

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**SEMINARIO DE GRADUACIÓN EN CIENCIAS JURÍDICAS AÑO 2004**  
**PLAN DE ESTUDIO 1993**



**LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA  
EMISION DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR AL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS**

PRESENTAN:

CESAR RODRIGO GALDAMEZ VILLA

OSCAR ARMANDO GARCIA SOLIS

BRUNO ALFONSO URBINA PINEDA

DIRECTOR DE SEMINARIO

LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABNITZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2006

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
RECTORA  
DRA. MARIA ISABEL RODRÍGUEZ**

**VICE-RECTOR ACADEMICO  
ING. JOAQUIN ORLANDO MACHUCA GOMEZ**

**VICE-RECTORA ADMINISTRATIVO  
DRA. CARMEN ELIZABETH RODRÍGUEZ DE RIVAS**

**SECRETARIA GENERAL  
LICDA. ALICIA MARGARITA RIVAS DE RECINOS**

**FISCAL GENERAL  
LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
DECANA  
LICDA. MORENA ELIZABETH NOCHEZ DE ALDANA**

**VICE-DECANO  
LIC. OSCAR MAURICIO DUARTE GRANADOS**

**SECRETARIO  
LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ**

**COORDINADORA DE LA UNIDAD DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN LICDA. BERTA  
ALICIA HERNÁNDEZ AGUILA**

**DIRECTOR DE SEMINARIO  
LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABNITZ**

## AGRADECIMIENTOS

**A JESUCRISTO**, (NUNCA ESTUVE SOLO, SIEMPRE ESTABAS CONMIGO)

**MI FAMILIA: MI MADRE, MI HERMANO Y RAFAEL.**( NO ME IMAGINO UNA VIDA SIN USTEDES)

**A MI AMADA GRISELDA MELENDEZ**, (NUNCA ME IMAGINE QUE IBAS A CAMBIAR EL CURSO DE NUESTRAS VIDAS)

A TODOS LOS MIEMBROS DE LAS FAMILIAS **BONILLA MONTERROSA**, (GRACIAS A JORGE Y GUSTAVO BONILLA, Y A TODOS POR HACERME PARTE DE LA FAMILIA)

A MIS AMIGOS: **MARCOS RIVAS, HERALDO, FERNANDO Y CRISTIAN**

A TODOS LOS MIEMBROS DE LA **IGLESIA MONTE TABOR A.D**

A TODOS **MIS AMIGOS DEL FONDO DE PROTECCION DE LISIADOS**. (GRACIAS A LA UNIDAD JURIDICA)

A TÌ QUE NUNCA DEJASTE DE CREER...

OSCAR GARCIA

AGRADECIMIENTOS

**A DIOS TODOPODEROSO**

**A MIS PADRES Y ABUELOS**

**A MIS HERMANOS**

**A MIS COMPAÑEROS DE UNIVERSIDAD**

**A OSCAR GARCÍA** POR SU APOYO AMISTAD INCONDICIONAL EN ESTE TRABAJO

**A LOS LICENCIADOS FERNANDO GAMERO Y CRISTIAN GUARDADO**

Y A TODOS QUE DE UNA FORMA U OTRA ME AYUDARON A ALCANZAR TAN ANHELADO SUEÑO

CESAR GALDAMEZ

## AGRADECIMIENTOS

**A DIOS**

**A MIS PADRES Y DEMAS FAMILIA**

**A MI HERMANA**

**A TODA MI FAMILIA**

**A MIS AMIGOS DE LA UNIVERSIDAD**, A QUIENES RECUERDO CON TANTO CARIÑO  
(FERNANDO Y CRISTIAN)

**A OSCAR GARCIA**, MI COMPAÑERO DE TESIS, GRACIAS POR TODA TU AYUDA.

BRUNO URBINA

## INDICE

### CAPITULO I

#### LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS

1. Introducción.....	1
1.1 Planteamiento del Problema.....	3
1.2 Enunciado del Problema.....	5
1.3 Justificación.....	5
1.4 Marco Teórico Conceptual.....	6
1.4.1 Antecedentes Históricos.....	6
1.4.2 Evolución de las ideas sobre la tutela jurídica del medio ambiente.....	7
1.4.3 La Responsabilidad por daños ambientales.....	9
1.4.4 Responsabilidad Subjetiva o por Culpa.....	11
1.4.5 Responsabilidad Objetiva o por Resultado.....	11
1.5 La Responsabilidad en el Derecho Ambiental.....	12
1.6 Delimitaciones de la Investigación.....	15
1.6.1 Delimitación Social.....	15
1.6.2 Delimitación Temporal.....	16
1.6.3 Delimitación Jurídica.....	16
1.6.4 Delimitación Geográfica.....	18
1.7 Objetivos de la Investigación.....	18
1.7.1 Objetivos Generales.....	18
1.7.2 Objetivos Específicos.....	19
1.8 Sistema de Hipótesis.....	19
1.8.1 Hipótesis Generales.....	19
1.8.2 Hipótesis Específicas.....	20
1.8.3 Operacionalizacion de las Hipótesis Generales.....	20
1.8.4 Operacionalizacion de las Hipótesis Específicas.....	21

1.9 Metodología de la Investigación.....	21
1.9.1 Tipo de Investigación.....	21
1.9.2 Técnicas e Instrumentos.....	22

## **CAPITULO II**

### **2. GENERALIDADES SOBRE DERECHO AMBIENTAL**

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	24
2.1.1 Antecedentes Jurídicos Normativos de la Regulación Ambiental.....	26
2.1.2 Antecedentes Normativos Constitucionales.....	27
2.1.3 Antecedentes Normativos Internacionales.....	28
2.2 PRINCIPALES DEFINICIONES DE MEDIO AMBIENTE.....	30
2.2.1 En Forma Amplia.....	30
2.2.3 En Forma Restringida.....	30
2.2.4 Definición Intermedia.....	31
2.3 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL.....	31
2.3.1 Características del Derecho Ambiental.....	31
2.3.2 El Carácter Internacional.....	31
2.3.3 El Carácter Preventivo.....	31
2.3.4 La Índole Multidisciplinaria.....	31
2.3.5 El Carácter Sistemático.....	32
2.4 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL.....	32
2.4.1 Globalidad.....	32
2.4.2 Sostenibilidad.....	33
2.4.3 Ubicuidad.....	34
2.4.4 Subsidiariedad.....	35
2.5 FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL.....	36
2.5.1 Fuentes Formales.....	37
2.5.2 Fuentes Formales Indirectas.....	37

2.5.3 Fuentes Formales Directas.....	38
2.5.4 Otras Fuentes Formales.....	38
2.5.5 Fuentes Materiales.....	39
2.6 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.....	40
2.6.1 Organismos Públicos Responsables de la Gestión Ambiental.....	40
2.6.2 Competencias de las Principales Instituciones Públicas Ambientales.....	41
2.6.3 Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales.....	41
2.6.4 Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	41
2.6.5 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.....	41
2.6.6 Ministerio de Educación.....	42
2.6.7 Competencia para la Gestión Ambiental a nivel Estatal o Departamental.....	42
2.6.8 Competencia para la Gestión Ambiental a nivel Municipal.....	42
2.7 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL.....	42
2.7.1 Derecho a un Ambiente Sano.....	42
2.7.2 Derecho a la Información.....	43
2.7.3 Derecho a la Salud.....	43
2.7.4 Derecho a la Educación.....	43
2.7.5 Disposición sobre Protección del Medio Ambiente.....	43
2.7.6 Disposiciones sobre Manejo de Recursos.....	44
2.7.7 Disposiciones sobre Participación Civil.....	44
2.8 LEYES Y POLÍTICA GENERAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.....	44
2.8.1 Planes y Políticas Nacionales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo.....	44
2.8.2 Derechos y Obligaciones en Materia del Medio Ambiente.....	45
2.8.3 Estructura y Orientación de la Legislación Ambiental.....	49
2.8.4 Instrumento de Aplicación de la Política Ambiental.....	49
2.8.5 Planeación y Ordenamiento Ecológico del Territorio.....	50
2.8.6 Evaluación del Impacto Ambiental.....	50
2.8.7 La Evaluación Ambiental Estratégica.....	51

2.8.8 La Evaluación de Impacto Ambiental.....	51
2.8.9 Permiso Ambiental.....	51
2.8.10 Diagnóstico Ambiental.....	51
2.8.11 Auditoría Ambiental.....	52
2.8.12 Consulta Pública.....	52
2.9 EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.....	52
2.9.1 Impacto Ambiental.....	52
2.9.2 Evaluación Ambiental.....	52
2.9.3 Criterios Generales para la Aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental.	52
2.9.4 Competencia en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental.....	54
2.9.5 Alcance del Procedimiento y Requisitos para la Elaboración de la Evaluación del Impacto Ambiental.....	54
2.9.6 Vigilancia del Proceso de Toma de Decisiones.....	56
2.9.7 Vigilancia y Seguimiento del Cumplimiento.....	56
2.9.8 Participación Ciudadana en la Evaluación del Impacto Ambiental.....	57
2.9.9 Instrumentos de Control.....	57
2.9.10. Instrumentos Represivos.....	58
2.9.10.1 Instrumentos Compensatorios.....	58
2.9.10.2 El Régimen de Sanciones Administrativas.....	58
2.9.10.3 Responsabilidad Civil.....	59
2.9.10.4 Sanciones Penales.....	59
2.9.10.5 Responsabilidades y Sanciones.....	72
2.10 PROVISIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL.....	72
2.10.1 Marco Legal para la Aplicación y Cumplimiento.....	72
2.10.2 Promoción del Cumplimiento Voluntario.....	73
2.10.3 Auditorías Ambientales y Manejo Ambiental.....	73
2.10.4 Cumplimiento de las Decisiones y Procedimientos.....	74
2.10.5 Autoridades.....	74
2.10.6 Procedimientos para la Aplicación.....	74
2.10.7 Asuntos Transfronterizos e Internacionales.....	75

2.10.8 Adopción de Tratados, Tratados Internacionales y Derecho Interno.....	75
2.10.9 Tratados y Acuerdos Internacionales sobre Protección del Medio Ambiente....	76

### **CAPITULO III**

## **3. FUNCION Y RESPONSABILIDADES DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS**

3.1 De los Funcionarios Públicos y las Instituciones Gubernamentales, sus Atribuciones y Competencias.....	78
3.1.1 Clasificaciones de los Servidores del Estado.....	79
3.2 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES.....	81
3.2.1 Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	81
3.2.2 Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.....	85
3.2.3 Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.....	86
3.2.4 El Municipio (Alcaldía).....	88
3.3 PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR RESPONSABILIDADES POR DAÑOS CAUSADOS AL MEDIO AMBIENTE.....	90
3.3.1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS DE ACUERDO AL PROCESO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCIÓN.....	91
3.3.2 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN MARCOS LEGALES PARA LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS POR INFRACCIONES AMBIENTALES.....	92
3.3.2.1 Iniciación del Procedimiento Sancionatorio por Denuncias en el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).....	92
3.3.2.2 Procedimiento Civil.....	94
3.3.2.3 Procedimiento de Denuncias con Resultados Penales ante la Fiscalía General de la República.....	96
3.3.2.4 Inicio del Proceso Penal (Pr.Pn.).....	97
3.3.2.5 Procedimiento de Investigación de la Policía Nacional Civil, por Denuncia o de oficio en los delitos medioambientales.....	98

3.3.2.6	Procedimiento para las Denuncias Administrativas en las Alcaldías .....	99
3.3.2.7	Responsabilidades por Infracciones Cometidas en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños.....	99
3.3.2.8	De las Transgresiones, Sanciones y Recursos.....	100
3.4	ANÁLISIS DEL DESLIZAMIENTO EN LA CORDILLERA DEL BÁLSAMO A CAUSA DEL TERREMOTO DEL 13 DE ENERO DE 2001 EN LA COLONIA LAS COLINAS.....	105
3.4.1	Situación Ambiental de la Cordillera Previo a la Urbanización.....	109
3.4.2	Cronología de los Hechos Ocurridos en la Zona de la Cordillera del Bálsamo..	110
3.4.3	Causas Principales del Deslizamiento.....	113
3.4.3.1	Ubicación de Proyectos Habitacionales y Poblacionales Rurales en Zonas de Alto Riesgo.....	113
3.4.3.2	Materiales de Construcción con poca Resistencia Sísmica.....	114
3.4.3.3	Desestabilización de Taludes y Terrenos de Alta Pendiente.....	114
3.4.3.4	Utilización de Recursos Económicos Escasos en Proyectos de Desarrollo que Incrementaron el Riesgo.....	114
3.4.3.5	Falta de Acciones de Prevención y Mitigación de Desastres por parte del Estado y los mismos Gobiernos Municipales.....	115
3.4.3.6	Debilidad Organizacional de las Comunidades en Riesgo.....	115
3.5	ANÁLISIS SOBRE EL PROCESO DE AMPARO ANTE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN CONTRA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS RESPONSABLES DE LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA QUE SE EJECUTARA EL PROYECTO URBANÍSTICO EN LA ZONA DE LA CORDILLERA DEL BÁLSAMO, SANTA TECLA.....	116
CAPITULO IV		
<b>4. INVESTIGACIÓN DE CAMPO</b>		
4.1	Entrevista Dirigida a Tres Fiscales Auxiliares de la Fiscalía General de la República.....	135
4.2	Encuesta Dirigida a la Población Afectada por el Derrumbe de la Colonia Las Colinas en Santa Tecla, el 13 de enero de 2001.....	145

## **CAPITULO V**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1 Conclusiones.....	153
5.2 Recomendaciones.....	157
5.2.1 Al Órgano Ejecutivo.....	157
5.2.2 Al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.....	157
5.2.3 A la Asamblea Legislativa.....	158
5.2.4 Al Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Medio Ambiente.....	159
5.2.5 A la Corte Suprema de Justicia.....	159
BIBLIOGRAFÍA.....	161
ANEXOS.....	165

## INTRODUCCION:

La Responsabilidad es una obligación derivada de un vinculo que relaciona a un sujeto activo con un sujeto pasivo, por lo que en el presente trabajo, se hace un análisis de las obligaciones que tienen los Funcionarios Públicos frente a los proyectos urbanísticos, durante la investigación se hace el desarrollo de los temas relacionados con lo que es la Responsabilidad en sus clasificaciones: Administrativa, Civil, y Penal, y específicamente en lo que respecta a los Funcionarios Públicos.

