (2001), 719-746.

Durán de la Fuente, Hernán. “Gestión Ambientalmente Adecuada de Residuos Sólidos, Un Enfoque de Política Integral”. *Tiempo Nuevo Producciones Periodísticas y Publicitarias*, diciembre. Chile: CEPAL (1997), 15-17.

Gálvez Puebla, Iracema y María Carla de la Guardia Oriol. “La Política Criminal y sus campos de actuación: La experiencia cubana”. *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 41. Uruguay: UDELAR (2016): 125-154.

Nelson, Bárbara. Políticas Públicas y administración: una visión general, en; *Robert Godín y Hans Dieter Klingemann Nuevo Manual de Ciencia Política*. España: Istmo (2001), 808-809.

Polaino Navarrete, Miguel. “La Criminalidad Ecológica en la Legislación Penal Española”, en Política Criminal y Reforma Penal. *Revista de Derecho Privado*. Madrid: EDERSA (1993), 855-884.

Salazar, César. “Dirección General de Política criminal: Parte II. Misión, Visión y Conceptualización”. *Revista de Política Criminal*, vol. 1, N° 6, año 1, octubre-diciembre (1996): 13-19.

Vargas Cedillo, Nellyce et. al. “Uso y aprovechamiento de los recursos naturales y su incidencia en el desarrollo turístico local sostenible: Caso Pasaje.”. *Revista Interamericana de Ambiente y Turismo*, Vol. 13 N° 2. Chile: FEN Utaica (2017): 207-208.