En el capítulo I se hace el planteamiento del problema a investigar, en donde presentamos cual es el actual fenómeno en que se enfrentan los proyectos urbanísticos y el medio ambiente; por lo que se hace un esquema de la investigación a realizar, donde los objetivos y justificaciones se basan en dilucidar cual es la responsabilidad de los Funcionarios Públicos cuando emiten permisos para ejecutar proyectos urbanos.

Se hace una aproximación al objeto de estudio, en el que se delimita de forma espacial, temporal, jurídica y geográfica, el tema de la investigación. Siendo los componentes de este apartado, aquellas directrices sobre las generalidades del medio ambiente, de los proyectos urbanísticos y de la Responsabilidad, en su aspecto general y sobre la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

En el capítulo II se desarrollan los aspectos sobre las generalidades del medio ambiente en el que se exponen sus antecedentes, definiciones, características, fuentes; para presentar al lector como se vincula la vertiente medioambiental con el problema de los proyectos urbanos, ya que de acuerdo a las corrientes que inspiran al Derecho Ambiental, éste se ve relacionado con todos los aspectos de la vida del hombre sobre la tierra, esto de acuerdo a los principios de globalidad y horizontalidad, que se ven reflejados en los distintos cuerpos normativos de El Salvador, y en el que los investigadores ponen en evidencia que el grave daño que se causa al medio ambiente con la aprobación de permisos para ejecutar proyectos urbanos, es una situación que está poniendo en grave peligro la vida de muchas personas y también el patrimonio de éstas, tal como se expone

en la investigación de campo; en donde cierto proyecto urbanístico, aprobado en una zona no apta para eso, daño gravemente la integridad física y patrimonial de muchas personas.

En lo que respecta al Capítulo III se analiza las funciones y responsabilidades de las instituciones gubernamentales en su relación con la emisión de permisos para ejecutar proyectos urbanos, se analiza cada competencia y atribución de la institución como tal y la responsabilidad del Funcionario Público encargado de dirigir dicha institución; además se analizan los procedimientos y normas de cada ley y reglamento, cuando se deben emitir sanciones relativas a la emisión de permisos para ejecutar proyectos urbanos y la responsabilidad que tienen los Funcionarios Públicos.

En este capítulo se hace un análisis del deslizamiento en la cordillera del bálsamo a consecuencia del terremoto del 13 de Enero de 2001 en la colonia Las Colinas, en Santa Tecla, en el que se expone la situación ambiental de la cordillera previo a la urbanización, la cronología de los hechos ocurridos en dicha cordillera, las causas principales del deslizamiento y lo más importante en donde se realiza un estudio sobre el proceso de amparo ante la sala de lo constitucional de la corte suprema de justicia, en contra de 3 Funcionarios Públicos, los cuales fueron los responsables de emitir los permisos correspondientes para que se ejecutara un proyecto urbanístico en la zona de la cordillera del bálsamo

En el desarrollo del Capítulo IV, se realiza la investigación de campo, a pesar de que esta investigación se basó en documentos, se expone una serie de encuestas y entrevistas, en donde se refleja las opiniones de los expertos en el área del medio ambiente

En el Capítulo V, se expone lo que a juicio de los investigadores han analizado; una serie de conclusiones del objeto de estudio y las recomendaciones del caso, tomando en cuenta la comprobación de las hipótesis planteadas, para dar respuesta a todo el planteamiento del problema, dichas recomendaciones son presentadas a largo y mediano plazo.

# **1. “LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA EMISION DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS”,**

## **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **Situación Problemática**

La situación del Medio Ambiente Salvadoreño es un problema bastante extenso y delicado, que se debe realizar un análisis concreto de las causas principales de su deterioro. El fondo principal de la investigación es determinar cuales son las responsabilidades y causas del incumplimiento de la Ley del Medio Ambiente respecto a los permisos ambientales, tanto de los funcionarios como de los titulares de las obras o proyectos, como también, de las instituciones encargadas de velar, analizar y otorgar el permiso para el desarrollo de un determinado proyecto urbanístico.

La urbanización en las ciudades es algo necesario para cubrir la demanda habitacional, pero no se cumplen adecuadamente las normas establecidas por la Ley del Medio Ambiente, ya que en dichas construcciones se encuentra irregularidades y vacíos que podrían ser subsanables si la Ley poseyera una fuerza coercitiva que obligara a los titulares a responsabilizarse de las obras o proyectos que se realizan.

Se intentará determinar si la irresponsabilidad e incumplimiento de la La ley del Medio Ambiente, respecto a los permisos otorgados por los funcionarios competentes, depende de los intereses económicos o políticos de los dueños de los medios de producción y si son determinantes para ignorar normas establecidas por la Ley.

Muchos de los permisos que se aprueban para desarrollar proyectos urbanísticos, algunos son violatorios a la ley del Medio Ambiente, pues carecen de los requisitos para su aprobación. Se percibe que la misma ley no posee una fuerza coercitiva que obligue ha su cumplimiento.

Sin esa fuerza coercitiva los funcionarios y titulares de obras o proyectos nos serán responsables del daño causado por la ejecución del mismo, ya que la Ley, sin tal

herramienta, no los obliga a cumplir con los requisitos sino que se manipula para evadir dicho cumplimiento.

En El Salvador, como en otros países el fundamento del desarrollo económico no solamente debe depender del avance progresista que pueda estarse llevando a cabo de sectores minoritarios, hay que establecerse que los beneficios de un verdadero desarrollo deben dirigirse al bienestar de toda la población y cuyo progreso no sea el puente para la destrucción del medio ambiente y la vida de los habitantes. Existe un fenómeno que se denomina “ el desordenado crecimiento urbanístico a costa del medio ambiente “ \* pues se construyen proyectos urbanísticos en lugares no aptos y con aparente cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la Ley.

En este sentido se encuentra y se pone en evidencia que algunos proyectos urbanísticos que hoy en día ya se ejecutaron, tuvieron efectos negativos en el medio ambiente. Uno de esos casos es el de las colonias hechas en las faldas de la cordillera del Bálsamo en la ciudad de Santa Tecla, donde el proyecto Utila III, las colinas etc. Afectaron la integridad física de muchas familias como también de la cordillera, la cual se vio destruida poco a poco por el “ aparente proceso de urbanización, desarrollo y construcción. “ \* No está lejos de la mente de los salvadoreños, el terremoto ocurrido el pasado 13 de Enero del año dos mil uno, que tuvo como consecuencia gran cantidad de muertes a consecuencia del deslave ocurrido en un sector de la cordillera del Bálsamo en el que colonias enteras desaparecieron y miles de personas emigraron a otro lugar.

Las preguntas son muchas y las respuestas pocas, no se puede culpar a un fenómeno natural que pudo prevenirse antes, entonces ¿Quiénes son los responsables? ¿Quién autorizó la realización de ese proyecto? ¿Se tomaron en cuenta las opiniones de los vecinos que se verían afectados? ¿ Ese era el mejor lugar para construir viviendas ? . Sobre todas éstas realidades se encuentra una sola pregunta *¿ Cuál es la responsabilidad de los funcionarios y titulares de proyectos al incumplir con los requisitos que la ley del medio ambiente establece para ejecutar algún proyecto urbano ?* . La Ley en el caso de los afectados por los deslaves ocurridos en un sector de la cordillera del bálsamo demostró que aparentemente se habían cumplido con los requisitos para otorgar los permisos para la construcción a sabiendas que eso era condenar a muerte en el futuro a muchas vidas y destruir la cordillera

La Ley encargada de velar por la armonía entre los recursos naturales y las personas, es la Ley del Medio Ambiente; ¿Pero cuál es la responsabilidad de los funcionarios y titulares de un proyecto cuando éste afecta negativamente al ambiente? ¿Es esta ley un conjunto de declaraciones y enunciados que no tienen fuerza coercitiva? ¿Acaso esta ley fue diseñada y aprobada para que no tuviera coercibilidad? ¿Será la Ley un mecanismo de protección a los intereses económicos de los dueños de los medios de producción y de los Funcionarios correspondientes?

Se percibe que algunos proyectos urbanísticos desarrollados en El Salvador, destruyen el Medio Ambiente, generan beneficios económicos a un pequeño sector de empresarios que violentan y no cumplen con las normas legalmente establecidas por la falta de responsabilidad de los funcionarios al otorgar con gran facilidad los permisos sin cumplir con los requisitos y no importarles el daño al medio ambiente.

## **1.2 ENUNCIADO DEL PROBLEMA**

El enunciado dará la base sólida para buscar una respuesta tentativa al presente estudio y proveer al lector un fundamento racional de las interrogantes del problema del Medio Ambiente.

Por lo anterior se concluye que debe enunciarse el problema de la siguiente manera : ¿Cuál es la responsabilidad al incumplir con los requisitos de la Ley del Medio Ambiente para los proyectos urbanos ?

## **1.3 JUSTIFICACION**

Los que realizan este estudio, justifican los motivos con las inquietudes que fundamentan la causa real de su ejecución. Otorgándole al lector una línea de ideas que facilitarán su entendimiento y comprensión:

1. El excesivo daño al Medio Ambiente que se realiza con cada uno de los proyectos aprobados por el Ministerio de Medio Ambiente, que no se cumplen con todos los requisitos que la ley exige para la construcción de los mismos, deteriorando de esa

manera los recursos naturales existentes dentro o cerca de la zona de construcción de la obra o proyecto.

2. El real daño actual a la población, no solo a la afectada directamente, sino también a la que un futuro puede sufrir perjuicios en su calidad de vida. Existen permisos para la construcción de un proyecto que no cumplen los requisitos necesarios para su ejecución, afectando o pudiendo afectar la salud de la población en general
3. Con el otorgamiento de permisos y la aprobación de los mismos en zonas no urbanizables, se está dañando gravemente los pocos recursos naturales existentes creando un futuro desequilibrio ambiental que obstaculizará el normal desarrollo humano

#### **1.4 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

##### **1.4.1 Antecedentes Históricos**

El Código de Hammurabi, que rigió en la Mesopotámica asiática alrededor de 1700 años a.c., legisló sobre actividades agrícolas y en particular sobre los cultivos, no olvidó a los árboles y penaba su tala declarando que la persona que destruyera un ejemplar de un huerto, debía pagar media mina de plata.

Un código de 3200 años de antigüedad aproximadamente y que se dió a conocer 1300 años a.c., prescribe, que cuando se dañen grandes árboles se debe satisfacer una multa proporcional a su utilidad y su valor.

Todas estas normas antiguas sobre los recursos naturales se puede ubicar dentro del derecho penal ambiental antiguo ( a nuestro modo de ver ) en las que establecían sanciones a conductas en contra del medio ambiente.

Determinar con exactitud la fecha en que el hombre comienza a evolucionar ideas acerca de la protección del medio ambiente es sumamente difícil, pero si puede afirmarse que en diferentes épocas de la historia, el fenómeno del fervor naturalista ha hecho aparición en mas de una ocasión, Durante las primeras etapas del desarrollo industrial no se planteo el problema de la destrucción de los recursos naturales, porque estos, eran abundantes parecían inagotables.

Los países ricos comenzaron a mostrarse “ambientalistas” con el transcurso del tiempo, mientras que en los países pobres se volverían “desarrollistas”, Ha sido el sector científico el primero en advertir los riesgos que se cernían sobre el planeta, al continuar utilizando de forma irracional los recursos naturales y provocando la contaminación del medio ambiente. Poco a poco, se percibe que dicha advertencia es real. Por eso, el discurso ha ido aumentando hacia todos los estratos sociales.

En 1972 la Organización de Naciones Unidas (ONU) convoca a la “Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, en la que se aprobó la Declaración conocida comúnmente como “Declaración de Estocolmo”, la cual se señala como el origen de la protección del medio ambiente.

Después de muchas reflexiones de naturalistas y ecólogos, en el transcurso del tiempo; se comprende que el hombre como especie viviente, forma parte de un sistema complejo de relaciones e interrelaciones con el medio natural que lo rodea.

#### **1.4.2 Evolución de las ideas sobre la tutela jurídica el medio ambiente**

La tutela jurídica del medio ambiente, nace por el propósito de evitar la destrucción y de encontrar Normas destinadas a regular el uso y goce de los recursos naturales y evitar así la degradación e irracional utilización de los mismos.

Las normas ambientales manifiestan su preocupación doctrinaria por este tema desde hace aproximadamente unos veinticinco años, con las conferencias internacionales, que se desarrollaron en su mayoría en los países industrializados, sobre todo debido a la percepción social de los problemas que el desarrollo industrial produce, a los recursos naturales; principalmente por la contaminación del aire, del agua y del suelo.

Las ideas de tutelar jurídicamente el medio ambiente nace de la destrucción y por eso se busca unificar las distintas ramas del derecho, en torno a una problemática común: la conservación ambiental.

El Estado como controlador de las relaciones entre los humanos y los recursos naturales tiene como herramienta parte del Derecho Público, el cual se inspira en el Derecho Administrativo, en donde se encuentran aquellos funcionarios responsables de

emitir permisos para ejecución de proyectos urbanos los lugares apropiados o inapropiados

La teoría de la responsabilidad en materia ambiental ha desarrollado la responsabilidad objetiva, aquella que procura la responsabilidad del que cause un daño, sin necesidad de demostrar culpa o dolo, sino únicamente la relación causal.

Ha extendido el concepto de daño, desde el daño actual, hasta el daño potencial, que es aquel que no ha ocurrido, pero que es posible que ocurra haciendo énfasis “en peligro”.

Esto ha dado origen a la teoría precautoria, que establece que aunque no exista la certeza de causar un daño, la sola sospecha de que ocurra, se exige una actitud de previsión (precautoria) de los funcionarios públicos como parte del Estado.

La evolución de estas teorías da nacimiento al Derecho Ambiental, el cual busca prevenir, evitar o mitigar los impactos negativos en el ambiente. El derecho ambiental a desarrollado instituciones y procedimientos propios, de éstos últimos, el principal es la de la Evaluación de Impacto Ambiental.

También utiliza otros instrumentos sancionatorios y previsorios, para promover cambios de conducta y evitar otras acciones en contra del medio ambiente.

Es así como se tiene que en las distintas ramas del derecho encontramos instituciones jurídicas que pueden ser útiles en la defensa y conservación del medio ambiente; tales como:

En El Derecho Administrativo a través de los instrumentos propios del régimen de dominio publico, con su sistema debe controlar como los funcionarios públicos dirigen sus acciones

La Normativa Penal es el ultimo instrumento sancionador, debido a sus características represivas y no preventivas, tiene que jugar un papel importante, como elemento complementario, disuasorio de conductas no deseadas; Tal es el caso que se incluyen varias tipificaciones de delitos sobre los daños que se le pueden causar al medio ambiente.

El Derecho Civil moderno para aceptar los nuevos retos que plantea el mundo actual; la responsabilidad civil.

### **1.4.3 La responsabilidad por daños ambientales**

La responsabilidad es la “capacidad u obligación de responder de los actos propios, y en algunos casos de los ajenos. -En ese sentido la responsabilidad civil- es la obligación de reparar o indemnizar las consecuencias de actos perjudiciales para terceros; -y la responsabilidad penal es el- principio por el cual se impone la pena a quien ha cometido algún delito”

La responsabilidad medioambiental constituye un medio de aplicación de los principios fundamentales de política ambiental recogidos en el artículo 2 de la Ley del Medio Ambiente y, en particular, del principio de quien contamina paga" identificado en el literal “f”; es decir, que los contaminadores deben sufragar los costes que su contaminación ha provocado.

En este mismo sentido se tiene que “la responsabilidad ambiental tiene por objeto obligar al causante de daños al medio ambiente a pagar la reparación de tales daños” y de esta forma cumplir lo que manda el principio de quien contamina paga. No obstante, para determinar la responsabilidad medio ambiental, es preciso que confluyan los elementos o requisitos señalados en la ley del medio ambiente, como son : identificación de los autores de la contaminación o del daño causado es decir, que se individualice la responsabilidad, que se puedan cuantificarse los daños, como factores económicos que afectan el ambiente, y que se establezca una relación entre el responsable y los daños; es decir que exista una relación de causalidad.

Según Carlos Nino, “Kelsen clasifica a la responsabilidad en directa e indirecta (o vicaria) es así como plantea que un individuo es responsable en forma directa cuando es pasible de una sanción como consecuencia de un acto ejecutado por el mismo; es decir que el sujeto que cometió el acto antijurídico y el que es objeto de sanción coinciden. En el derecho penal contemporáneo de la mayoría de los países civilizados, solo se admite la responsabilidad directa.

Un individuo es responsable vicariamente cuando es susceptible de ser sancionado por la conducta de un tercero. Este tipo de responsabilidad era común en el derecho primitivo

en el que la venganza del damnificado –la sanción jurídica característica de ese derecho – alcanzaba, no sólo al autor del perjuicio, sino a toda su familia o clan”.

En el derecho contemporáneo, la responsabilidad indirecta se mantiene fuera del derecho penal; y solo en un número muy limitado de casos subsiste en el civil. Sin embargo, los casos más importantes de responsabilidad indirecta son las situaciones en que los miembros o socios de una sociedad, colectividad o institución, responden por los actos de sus directivos, o sea lo que se llama responsabilidad colectiva.

En el derecho internacional subsiste la responsabilidad colectiva, pues cuando un jefe de Estado comete un acto antijurídico, según las normas internacionales –por ejemplo, un vejamen a un diplomático extranjero o la invasión del territorio de otro Estado – las sanciones del derecho internacional, que según Kelsen son las represalias o la guerra, pesan sobre todos los habitantes del Estado agresor.

En algunas sociedades, la responsabilidad civil de los socios por los actos de los administradores es limitada, pues aquellos responden con su propio patrimonio; en otras, sobre todo en las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, la responsabilidad de los socios se extiende solo hasta el monto de los aportes de capital que han efectuado a la sociedad.

Kelsen también clasifica a la responsabilidad de la siguiente forma: subjetiva o por culpa y objetiva o por resultado.

#### **1.4.4 Responsabilidad Subjetiva o por Culpa**

Hay responsabilidad subjetiva cuando se requiere, para que la sanción sea aplicable, que el sujeto haya querido o previsto el resultado de su conducta antijurídica.

Kelsen distingue diversos grados de responsabilidad subjetiva. El primero es cuando se exige una intención maliciosa, o sea, una intención de causar daño; el segundo es cuando basta para imputar responsabilidad el que el sujeto tenga intención de cometer el acto antijurídico, aunque lo que lo mueva no sea el ánimo de dañar sino, por ejemplo, de beneficiarse; el tercer grado es cuando es suficiente que se prevea como probable el resultado, aunque este resulte indeseable. Un ejemplo del primer caso se da cuando se

mata por venganza; matar para heredar al muerto es un ejemplo del segundo caso; como ejemplo del tercer grado de responsabilidad subjetiva se puede dar el caso celebre de los mendigos que mutilaban a los niños para pedir limosna con mas eficacia, previendo, aunque no deseando, que ellos podían morir, como consecuencia de las mutilaciones.

Los penalistas consideran también, como caso de responsabilidad subjetiva, cuando se sancionan casos de negligencia, o sea cuando un individuo provoca un resultado antijurídico no previéndolo, aun cuando podía o debía preverlo.

Sin embargo, Kelsen sostiene que este ultimo es un caso de responsabilidad objetiva, puesto que no hay vinculación psicológica entre el individuo y su acto. Afirma el Autor de la Teoría Pura que la negligencia no es un estado psicológico, sino que consiste en la omisión de cumplir ciertos deberes de precaución. Cuando esa omisión tiene como efecto un resultado antijurídico se hace responsable al agente sin averiguar su subjetividad.

#### **1.4.5 Responsabilidad Objetiva o por Resultado**

La responsabilidad objetiva, o por resultado, se da cuando un individuo es susceptible de ser sancionado independientemente de que haya querido o previsto el acto antijurídico.

En el derecho penal, este tipo de responsabilidad está, en general, proscrito, aunque hay algunas excepciones; en cambio en el derecho civil la responsabilidad objetiva tiene un importante campo.

Como bien lo señala Kelsen, que todos los casos de responsabilidad indirecta lo son también de responsabilidad objetiva. Cuando un individuo es responsable por el acto de otro, es obvio que no tiene control sobre el mismo, por lo que es irrelevante que lo quiera o lo prevea.

Existe, en el derecho civil, responsabilidad por hechos no provocados por el sujeto pasible de ejecución forzosa ni por otro individuo. Típico de esto son los casos en que el patrón es responsable por los accidentes de trabajo de sus obreros o en que el dueño de una cosa lo es por los daños que esta pueda causar. Este tipo de responsabilidad es independiente de cualquier intención o previsión del sujeto responsable.

## 1.5 LA RESPONSABILIDAD EN EL DERECHO AMBIENTAL

Enrique Mejer en su tratado de “Derecho Ambiental Hacia el Nuevo Milenio, plantea” que hoy en día se habla un nuevo Derecho Ambiental “el cual supera la visión exageradamente antropocéntrica del derecho moderno, que sólo se ha ocupado de tutelar al hombre, sus atributos, sus creaciones y actividades; en suma, todo aquello que gira alrededor de ese único centro digno de protección.”

El delito ambiental, se dice que nace a partir de los desequilibrios existentes en las relaciones de la sociedad con el ambiente natural es decir, cuando el ser humano sobrepasó los límites de tolerancia permitidos por la madre naturaleza de manera que ésta ya no se pudo seguir protegiéndose sola. En este contexto en el cual el ordenamiento jurídico comienza a tutelar los organismos que integran el mundo natural, no sólo por la función que cumplen en el sostenimiento de la vida humana, fenómeno único e irremplazable, sino por lo que representan en si mismos, por su valor per se, como formas o modalidades de vida que –al igual que la humana merecen respeto, y por ende protección jurídica.

En cuanto al bien jurídico tutelado por este derecho del ambiente, hay quienes aseveran que es la <calidad de vida humana>, no solo referida a la idea de comodidad y buena salud física y mental, sino que en sentido amplio.

“La responsabilidad clásica es concebida como mecanismo para garantizar la reparación de una falta individual, de un hecho pasado, vale decir, ya consumado; pero el progreso de las técnicas y tecnologías y los considerables riesgos que ello implica sobre los bienes, recursos y valores ambientales, conducen necesariamente a un sistema que prevea la indemnización de las víctimas de esos riesgos <técnicos e industriales>, independientemente de la prueba de la culpabilidad, del sujeto responsable del daño ecológico...”

En ese sentido, la responsabilidad jurídica se configura como una técnica o modalidad de política preventiva, destinada a evitar daños irreparables sobre los bienes, recursos y valores ambientales; principio que se ha visto reforzado con el Principio de Precaución de

la Convención sobre Diversidad Biológica suscrita en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”

Lo anterior indica una fuerte tendencia hacia la objetivación del régimen de la responsabilidad por los riesgos o daños ambientales. De tal manera que la responsabilidad subjetiva ha venido pasando insensiblemente a una responsabilidad objetiva es decir, que la reparación del daño ya no se fundamentará en la conducta culpable del presunto autor del ilícito ambiental, sino en la magnitud del riesgo creado por su actividad.

Esta transición hacia la objetivación de la responsabilidad obedece al creciente

dominio ejercido sobre las fuerzas naturales por parte del ser humano quien cuenta con una tecnología que no permite un control absoluto de la actuación sobre la naturaleza, haciendo surgir efectivamente riesgos que son inherentes a las modalidades de producción y que escapan de la posibilidad de su previsión y, por tanto, de la imputación culposa de sus consecuencias.

Siguiendo con estos planteamientos citamos a Ramón Martín Mateo quien afirma lo siguiente “como se ha puesto de relieve desde la sociología, la categoría del riesgo tiene un papel fundamental en la propia racionalidad capitalista, en el específico lenguaje, desde el que se hace inteligible el mundo en términos empresariales. En una de sus dimensiones fundamentales, el comportamiento económico específicamente capitalista se caracteriza por su pretensión de asumir racionalmente los riesgos necesarios para alcanzar la tasa exigida de beneficios. Estas conclusiones han trascendido al campo del Derecho, donde, sin asumirse pura y simplemente la tesis de la responsabilidad objetiva, que encuentra todavía seria oposición de carácter moral, se recurre a la teoría del riesgo para justificar la exigencia de compensaciones económicas aun por conductas lícitas, invocándose principios de justicia distributiva, equidad, o culpa social.”

Continúa su planteamiento el autor diciendo que “La objetivación de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los

dispositivos técnicos de control. Aquí también la mayoría de los ordenamientos prevén responsabilidades de este tipo...”

Siendo un poco más ambicioso Morelo Augusto, en su tratado de derecho ambiental plantea que el ámbito del “daño ambiental debe ser ampliado de manera tal que no sólo sean protegidas por el derecho las pretensiones basadas en la violación de derechos subjetivos, sino que también abarque los denominados intereses legítimos (que son aquellos en que la norma protege el interés del individuo, en virtud o en razón de su coincidencia con el interés general) e incluyendo también los llamados intereses difusos”

Los intereses difusos se caracterizan por su “supraindividualidad”, por la indeterminación, la falta de límites precisos en cuanto a la identificación de las personas que componen el grupo que esgrime tales intereses o bien como aquellos intereses que no pertenecen a una persona aislada ni a un grupo nítidamente delimitado de personas y que se refieren a un bien (latissimo sensu) indivisible en el sentido de insusceptible de división (aun ideal) en cuanto atribuibles a cada uno de los interesados.

En los intereses difusos la protección se otorga o ampara a grupos o sujetos indeterminados, no como sucede con los derechos subjetivos, en los que una o varias personas aparecen como titulares exclusivos y excluyentes de los mismos. Son intereses que pertenecen a la comunidad, y por tanto la normatividad que puede invocarse no tiene como objetivo la tutela del interés de un sujeto particular sino el interés general o bien grupal. No hay duda que el medio ambiente es pertenencia de todos los seres humanos, y utilizando el concepto de "intereses difusos" es viable la idea de que todo daño causado al entorno o degradación del medio ambiente constituye un daño ambiental. Conforme con esta posición, aunque denominándolo daño ecológico, Peyrano define al daño ambiental diciendo que "es toda lesión o menoscabo al derecho, cuando éste se encuentre expresamente reconocido —tratándose de intereses, cuando no lo está de esa manera—, que tienen todos los seres humanos considerados individual o colectivamente a que no se alteren de modo perjudicial las condiciones naturales de vida"

## **1.5 DELIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN**

La investigación tendrá como fin exponer, si existe una responsabilidad por el incumplimiento a la ley del medio ambiente cuando se emiten permisos para una determinada obra o proyecto y determinar quienes son los responsables de otorgar dicho permiso, además de hacer un análisis de la ley correspondiente para exponer cuales son aquellas sanciones a establecer a los presuntos responsables. En ese sentido es necesario delimitar el campo de acción en torno del cual gira el presente proyecto.

### **1.6.1 Delimitacion Social**

Con este apartado la investigación está dirigida a conocer e identificar quienes son los funcionarios responsables de emitir los permisos para proyectos urbanos, así como también de exponer cual es el impacto que se causa en la población que se ve afectada por este tipo de actividad, así como también de delimitar las distintas clases de responsabilidades por los actos que emiten.

### **1.6.2 Delimitacion Temporal**

El tema a investigar es si existe algún tipo de responsabilidad de los funcionarios y titulares de proyectos al incumplir con los requisitos que la ley exige para la ejecución de un determinado proyecto urbano. El problema se estudiará a partir del día cuatro de mayo de mil novecientos noventa y ocho, fecha en la cual entró en vigencia la ley del Medio Ambiente hasta el día cuatro de mayo del año de dos mil uno, época en la cual sucedieron los terremotos en las que las colonias aledañas a la cordillera del bálsamo parcialmente se extinguieron

### **1.6.3 Delimitacion Jurídica**

Con respecto a la legislación aplicable al proyecto de investigación, se estudiará algunos artículos de La Constitución ya que constituye el pilar y ley fundamental de la organización del Estado. En lo que respecta al medio ambiente, el Art. 117 de la Constitución salvadoreña prescribe lo siguiente: “Se declara de interés social la

protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados. La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio ambiente serán objeto de leyes especiales”. El artículo antes descrito es la base constitucional que establece la protección y conservación de los recursos naturales. Por otro lado, al Artículo 69 en su inciso segundo establece: “Asimismo el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar”.

El artículo 60 en su inciso primero prescribe: “En todos los centros docentes, públicos o privados, civiles o militares, será obligatoria la enseñanza de la historia nacional, el civismo, la moral, la Constitución de la República, los derechos humanos y la conservación de los recursos naturales”. Por su parte el artículo 65 en su inciso primero establece: “La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento”. Dicho artículo es de suma importancia en lo que se refiere al medio ambiente, ya que el Estado tiene la potestad y a la vez la obligación de regular el uso de los recursos naturales y del medio ambiente en general, a fin de que no se ponga en peligro la salud de los habitantes; y éstos por su parte, al relacionarse con los recursos y el medio natural, deben hacerlo en forma tal, que no conlleve un riesgo y así evitar que por negligencia, abuso o culpa, su salud pueda deteriorarse; es por eso que los artículos arriba mencionados constituyen una parte fundamental para la investigación.

Se examinará la legislación secundaria aplicable, la cual es la ley del medio ambiente que contempla en sus disposiciones principios y políticas del medio ambiente, así como de las responsabilidades de todos los actores involucrados con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, sin dejar de lado las sanciones a que la ley del medio ambiente diere lugar.

Específicamente se analizará la parte tercera de la ley del medio ambiente, que se refiere a “ La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal”, art. 83, y art.84; “ Las infracciones, sanciones, delitos y responsabilidades ambientales “, art.85, art.86, art.87, art. 88, art. 89 y art.90; “ El Procedimiento Administrativo desde el artículo 91 al art. 98 “ ;

y concluyendo con lo establecido en la ley referente a la “ Acción y Responsabilidad Civil “ y la “ Responsabilidad Penal “ .

Se analizará las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley de Medio Ambiente, como instrumento de aplicación de la ley, el cual dará la adecuada interpretación de las instituciones arriba mencionadas desarrollando normas reglamentarias que fueren menester para desarrollar y facilitar la aplicación de la citada ley.

En el código penal se examinará lo estipulado en el artículo 253 que se refiere a “ Las construcciones no autorizadas “ y el artículo 254 sobre “ la responsabilidad de funcionarios o Empleados Públicos.

#### **1.6.4 Delimitación Geográfica**

El ámbito geográfico o el espacio físico donde se realizará la investigación será en el municipio de Nueva San Salvador, en las colonias cercanas a la cordillera del Bálsamo: Las Colinas, Utila y Pinares de Suiza.

El lugar denominado Cerro La Gloria, ubicado en la zona sur, es una elevación integrada a la cordillera del Bálsamo o conocido comúnmente como la cadena montañosa de El Salvador, aquí se construyó la urbanización las colinas, que en el pasado terremoto del 13 de enero de 2001 al desprenderse un alud de tierra arrasó a más de 200 viviendas , totalizando en el municipio de Nueva San Salvador 15,726 viviendas destruidas, según el informe preliminar sobre los efectos de los terremotos del 2001.

Esta delimitación se considera importante porque determina una aproximación de aquellas instituciones que se ven involucradas en la autorización de una determinada obra para su ejecución; entre las que tenemos: Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador ( Opamss ) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y los titulares de la determinada obra o proyecto urbano.

## **1.7 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.7.1 Generales.**

- Descubrir las irregularidades en que incurren los funcionarios responsables del otorgamiento de permisos para la ejecución de proyectos urbanos, y de los titulares de las obras o proyectos.
- Determinar el nivel de eficacia de las normas jurídicas tendientes a individualizar y sancionar a los responsables en el incumplimiento de los requisitos legales de los permisos correspondientes.

### **1.7.2 Especificos**

- Analizar el marco jurídico aplicable a los titulares de las obras o proyectos y a los responsables de emitir permisos sin los requisitos legales establecidos, así como de las sanciones aplicables.
- Determinar cual es la causa de la ineficacia de las normas en su aplicabilidad, cuando se violenta la normativa referida a los permisos

## **1.8 SISTEMAS DE HIPÒTESIS**

Las hipótesis constituyen un puente entre la teoría y la investigación empírica, y sin duda contribuyen en encausar y acelerar el desarrollo de las ciencias , tal como lo señala Raúl Rojas Soriano en su “ Guía para realizar investigaciones sociales “, define a las hipótesis como aquella formulación que se apoya en un sistema de conocimientos organizados y sistematizados y que establece una relación entre dos o más variables para explicar y predecir, en la medida de lo posible los fenómenos que le interesan en caso de que se le compruebe la relación establecida

### **1.8.1 HIPÒTESIS GENERALES**

- Los funcionario públicos que incumplen con los requisitos señalados en la ley de medio ambiente, responden de forma administrativa, civil y penal por los actos cometidos; pero en la mayoría de casos no se cumplen con éstas sanciones
- A los funcionarios responsables por emitir permisos sin cumplir con los requisitos que la ley establece, y a los titulares de las obras o proyectos urbanos, no se les sanciona por los intereses económicos, y la falta de voluntad política del Estado.

### **1.8.2 HIPÒTESIS ESPECIFICAS**

- El procedimiento con el que se deducen las responsabilidades a los funcionarios que emiten los permisos, sin los requisitos legales, y a los titulares de obras o proyectos urbanos, son ineficaces debido al proceso administrativo establecido por la ley que no tiene sanciones efectivas
- Las sanciones para los funcionarios que emiten los permisos sin los requisitos legalmente establecidos, no responden objetivamente por la actuación de éstos y se vuelven insuficientes cuando se ejecutan.

### **1.8.3 Operacionalizacion de las Hipotesis Generales**

- Los funcionario públicos que incumplen con los requisitos señalados en la ley de medio ambiente, para emitir el correspondiente permiso, responden de forma administrativa, civil y penal por los actos cometidos; pero en la mayoría de casos no se cumplen con éstas sanciones

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADORES
Ley de Medio Ambiente	Sanciones	Irresponsabilidad
	Requisitos Legales	

- A los funcionarios responsables por emitir permisos sin cumplir con los requisitos que la ley establece, y a los titulares de las obras o proyectos urbanos, no se les sanciona por los intereses económicos, y la falta de voluntad política del Estado.

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADORES
Funcionarios Publicos	No Sancionados	Interes Economico
Titulares de Obras o Proyectos		No voluntad Estatal

#### **1.8.4 Operacionalizacion de las Hipótesis Especificas**

- El procedimiento con el que se deducen las responsabilidades a los funcionarios que emiten los permisos, sin los requisitos legales, y a los titulares de obras o proyectos urbanos, son ineficaces debido al proceso administrativo establecido por la ley que no tiene fuerza coercitiva

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADORES
Responsabilidad	Procedimiento	Ineficaz
Procedimiento	Fuerza Coercitiva	Irresponsabilidad
	Ineficacia	

- Las sanciones para los funcionarios que emiten los permisos sin los requisitos legalmente establecidos, no responden objetivamente por la actuación de éstos y se vuelven insuficientes cuando se ejecutan.

VARIABLE INDEPENDIENTE	VARIABLE DEPENDIENTE	INDICADORES
Sanciones	Funcionarios Publicos	Insuficientes
		No objetivas

## 1.9 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACION

### 1.9.1 TIPO DE INVESTIGACION

El método, según “ Eli de Gortari, es el instrumento de la actividad científica que nos sirve para conseguir el conocimiento de la naturaleza y de la sociedad, el método es entonces, el procedimiento planeado que se sigue en la actividad científica para descubrir la forma de existencia de los procesos, distinguir las fases de su desarrollo, desentrañar sus enlaces internos y externos, esclarecer sus interacciones con otros procesos y así generalizar y profundizar los conocimientos adquiridos.”

Un método se “define como un arreglo ordenado, un plan general, una manera de emprender sistemáticamente el estudio de los fenómenos de una cierta disciplina. En el sentido filosófico el método es la manera de reproducir en el pensamiento el objeto que se estudia”

La investigación que se realizará es de contenido documental y de campo; Es decir que se desarrollarán los aspectos: Descriptivos, y Explicativos del fenómeno objeto de estudio, se expondrá cual es la trascendencia real de este problema planteado.

La parte documental se obtendrá de toda la información escrita que aborde aspectos relacionados con la responsabilidad de los funcionarios en materia ambiental, civil y penal, en el que se mencionan leyes, reglamentos, tratados, convenios internacionales, libros, tesis monografías. Etc. Tomando en consideración el aporte significativo que se ha escrito relacionado con el tema

En la investigación de campo se establecerá en la medida de lo posible, un contacto directo con todos aquellos sujetos que se ven íntimamente relacionados con el objeto de

estudio, ya sean funcionarios públicos, titulares de obras o proyectos urbanos, ONG, población civil afectada.

Por la naturaleza de la investigación que se realizará, es imprescindible analizar el actuar de los funcionarios públicos responsables de la emisión de los permisos correspondientes para ejecutar un proyecto urbano, específicamente a los funcionarios del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Así como también se analizarán las funciones de aquellas instituciones encargadas de perseguir y sancionar a los responsables por daños causados al medio ambiente sean estos funcionarios públicos o titulares de proyectos.

Se fundamentará la investigación, con las entrevistas y encuestas que se harán a aquellas personas encargadas de velar por la protección del medio ambiente, así como de informantes claves para nuestro estudio, con el objeto de conocer opiniones de los especialistas en esta materia.

### **1.9.2 TECNICAS E INSTRUMENTOS**

Una técnica, es la aplicación específica del método, mediante el procedimiento o conjunto de procedimientos para el empleo de un instrumento, para el uso de un material o para el manejo de una determinada situación en un proceso

En la investigación documental se hará un profundo análisis y síntesis bibliográfica sobre los apartados en que se divide la investigación, con la finalidad de exponer al lector de la realidad del objeto de estudio, en el que se demostrará mediante la documentación recopilada y su interpretación, cual es el tratamiento que se le ha venido dando a este fenómeno, hasta llegar a las consideraciones preliminares de los autores de esta investigación.

Un instrumento es una recolección de datos o el medio que se utiliza para recopilar toda la información necesaria para la investigación y se refiere al uso de una gran diversidad de técnicas y herramientas que pueden ser utilizadas por el analista para desarrollar los sistemas de información, los cuales pueden ser la entrevistas, la encuesta, el cuestionario, la observación, el diagrama de flujo y el diccionario de datos.

Todos estos instrumentos se aplicarán en un momento en particular, con la finalidad de buscar información que será útil a una investigación en común

Los instrumentos a utilizar en la realización del presente trabajo de investigación son:

- Fichas de resúmenes, Fichas Bibliográficas, de contenidos Textos Jurídicos etc.

En cuanto a la investigación de campo, ésta se realizara mediante la técnica de las entrevistas y encuestas, dirigidas a la siguiente población:

- Fiscales de la unidad de delitos contra el Medio Ambiente
- Representantes del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Representantes de las organizaciones no gubernamentales, involucradas en la defensa y conservación del Medio Ambiente
- Población Civil afectada.
- Unidad de Delitos Ambientales de la Policía Nacional Civil

Los instrumentos a utilizar en la realización de la investigación de campo son:

- Guía de encuestas, cedula de entrevistas, test, cuestionarios, libretas de apuntes etc.

## **CAPITULO II:**

### **2. GENERALIDADES SOBRE EL DERECHO AMBIENTAL**

#### **2.1 Antecedentes Históricos**

A partir del año 1974, el interés por la protección al medio ambiente cobra fuerza, se realizan esfuerzos para que el problema ambiental sea visto por los gobiernos del mundo como un problema que interesa a la humanidad en general razón por la cual es necesario señalar los informes Ínter futuros de la OCDE, el Oquita para el gobierno japonés, así como el Global 2000 de USA. Después, en 1980, La Estrategia Mundial Para la Conservación de UICN. Hace un llamado a la responsabilidad en la conservación de los recursos.

En 1987 el informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente, denominado Nuestro Futuro Común, arroja consideraciones sobre las estrategias ambientales a largo plazo, para lograr un desarrollo sostenible. Hasta esta fecha en muchas legislaciones del mundo solamente tomaban como recomendaciones o "softLaw" a los convenios, pero debido a la rápida evolución del derecho internacional ambiental se van tornando obligatorios estos ordenamientos internacionales.

En el mes de Julio del Año 1992, en Brasil se celebra La Cumbre de la Tierra, en la que se proclamó y reconoció la naturaleza integral e independiente del planeta, que ofreció un resultado muy positivo denominado los "Compromisos de Río". Se partió del principio de que toda persona tiene derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

En el diseño del sistema centroamericano de integración entre sus propósitos se constituyen de forma expresa, establecer acciones concertadas dirigidas a la conservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza asegurando el equilibrio, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico de la región Como continuación de la Agenda Ambiental Centroamericana, en octubre de 1994. Los países

de la región firmaron en la cumbre ecológica de Managua, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, esta decisión representa un salto cualitativo en los esfuerzos de la región por enmarcar la conservación y protección del medio ambiente en el contexto globalizado del desarrollo sostenible

El deterioro acelerado del medio ambiente esta ocasionando graves problemas económicos y sociales, amenazando con daños irreversibles para las presentes y futuras y generaciones, lo que hace necesario compatibilizar las necesidades de desarrollo económico y social con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente, tomando en cuenta que el ambiente esta compuesto por varios elementos interrelacionados en constantes cambios ya sea por causas naturales o provocadas por los seres humanos se requiere que El Salvador tenga una legislación ambiental moderna que sea coherente con los principios de sostenibilidad del desarrollo económico y social En El Salvador el interés por la protección del medio ambiente ya había tomado auge, el Estado inicio la creación de Leyes, Decretos y Reglamentos, para así poder contrarrestar éste grave problema y proporcionar herramientas para que se pudiera combatir a los delincuentes medio ambientales, los cuales en su mayoría son personas vinculadas a algún partido político con suficiente liderazgo como para poder evadir la acción de la Fiscalía.

En el año 1992 el Fiscal General de la República contando con las facultades que le otorga la constitución en el art.192 N° 7 y la ley orgánica del Ministerio Publico, específicamente en el articulo 3, N° 26, emitió un acuerdo interno por medio del cual creó la Unidad para la Defensa de la Ecología, pero es por acuerdo número 335, del 25 de noviembre de 1996, que se sustituye ese nombre, por el de Unidades Para la Defensa del Medio Ambiente y Salud con la finalidad de darle cumplimiento al mandato constitucional de combatir y defender los intereses del estado y la sociedad, a través de Unidades especializadas en este tipo de delitos.

En 1993 se crea el Reglamento de la ley de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos, el que en su capitulo III y específicamente en su articulo 15 refiere que el procurador, integrara la Procuraduría con otros procuradores adjuntos, determinando así, la creación del procurador adjunto para la defensa del derecho del medio ambiente. El cual tiene dentro de sus atribuciones:

Garantizar y promover los derechos humanos, el uso y disfrute del medio ambiente para el pleno desarrollo de la persona humana; ejecutar acciones que prevengan las violaciones a los derechos humanos.

En 1997 se crea el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el cual tiene dentro de sus principales funciones Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías para el aprovechamiento racional de los recursos naturales del país, así como también aplicar medidas preventivas y combativas para evitar la introducción o propagación de plagas agropecuarias, como también realizar estudios continuos de la condición atmosférica y climática del país para orientar oportunamente los beneficios o riesgos de los fenómenos naturales.

El abril del año 1998 entra en vigencia la nueva normativa penal, ésta trae una serie de innovaciones, en lo que respecta a la protección medioambiental se incorpora un Título relativo a los delitos a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente. Este título se presenta como novedad en el derecho penal salvadoreño su incorporación se justifica constitucionalmente en el art. 69 de la Cn que establece “Así mismo el estado controlara la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar”. Pero no es esta la única razón por la que se incorpora, pues el derecho administrativo hubiera bastado para satisfacer la constitución. El medio ambiente y los recursos naturales gravemente amenazados en muchos casos, son hoy preocupación de primer orden que se traducen en la indudable aparición de un bien jurídico que exige la presencia del derecho penal frente a los ataques mas graves que se le infieren.

### **2.1.1 Antecedentes Jurídicos Normativos de la Regulación Medio Ambiental.**

El Interés del hombre por el ambiente y la problemática que lo circunda no es reciente, sino que se remonta muchos siglos atrás “Desde Roma aparecieron los primeros vestigios del derecho ambiental, pues con el florecimiento del derecho romano se crean normas expresas en cuanto a la propiedad de la tierra. Julio Cesar prohibió la circulación de carruajes dentro de barrios romanos, para erradicar el ruido que producían al rodar, dictando así la primera norma netamente ambiental que se conoce; en oriente y siguiendo

la filosofía Taoísta, se prescribe el respeto por todas las formas de vida, salvo cuando haya necesidad absoluta del hombre de no respetarlas <sup>1</sup>.

En china en el siglo IX se aprecian varias sentencias que tienen relación con la protección que el hombre debe de dar a los animales y plantas, las filosofías occidentales en contraste expresan “Procread y multiplicaos, henchid la tierra, sometedla y dominad sobre peces, sobre las aves del cielo y sobre los ganados y sobre todo cuanto vive y se mueve sobre la tierra.” (Génesis 1:28) <sup>2</sup>.

En el siglo XIII, se dicta una norma de gran relevancia para el derecho ambiental, Eduardo I Reglamenta la emisión de humos en todo su Reino, tal línea de pensamiento se va difundiendo entre los señores feudales que deseosos de conservar sus extensas superficies boscosas para sus cacerías buscan proteger y perseguir a los que atenten en contra de algunas especies animales como arbóreas es por ello que hacen dictar decretos para castigar a aquellos que infrinjan tales disposiciones. Los Reyes y Príncipes declararon leyes encaminadas a la protección de la fauna de Europa y sus bosques sometidos a una tala generalizada por Ejemplo: Segismundo II Rey de Polonia estableció una serie de medidas conservacionistas para proteger los pocos ejemplares de hurtos que quedaban.

### **2.1.2 Antecedentes Normativos Constitucionales.**

En lo que respecta a los antecedentes históricos constitucionales únicamente se encuentran datos acerca de la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales en las Constituciones de 1950 en el artículo 145 y en la de 1962 en el artículo 145, en ambas se desarrolla la necesidad que existe de preservar y aprovechar al máximo los recursos naturales.

El interés de protección del medio ambiente tiene rango constitucional y específicamente esta reconocido en los artículos 69, 117 y otros, el art. 117 Cn. , Relativo al orden económico declara que la protección, restauración desarrollo y aprovechamiento

---

<sup>1</sup> González Ballar, Rafael, El Derecho Ambiental, San José Costa Rica, 1994, Pagina 9

<sup>2</sup> Ibidem, Pagina 119

de los recursos naturales, son de interés social, expresa la misma disposición en su inciso segundo que “La Protección, Conservación y Mejoramiento de los recursos Naturales y del medio Ambiente serán objetos de leyes especiales”<sup>3</sup>.

En el art. 69 Cn., Inciso segundo expresa “... que el Estado controlara la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar”, las disposiciones enunciadas se originan sin duda alguna, la obligación para el Estado y Legisladores de proteger penal administrativamente el medio ambiente”.

Los bienes demaniales se encuentran establecidos en diferentes artículos: Artículo 103, el subsuelo pertenece al Estado el cual podrá otorgar concesiones para su explotación; El artículo 84, el territorio de El Salvador donde ejerce jurisdicción y soberanía comprende aguas territoriales, espacio, aéreo, subsuelo, plataforma continental e insular, mar subsuelo y lecho marinos hasta 200 millas marinas desde la línea de baja mar <sup>4</sup>.

### **2.1.3 Antecedentes Normativos Internacionales**

El primer instrumento legal regional cuyo objetivo fue la tutela del medio ambiente se firma en la cumbre Centroamericana celebrada en San Isidro de Coronado Costa Rica, el 12 de Diciembre de 1989, este se conoce como el convenio centroamericano para la protección del medio ambiente y fueron ratificados por el mínimo requerido de los países miembros el cual es de tres países y entro en vigencia el catorce de julio de 1990 a la fecha a sido firmado por los cinco países signatarios, posteriormente para asegurar el ingreso a Panamá y Belice a la Comisión Centroamericana de ambiente y desarrollo (C.C.A.D.), el cual entro en vigencia al ser ratificado por un mínimo de tres países signatarios.

Lo anterior se plantea como una forma de asegurar una mejor calidad de vida a los pueblos centroamericanos, propiciando el respetó al medio ambiente dentro del desarrollo sostenible. Como un instrumento para la solución de los problemas ecológicos, actualmente contamos con los instrumentos jurídicos Internacionales y Regionales de

---

<sup>3</sup> Ibidem página 119

<sup>4</sup> Trejo Gomez, Carlos Solórzano, La Protección Penal del Medio Ambiente, revista UTE 1998, Pág. 13

Biodiversidad de cambio climático, de manejo y conservación de bosque y de prohibición de importación y tráfico de desechos tóxicos<sup>5</sup>.

En la actualidad se puede afirmar con certeza que ha habido un desarrollo de lo que podría llamar Derecho ambiental Regional, la mayoría de los convenios han sido ratificados y han entrado en vigencia los mecanismos que estos crearon para su seguimiento y difusión, están funcionando, entre estos podemos mencionar al Consejo Centroamericano de Bosques (C.C.B.) y al Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas CCCP, este tiene una novedosa modalidad, por cuanto esta firmado por siete delegados de los gobiernos y siete delegados de la Sociedad Civil, de cada uno de los países miembros, dándole cumplimiento a uno de los principios básicos del nuevo derecho ambiental; la participación ciudadana, en octubre de 1994, los países de la región firmaron en la cumbre ecológica de Managua, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), esta decisión representa respaldo cualitativo en los esfuerzos de la región por enmarcar a la conservación y protección del medio ambiente, en el contexto globalizador del desarrollo sostenible <sup>6</sup>.

Dentro del proceso de paz regional, se genero la decisión tomada en Costa del Sol (El Salvador) en febrero de 1989, por los presidentes de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, se comprometieron a establecer un convenio regional que creo la comisión americana de ambiente y desarrollo como organismo especializado en el medio ambiente y en el desarrollo, posteriormente reunidos los mismos presidentes en la ciudad de Tela, Honduras, en agosto de 1989, acordaron establecer una estructura organizacional protectora para la C.C.A.D. (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) de acuerdo a la cual la presidencia de la misma estaría en Costa Rica y la Secretaría Ejecutiva, en Guatemala con oficina de apoyo a cada uno de los países miembros.

El primer instrumento legal regional cuyo objetivo fue la tutela legal del ambiente se firmó en la cumbre Centroamericana celebrada en San Isidro de Coronado, Costa Rica el doce de Diciembre de 1989, este convenio se conoce como el **Convenio Centroamericano para la protección del Medio Ambiente**, posteriormente el convenio

---

<sup>5</sup> Ibidem Pág 121

<sup>6</sup> González Marco, Antonio, Ponencia Sobre Taller Regional; marzo 1996, Pag 1

fue ratificado por los mismos de tres países y entró en vigencia el catorce de Julio de 1990 a la fecha ha sido firmado por lo cinco países signatarios.

Actualmente contamos con convenios Internacionales y Regionales de biodiversidad, de cambio climático, de manejo y conservación de bosques, de prohibición, importación, y tráfico de desechos tóxicos, por otro lado cada día es mayor de la participación de las ONG'S, en el manejo de áreas protegidas y en compañía de concientización y formación ambiental y gestión de proyectos locales, ambientales compatibles.

## **2.2 PRINCIPALES DEFINICIONES DE MEDIO AMBIENTE.**

El medio ambiente se ha definido desde tres puntos de vista. en forma amplia, en forma restringida, y en forma intermedia<sup>7</sup>

### **2.2.1 En Forma Amplia.**

Abarca todo aquello que rodea al hombre y que influye negativamente y positivamente sobre él. Esta posición ha sido marginada por la Doctrina al entrar en conflicto con los límites que se deben fijar al determinar el objeto de protección de 1<sup>a</sup> norma jurídica; evitándose de esa manera provocar una fisura al principio de legalidad penal.

### **2.2.3 En Forma Restringida.**

Frente a la concepción amplia se habla de que el ambiente es como “los elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas”. Esta concepción limita la protección ambiental a la protección solamente de agua y aire, excluyendo la flora, fauna y el suelo, así como sus relaciones. Esta concepción ha sido rechazada por buena parte de la doctrina penal, por limitar el ámbito de protección que la mayoría de Constituciones establezca.

### **2.2.4 Definición Intermedia**

---

<sup>7</sup> Alvarez German Arnoldo, Manual de Legislación Ambiental de El Salvador 1996, Págo 20

Rechazada por la doctrina penal de tutela al medio ambiente las concepciones limitadoras y amplias, mayoritariamente opta por una definición intermedia eminentemente descriptiva. Así Enrique Bacigalupo entiende el medio ambiente como “El mantenimiento de las propiedades del suelo, el aire y el agua, Así como de la fauna y de flora y las condiciones ambientales de desarrollo de estos espacios, de tal forma que el sistema ecológico, se mantenga con su sistema subordinado y no sufra alteraciones perjudiciales. Esta concepción permite determinar los objetos de protección penal en forma precisa e inequívoca sobre los cuales debe recaer la acción típica.

## **2.3 CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL.**

### **2.3.1 Características del Derecho Ambiental.**

El derecho ambiental como toda rama del Derecho, tiene sus propias características entre las cuales podemos enunciar: <sup>8</sup>

2.3.2 El carácter internacional, señala que los problemas ambientales en muchos casos, rebasan las fronteras nacionales, porque en el sistema natural, los diferentes elementos, fenómenos y procesos no se limitan a fronteras administrativas

2.3.3 El carácter preventivo, si bien en última instancia el Derecho Ambiental se apoya en un dispositivo sancionador, sus objetivos son fundamentalmente preventivos

2.3.4 La índole multidisciplinaria, porque al Derecho Ambiental se yuxtaponen una serie de disciplinas más o menos relacionadas. Además, se articula dentro de un marco de importación de conceptos; subyace al vínculo directo de las distintas ramas jurídicas, nexo que se presenta bajo la forma horizontal, permitiendo las recíprocas influencias sectoriales, dentro de un mismo elemento jurídico.

---

<sup>8</sup> Ibidem Pág. 21 , 22, 23

2.3.5 El carácter sistemático, porque el Derecho Ambiental tiene tal naturaleza, al estar sus regulaciones y normas al servicio de la regulación de los diferentes elementos y procesos que componen el ambiente natural y humano. La preeminencia de intereses colectivos, pues el carácter fundamentalmente público del Derecho Ambiental no excluye, sin embargo, el concurso del ordenamiento privado en lo que respecta a las relaciones de vecindad y a la posible exigencia de compensaciones y reparaciones en caso de culpa contractual. De tal manera que, puede lograrse una síntesis de los caracteres públicos y privados, en la nueva categoría que impone la aparición de los intereses difusos o colectivos.

## **2.4 PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL.<sup>9</sup>**

### **2.4.1 GLOBALIDAD.**

El tema ambiental debe conducirse hacia un cambio de aptitud mental, para que se pueda actuar globalmente y buscar que la actuación local y regional, mejore las condiciones ambientales y beneficie a todos, aunque la acción operativa sea local.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las futuras generaciones refleja una conciencia global. El Acta Única Europea propugna por la cooperación entre los países y el fomento de medidas de carácter internacional destinadas a resolver problemas regionales o mundiales. La Declaración de Dublín en 1990, exhorta a proponer políticas que impulsen los esfuerzos internacionales para el desarrollo sostenible y el respeto del patrimonio común global.

El problema sobre crisis ambiental no se puede resolver aisladamente, la crisis medioambiental es generalizada socialmente y es también moral. La responsabilidad ambiental para la prolongación de la vida humana requiere de soluciones de conjunto, teniendo en cuenta que debe asumir el imperativo categórico de Kant “obra de tal modo que puedas querer también que tu máxima se convierta en ley universal”.

Nuestro comportamiento tiende a individualizarse y las Constituciones tienen sus objetivos y ámbito de aplicación dentro del marco de sus fronteras, no obstante es pertinente que logren una plataforma global, para resolver un problema global porque la

---

<sup>9</sup> Ibidem Pág. 23 y 24

tierra es una sola. La crisis ambiental es por igual crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre el hombre. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y estos a su vez reproducen las condiciones de miseria.

#### **2.4.2 SOSTENIBILIDAD.**

Dada la situación de crisis a nivel mundial, se han expuesto y planteado diversas concepciones para lograr una acción integrada, que responda efectivamente a esa problemática. Así se ha explicado el ecodesarrollo sostenible, acogido por las cartas fundamentales de los países individualmente, las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales.

Esta concepción ideológica-económica concede al crecimiento económico, el bienestar social y la mayoría de la calidad de vida, sin agotar los recursos naturales renovables, fundamento y causa de la relación, esto sin deteriorar el medio ambiente o los derechos de las generaciones del futuro.

El desarrollo sostenible es la formulación estratégica orientada al futuro como proyecto, para que nuestros congéneres y sus descendientes puedan vivir con dignidad en un entorno biofísico adecuado guardando intrínsecamente la inspiración sobre la idea central de una sola tierra en las relaciones hombre naturaleza.

Este esfuerzo tiene como precedente la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982; las deliberaciones de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y Desarrollo durante el periodo de 1984-1987, que fueron recogidas en el informe Brundland, que dice: “ El Desarrollo Sostenible es el que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

El desarrollo Económico Sostenible del Istmo se fundamenta en la libertad, la dignidad, la justicia, la equidad social y la eficiencia económica. Estas son perspectivas Ambientales que se pretende alcanzar para este nuevo milenio, pero además de estas existen otras que dan prioridad al desarrollo humano y a la calidad de vida. Las personas son vistas como el centro de atención del desarrollo y no girando entorno a él.

Un componente importante implícito en todo lo antes señalado se relaciona con la equidad en el acceso a los recursos naturales y a los bienes sociales y económicos: Igualdad para la población mundial actual y para las futuras generaciones.

La tratadista de Derecho Ambiental, Gloria Cortés señala las siguientes observaciones: “Existen muchas definiciones de este principio, tanto de autores doctrinarios como también definiciones oficiales; sin embargo, todas tienen en común tres elementos:

- El desarrollo armónico del ser humano y de dichos recursos.

La disponibilidad permanente de dichos recursos, mediante la aplicación de conductas adecuadas.

- La máxima participación social en los ejercicios de estos derechos con justicia y equidad. Los elementos antes mencionados son de aceptación universal, muchos de ellos son incorporados en los principios nacionales, los cuales son asumidos de manera particular, por cada país. Los principios nacionales se definen en las leyes particulares de los respectivos países así como en la jurisprudencia de las respectivas Cortes.

### **2.4.3 UBICUIDAD**

El Derecho Ambiental se dirige a todos los sujetos en cuanto a usuarios o productores de residuos contaminantes. Este problema ha dado lugar a que se adopten estrategias generales y horizontales, que integran las acciones en términos científicos, políticos y prácticos sobre derecho ambiental.

Con el Acta Única Europea de fechas 17-18 de febrero de 1986, la protección ambiental adquirió singular importancia en el artículo 130 R.Z. que señala “Las exigencias de la protección del medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la comunidad”.

Este precepto sienta las bases de la comprensión horizontal y ubicua de la protección ambiental, reconocida por la jurisprudencia comunitaria como exigencia prevaleciente sobre las demás políticas de la comunidad para mantener como doctrina su exigencia y respeto entre los diversos canales abiertos por la legislación.

Las Naciones Unidas recomiendan e instan a los Estados Unidos, sin reconocer los postulados supranacionales promulga leyes eficaces sobre el medio ambiente, dada la situación crítica mundial por la crisis ambiental.

Por su parte Gloria Cortes, al definir este principio, el cual denomina Interacción Física-Económica, señala: El carácter multidisciplinario e interdisciplinario del Derecho Ambiental obliga a reconocer la interrelación física y económica que existe dentro de cada ecosistema, de las diferentes especies de recursos naturales entre sí, y con los demás

elementos ambientales; entre los distintos usos benéficos y efectos nocivos de cada recurso y elemento ambiental y entre todos ellos y el ser humano. Esa interdependencia física se representa no solo en el ámbito geográfico de determinado país. Las fronteras nacionales permanecen al margen de dicha división política, en consecuencia, un solo ecosistema puede abarcar varios países y a la vez, dentro de un mismo país, hay muchos ecosistemas.

#### **2.4.4 SUBSIDIARIEDAD**

Este principio se corresponde con el planteamiento o concepción constitucionalista de criterio local pensando globalmente. Los organismos internacionales y los proyectos universalistas de entes comprometidos en los conflictos y soluciones, propugnan por los postulados que pretenden la intervención de los estados comunitariamente, en la medida en que los objetivos y soluciones no se puedan alcanzar por el accionar independiente de cada estado y en tal caso será factible aplicar remedios acordados internacional o regionalmente.

El término subsidiariedad, según el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, viene de Subsidiario. Supletorio o secundario y subsidio es socorro, Ayuda.

De acuerdo con el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, subsidiariedad es de índole de la subsidiaria, de la que se suple o substituye. Estas acepciones jurídicas significan que el criterio local o regional de cada país o región tiene preeminencia, pero en el supuesto de que no se actúe o los remedios que se interpongan no sean efectivos, entonces será factible resolver con los postulados y soluciones acordados comunitariamente.

La Subsidiariedad es un concepto muy claro en materia jurídica y es importante tenerlo muy en cuenta en esta materia, para una correcta aplicación y ejecución de las normas ambientales. Los países del mundo están comprometidos en soluciones que conduzcan a ponerle freno a la crisis mundial del ambiente.

Las Constituciones de cada país fijan sus proyecciones Filosófico-Políticas y jurídicas enmarcadas dentro de sus fronteras en lo cual hacen valer esos elementos fundamentales del estado. Se hace necesario tener abierta la puerta de la ayuda para que como principio de responsabilidad todo conflicto tenga solución local regional o internacional.

Este Mega principio del Derecho Ambiental no es ajeno a la convivencia humana y, mucho menos, puede estar ausente en esta época de crisis ambiental mundial.

La actual situación requiere de un cuerpo legalmente coherente, dentro de una auténtica disciplina ambiental que permita aplicar soluciones globales a conflictos locales cuando el hecho escape por cualquier consideración a solución local.

## **2.5 FUENTES DEL DERECHO AMBIENTAL.<sup>10</sup>**

En la terminología jurídica la palabra fuente tiene tres acepciones que es necesario distinguir con cuidado estas son: Formales, Reales e Históricas.

De acuerdo con la opción más generalizada

- a) Las fuentes formales del Derecho son: la Legislación, la costumbre y la jurisprudencia.
- b) Fuentes reales: son los factores y los elementos que determinan el contenido de tales normas
- c) Fuentes Históricas: se aplica a los documentos libros archivos oficiales y particulares que encierran el texto de una ley, conjunto de leyes a los que se puede recurrir para resolver en la materia correspondiente.

Al igual que todo el sistema jurídico en la formación del Derecho Ambiental concurre las siguientes fuentes:

### **2.5.1 Fuentes Formales**

Según las reglas establecidas la fuente formal más importante es la Constitución de cuya primacía se plantea, de acuerdo al país de que se trate, de dos grandes formas:

- En algunos países la Carta Magna es la Carta Fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor las leyes, tratados, decretos, ordenes, que se le opongan o alteren sus disposiciones. Hay por lo tanto, en estos casos, una jerarquía superior a la Constitución con respecto a las leyes, tratados, convenios internacionales.

Esto implica la necesidad de incorporar en el derecho interno, toda normativa ambiental que provenga de Declaraciones, Pactos, y Convenios Internacionales, lo que hasta el

---

<sup>10</sup> Ibidem Pag. 24

momento ha constituido una fuente muy importante de derecho ambiental abundante y de relevancia en todo el mundo.

- Otros países con metodología legislativa que la misma constitución impone, adoptan el contenido de los tratados internacionales en el ordenamiento interno de sus respectivos países, tal es el caso de España que en su artículo 96 de la Constitución, expresa: “Los tratados internacionales validamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España formaran parte del ordenamiento interno, sus disposiciones solas podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas, en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

### **2.5.1 Fuentes Formales Indirectas**

Como disciplina común o interdisciplinaria, el Derecho Ambiental tiene como fuente una cantidad de normas según la materia (Derecho Civil, Penal, laboral, Comercial, Agrario, Procesal, por citar algunos). Es decir, el Derecho Ambiental visto como una variable, siempre presente, en todas y cada una de las disciplinas jurídicas, por ejemplo: una demanda laboral por enfermedad profesional, riesgo u otros, tiene que tomar en consideración normativas ambientales.

En esas regulaciones los aspectos ambientales son considerados de formas casual ya que su objetivo principal es el propio de cada una de esas ramas del Derecho.

Por ejemplo en lo penal, el objetivo de la norma es tipificar el delito cuyo bien jurídico que debe proteger puede ser el dominio. Así nos encontramos como delito “Usurpación de Dominio Público”. Para que el que corte arbole en tierras del estado sin la correspondiente autorización de la autoridad competente. El objetivo primordial de ese ejemplo no es la protección del bosque, sino, la protección del dominio, pero indirectamente protegen el bosque, ya que existen normas que obligan a la autoridad a no extender concesiones permisos o licencias al margen de esa protección, por lo tanto, si extiende la autorización deberán hacerlo con su correspondiente plan de manejo.

### **2.5.3 Fuentes Formales Directas**

En los últimos 25 años ha surgido una abundante legislación cuyo objetivo es la prevención, conservación, rescate, y desarrollo sostenible de los diversos componentes ambientales.

Algunos países han Optado por Códigos Ambientales, otros por Leyes Generales del Ambiente, Leyes Generales Sectoriales las cuales son desglosadas en leyes especiales y sus respectivos reglamentos.

#### **2.5.4 Otras Fuentes Formales.** <sup>11</sup>

Doctrina como fuente: esta se produce a través de estudios científicos que los juristas realizan acerca del derecho; cuando su propósito es puramente teórico, didáctico o informativo. No constituye fuente formal; pero cuando el poder jurisdiccional la utiliza para fundamentar sus resoluciones especialmente en ausencia de ley o interpretación de la misma, la doctrina referida al derecho ambiental se transforma en fuente formal, ya que ha venido influyendo en otras fuentes y a prestado un real tico concurso en lo que se refiere al análisis de los textos legales.

Jurisprudencia como fuente: Las autoridades competentes del poder judicial en ejercicio de su poder jurisdiccional conocen y resuelven los asuntos vinculados con la materia ambiental para ello se auxilian en la doctrina apoyándose en esta para realizar la interpretación de las normas, creando así una jurisprudencia ambiental y señalando las reglas de la aplicación propia, haciéndose cada día más relevante su influencia dada la importancia que el Derecho Ambiental ha adquirido.

Algunos autores se refieren a la jurisprudencia como la adecuación de la norma al caso concreto, otros van mas allá y plantean que a través de la interpretación se construye el Derecho.

Costumbre como fuente: El Derecho Ambiental tiene una amplia connotación iuspublicista por lo que la ley juega un papel relevante como fuente y en mayor grado la costumbre, sin embargo, es de gran aceptación en el Derecho Ambiental, en especial para resolver situaciones jurídicas que tienen que ver con el ambiente producidas en áreas habitadas por pueblos indígenas, ya que se ha demostrado que estos mantienen una excelente relación con su medio, el cual se ve deteriorado solo cuando sus recursos son explotados por foráneos. Debido a esto, existen disposiciones legales incluso de rango constitucional que reconocen el derecho de los pueblos indígenas de mantener y

---

<sup>11</sup> Ibidem Pag. 25

desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrarla sus asuntos locales. También existen disposiciones dirigidas a respetar las costumbres de los pueblos indígenas en cuanto al uso, goce y disfrute de sus recursos naturales.

### **2.5.5 Fuentes Materiales.**<sup>12</sup>

El carácter multidisciplinario del Derecho Ambiental, hace que esta nueva disciplina jurídica forme su nuevo contenido formativo, de la información que le suministran otras fuentes. Precisamente los problemas planteados por ciencias extrajudiciales obligan a buscar nuevas formas, que coadyuven a proteger al ser humano como individuo, como especie, como parte del ecosistema y del contexto en que se desenvuelve, las ciencias extrajudiciales afirman que “existe vida en la tierra por que hay condiciones ambientales adecuadas para ello”. Las alternativas a estas condiciones colocan en situación de riesgo la vida en la tierra y por ende la existencia del género humano. Esto ha llevado a la conclusión que el desarrollo tradicional, tal como ha sido concebido, no es ni ha sido eficiente ni eficaz para salvar la vida en el planeta.

## **2.6 MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROTECCION AMBIENTAL**

### **2.6.1 Organismos Públicos Responsables de la Gestión Ambiental**

De acuerdo al Artículo 117 de la Constitución<sup>13</sup>, se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados.

---

<sup>12</sup> Couture, Eduardo. J, Fundamentos del Derecho Procesal Civil; Ediciones de Palma, Buenos Aires 1997, Pág 57  
De acuerdo con este citado autor las fuentes materiales del Derecho Ambiental serán todas Aquellas que le suministren información valiosa para su desarrollo

<sup>13</sup> Constitución de la República de El Salvador. Publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983. Decreto Constituyente No. 38, del 15 de diciembre de 1983.

De acuerdo con lo anterior El Salvador, cuenta básicamente con instituciones públicas en el ámbito general que atienden dichas circunstancias.

En primer lugar a través del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales y en segundo lugar a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Tienen además atribuciones en materia de gestión ambiental, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía, así como las Municipalidades, que con base al Código Municipal tienen injerencia en la materia.

Finalmente se cuenta con un Consejo Nacional de Medio Ambiente, para elevar la óptima y racional utilización de los recursos naturales, el cual está en íntima vinculación con el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, formados por los principales Ministros del Comité Económico y elementos del sector privado.

De acuerdo al Artículo 30 de la Ley del Medio Ambiente<sup>14</sup>; existe el Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, denominado SINAMA, el cual está conformado por todas las unidades ambientales de los diferentes Ministerios y entes descentralizados.

## **2.6.2 Competencias de las principales instituciones públicas ambientales:**

### 2.6.3 Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales.

Tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del Medio Ambiente y el uso sostenible de los mismos que permitan la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones, así como también normar la gestión ambiental pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado. Este Ministerio es el organismo rector de la política de protección del medio ambiente y quien se encarga de aplicar la Ley.

---

<sup>14</sup> Ley del Medio Ambiente. Publicada en el Diario Oficial No. 79. Tomo No. 339, del 04 de mayo de 1998.

#### 2.6.4 Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Este ministerio es el que por el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo<sup>15</sup> en el ámbito nacional, tiene como principal obligación la aplicación las leyes sectoriales, especialmente en lo que se refiere a bosques, vida silvestre y agua, pero para uso agropecuario. Cabe señalar que el agua para generación de energía, la regula la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y para uso humano lo trata la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

#### 2.6.5 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

De acuerdo al Reglamento Interno del órgano ejecutivo ya referido, el ministerio en base al artículo 69 Cn. , es la entidad del Estado que a través del Código de Salud, tiene el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia, asimismo controla la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar de la población.

#### 2.6.6 Ministerio de Educación.

Esta institución aunque en realidad aparentemente no tiene una gran injerencia en el aspecto del medio ambiente, de acuerdo al Artículo 60 de la Constitución,<sup>16</sup> tiene la obligación de educar y de enseñar a través del sistema educativo, la importancia de la protección, conservación y restauración de los recursos naturales a nivel nacional.

### **2.6.7 Competencia para la Gestión Ambiental a nivel Estatal o Departamental**

A nivel departamental los “Gobernadores”, pero no tienen competencias relativas a la protección del ambiente, pero deberían tenerse como apoyo a las otras instituciones

#### 2.6.8 Competencia para la Gestión Ambiental a nivel Municipal

---

<sup>15</sup> Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. Diario Oficial No. 70, del 18 de abril de 1989.

<sup>16</sup> Constitución de la República de El Salvador. Publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983. Decreto Constituyente No. 38, del 15 de diciembre de 1983

En El Salvador la competencia para la gestión ambiental lo ejercen en forma directa los municipios, es decir las alcaldías, las cuales están organizadas en todos el país y que en su totalidad son 262 municipios. La base legal para su fundamento es el Código Municipal<sup>17</sup>, éste cuerpo jurídico es el que les brinda autonomía suficiente para que puedan mediante ordenanzas de tipo local y en coordinación con las otras Instituciones del Gobierno, ejercer algún control o implementar medidas de protección, conservación y restauración del medio ambiente.

## **2.7 DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA AMBIENTAL**

### 2.7.1 Derecho a un Ambiente Sano

La Constitución no incorpora de forma expresa el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano. Sin embargo encontramos algunas disposiciones que pueden sustentar el derecho a un ambiente sano, éstas son: el Artículo 117<sup>18</sup>, que declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. Este mismo precepto señala que la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales. Por su parte el Artículo 118, establece que el Estado adoptará políticas de población con el fin de asegurar el mayor bienestar a los habitantes de la República.

### 2.7.2 Derecho a la Información

Sobre este particular la Constitución de la República de El Salvador no cuenta con disposición a este respecto, únicamente en leyes secundarias como es la del “Medio Ambiente”.

### 2.7.3 Derecho a la Salud

La Constitución garantiza el derecho a la salud, al establecer el deber del Estado, de proveer los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad

---

<sup>17</sup> Código Municipal. Publicado en el Diario Oficial No. 23. Tomo No. 290, del 05 de febrero de 1986.

<sup>18</sup> Constitución de la República de El Salvador. Publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983. Decreto Constituyente No. 38, del 15 de diciembre de 1983.

de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. El Estado es responsable del control de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar, según el Artículo 69 Cn<sup>19</sup>

#### 2.7.4 Derecho a la Educación

La Constitución en el Artículo 60 establece que es obligatoria la incorporación en los planes y programas de estudio de todos los centros docentes públicos o privados, civiles o militares, la enseñanza de la conservación, protección y restauración de los recursos naturales, así como de los derechos humanos, entre ellos el derecho a un ambiente sano.

#### 2.7.5 Disposición sobre Protección del Medio Ambiente

En la Constitución no aparece un precepto que contemple de forma expresa la protección del medio ambiente, en forma indirecta lo trata el Artículo 117 de la Constitución.

#### 2.7.6 Disposiciones sobre Manejo de Recursos

El Artículo 117 de la Constitución<sup>20</sup>, “ declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales.” Este precepto otorga al Estado el poder para crear los incentivos económicos y proporcionar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados y un manejo de los recursos naturales.

#### 2.7.7 Disposiciones sobre Participación Civil

En la Constitución no aparece un precepto que contemple mecanismos de participación civil, lo que de alguna manera frena la participación de las mismas en la protección, conservación y restauración de los recursos naturales

---

<sup>19</sup> Ibidem

<sup>20</sup> Ibidem

## **2.8 LEYES Y POLITICA GENERAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE**

La Ley del Medio Ambiente, es el marco legal que establece los principios que deben guiar la política ambiental del país.

### **2.8.1 Planes y Políticas Nacionales para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo.**

El Artículo 2 de la Ley del Medio Ambiente<sup>21</sup>, contiene los principios en los cuales se fundamentará la política nacional para la protección del medio ambiente, siendo estos:

1. Todos los habitantes tienen derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado;
2. El desarrollo económico y social debe ser compatible y equilibrado con el medio ambiente;
3. Debe asegurarse el uso sostenible, disponibilidad y calidad de los recursos naturales
4. La sociedad en general y El Estado, deben reponer y compensar los recursos naturales que utilizan para asegurar su existencia, satisfacer sus necesidades básicas, de crecimiento y desarrollo, así como enmarcar sus acciones para atenuar o mitigar el Impacto Ambiental.
5. En la gestión de protección del medio ambiente prevalecerá el principio de prevención y precaución;
6. La contaminación del medio ambiente o alguno de sus elementos, conllevará como obligación la restauración o compensación del daño causado;
7. Se tomarán en cuenta las capacidades institucionales del Estado y de las municipalidades, los factores demográficos, el grado de contaminación o deterioro de los elementos del ambiente, y la capacidad económica y tecnológica de los sectores productivos del país;
8. La gestión pública del medio ambiente debe ser global y transectorial, compartidas por las distintas instituciones del Estado, incluyendo los principios y apoyada y complementada por la sociedad civil;

---

<sup>21</sup> Ley del Medio Ambiente. Publicada en el Diario Oficial No. 79. Tomo No. 339, del 04 de mayo de 1998.

9. En los procesos productivos de importación de productos debe incentivarse la eficiencia ecológica;
10. En la gestión pública del medio ambiente deberá aplicarse el criterio de la efectividad;
11. Se potencia el cambio de conducta sobre el castigo con el fin de estimular la creación de una cultura proteccionista del medio ambiente;
12. Adoptar regulaciones que permitan la obtención de metas encaminadas a mejorar el medio ambiente, apoyado, por incentivos económicos que estimulen la generación de acciones minimisantes de los efectos negativos al medio ambiente;
13. La educación ambiental se orientará a fomentar la cultura ambientalista a fin de concienciar a la población, sobre la protección, conservación preservación y restauración del medio ambiente.

### **2.8.2 Derechos y Obligaciones en Materia del Medio Ambiente**

La Ley del Medio Ambiente determina diferentes derechos y obligaciones para los particulares, así como para la sociedad en general e impone al Estado una serie de obligaciones o responsabilidades, principalmente en lo que respecta a la Gestión Pública Ambiental, que son las actividades que realiza el Estado o las municipalidades con relación al medio ambiente en general, en vista de ello se pueden mencionar algunos de los derechos y obligaciones mencionados en dicho instrumento legal:

1. Derecho de todos los habitantes a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (Artículo 2<sup>a</sup> LMA)<sup>22</sup>
2. Derecho de las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local de ser consultadas previo aprobación de políticas, planes y programas sobre gestión ambiental (Artículo 8 LMA)<sup>23</sup>
3. Derecho de los habitantes a ser informados sobre políticas, planes y programas ambientales (Artículo 9 LMA)<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Ley del Medio Ambiente. Publicada en el Diario Oficial No. 79. Tomo No. 339, del 04 de mayo de 1998.

<sup>23</sup> Ibidem

<sup>24</sup> Ibidem

4. Derecho de los habitantes a participar en consultas, previo a la aprobación de la política ambiental, otorgamiento de concesiones o sobre proyectos o actividades que requieran permiso ambiental (Artículo 9 “a”-“b”-“d” LMA)
5. Derecho del público a participar en una consulta pública, previo aprobación del Estudio de Impacto Ambiental Artículo 25 LMA.<sup>25</sup>
6. Derecho de los particulares a que se cumpla con el debido proceso, cuando se pretende imponer sanciones (Artículos 86, 91 y 92 LMA)<sup>26</sup>
7. Responsabilidad de la sociedad, Estado y personas naturales y jurídicas de reponer o compensar los recursos naturales que utiliza (Artículo 2 “d” LMA).
8. Obligación de restaurar o compensar el daño ambiental (Artículo 2 “e” LMA), para el Estado y personas particulares.
9. Obligación del Estado sobre la Gestión Pública Ambiental, debiendo aplicar el criterio de la efectividad (Artículo 22 “j” LMA)<sup>27</sup>
10. Obligación de las Instituciones del Estado de incluir en sus acciones, planes y programas, el componente ambiental (Artículo 4 LMA)<sup>28</sup>
11. Obligación del Estado de introducir medidas que den una valorización económica al medio ambiente, acorde al valor real de los recursos naturales (Artículo 4 LMA)

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Ibidem

<sup>28</sup> Ibidem

12. Obligación del Estado (con intima relación al Ministerio del Medio Ambiente) de asegurarse que se incorpore la dimensión ambiental en las políticas, planes y programas nacionales, regionales o locales, de desarrollo y ordenamiento del territorio (Artículo 12 LMA)<sup>29</sup>
13. Obligación de cada ente del Estado de efectuar una evaluación ambiental estratégica, sobre políticas, planes y programas, para evaluar sus efectos ambientales (Artículo 17 LMA)<sup>30</sup>
14. Obligación del Estado, sus entes descentralizados y toda persona natural y jurídica de evitar acciones que deterioran al medio ambiente, a fin de prevenir, controlar, vigilar y denunciar ante las autoridades competentes todo acto de contaminación ambiental (Artículo 42 LMA)<sup>31</sup>
15. Deber del Estado y sus instituciones, de adoptar medidas para prevenir, evitar y controlar desastres ambientales (Artículo 53 LMA)<sup>32</sup>
16. Obligación del Estado y sus instituciones de coordinar con los Consejos Municipales y autoridades competentes, la protección de los recursos naturales en la Zona Costero-Marino (Artículo 72 LMA)<sup>33</sup>
17. Tendrán responsabilidad las personas naturales y jurídicas, el Estado y los Municipios de las infracciones ambientales que cometan (Artículo 86 LMA)<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Ibidem

<sup>30</sup> Ibidem

18. Obligación del particular de obtener permiso ambiental, previo el inicio y operación de las actividades, obras o proyectos definidos en la ley (Artículo 19 LMA)<sup>35</sup>

19. Obligación del particular, que previo a efectuar ciertas actividades, obras o proyectos, presentara un Estudio de Impacto Ambiental (Artículo 21 LMA)<sup>36</sup>

### 2.8.3 Estructura y Orientación de la Legislación Ambiental<sup>37</sup>

La legislación salvadoreña en materia ambiental se puede estructurar en:

**Legislación Casual:**<sup>38</sup> Regula diferentes actividades o materias jurídicas; dentro de sus disposiciones encontramos cierto contenido o alusión a lo ambiental, como el Código de Salud, el Código Municipal y la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños.

**Legislación Sectorial**<sup>39</sup>: Normativa que regula determinados recursos naturales, así como las competencias de las autoridades encargadas de su aplicación dentro de la administración pública, entre las que se mencionan: Ley Forestal, Ley de Riego y Avenamiento, Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley General de Actividades Pesqueras (Ministerio de Agricultura y Ganadería), Ley de Minería (Dirección General de Energía y Minas) y la Ley de Hidrocarburos (Comisión Ejecutiva del Río Lempa – CEL)

---

<sup>35</sup> Ibidem

<sup>36</sup> Ibidem

<sup>37</sup> Manual de legislación ambiental programa de las naciones unidas para el medio ambiente de el salvador. san salvador, 1991.

<sup>38</sup> Ibidem

<sup>39</sup> Ibidem

**Legislación Especializada**<sup>40</sup>: Tiene por objeto la protección, conservación y recuperación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, ejemplo de este tipo de legislación es la Ley del Medio Ambiente.

#### **2.8.4 Instrumento de Aplicación de la Política Ambiental**

La Ley del Medio Ambiente en su artículo 11<sup>41</sup>, identifica a los siguientes instrumentos de la política del medio ambiente:

- a) El ordenamiento ambiental dentro de los planes Nacionales o Regionales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial;
- b) La evaluación ambiental;
- c) La información ambiental;
- d) La participación de la población;
- e) Los programas de incentivos y desincentivos ambientales, para facilitar la reconversión de procesos y actividades contaminantes;
- f) El Fondo Ambiental de El Salvador y cualquier otro programa de financiamiento de proyectos ambientales;
- g) La ciencia y tecnología aplicadas al medio ambiente;
- h) La educación y formación ambientales;
- i) La estrategia nacional del medio ambiente y su plan de acción.

#### **2.8.5 Planeación y Ordenamiento Ecológico del Territorio**

De conformidad a la Ley del Medio Ambiente, (Artículo 13)<sup>42</sup>, previo a la aprobación de toda política, plan o programa de desarrollo y ordenamiento del territorio de carácter nacional, regional o local, deberá incorporarse los criterios del régimen ambiental. Para cumplir con esta responsabilidad (Artículo 4)<sup>43</sup>, deberán tomarse en cuenta los siguientes criterios:

- a) Valoración económica de los recursos naturales, que incluya los servicios ambientales.

---

<sup>40</sup> Ibidem

<sup>41</sup> Ley del Medio Ambiente. Publicada en el Diario Oficial No. 79. Tomo No. 339, del 04 de mayo de 1998.

<sup>42</sup> Ley del Medio Ambiente. Publicada en el Diario Oficial No. 79. Tomo No. 339, del 04 de mayo de 1998.

<sup>43</sup> Ibidem

- b) Las características ambientales del lugar y sus ecosistemas;
- c) Los desequilibrios existentes por efectos de los asentamientos humanos y las actividades de desarrollo; y
- d) Equilibrio que debe existir entre asentamientos humanos, actividades de desarrollo, factores demográficos y medidas de conservación.

### **2.8.6 Evaluación del Impacto Ambiental**

La Ley del Medio Ambiente, crea el Sistema de Evaluación Ambiental (Artículo 16)<sup>44</sup> y determina que dentro del proceso de evaluación se identificarán los siguientes instrumentos:

- a) Evaluación Ambiental Estratégica;
- b) Evaluación de Impacto Ambiental;
- c) Programa Ambiental;
- d) Permiso Ambiental;
- e) Diagnósticos Ambientales;
- f) Auditorias Ambientales;
- g) Consulta Pública.

2.8.7 La Evaluación Ambiental Estratégica (según la Ley de Medio Ambiente) debe entenderse como aquella que el gobierno hace de las políticas, planes y programas de la administración pública, para seleccionar las políticas de menor impacto ambiental.

2.8.8 La Evaluación de Impacto Ambiental es un conjunto de acciones y procedimientos que aseguran que las actividades, obras o proyectos que tengan un impacto ambiental, negativo en el ambiente o en la calidad de vida de la población, se sometan desde la fase de preinversión a los procedimientos que identifiquen y cuantifiquen dichos impactos y recomienden las medidas que los prevengan, atenúen, compensen o potencien, según sea el caso, seleccionando la alternativa que mejor garantice la protección del medio ambiente (Artículo 18 Ley del Medio Ambiente) Programa Ambiental, que forma parte según la ley del estado de un Estudio de Impacto ambiental que en un dado caso se

---

<sup>44</sup> Ibidem

requiera y que señala los pasos tratados para el control del medio ambiente, en una zona determinada.

2.8.9 Permiso Ambiental, es el acto administrativo por medio del cual el Ministerio del Medio Ambiente de acuerdo a la ley del Medio Ambiente, a solicitud del titular, autoriza a que se realicen ciertas obras o proyectos planeados con anterioridad.

2.8.10 Diagnóstico Ambiental, aunque no esta definido en la ley, debemos entender que se refiere a un dictamen sobre ciertas actividades ambientales que ya se han ejecutado.

2.8.11 Auditoria Ambiental, es aquella revisión in situ, que la autoridad ambiental hace de una obra o proyecto ambiental, para emitir posteriormente un diagnóstico a favor o en contra.

2.8.12 Consulta Pública se entiende el procedimiento que la autoridad ambiental hace con el público previo a la aprobación de un estudio de impacto ambiental.

## **2.9 EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL**

Definición de Impacto Ambiental y Evaluación del Impacto Ambiental

La Ley del Medio Ambiente, en su Artículo 5<sup>45</sup> y para los efectos de la ley y su reglamento, establece como definiciones:

2.9.1 Impacto Ambiental: Cualquier alteración significativa, positiva o negativa, de uno o más componentes del ambiente, provocadas por acción humana o fenómenos naturales en un área de influencia definida.

2.9.2 Evaluación Ambiental: El proceso o conjunto de procedimientos que permite al

---

<sup>45</sup> Ibidem

Estado sobre la base de un estudio de impacto ambiental, estimar los efectos y consecuencias que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el ambiente.

### **2.9.3 Criterios Generales para la Aplicación de la Evaluación del Impacto Ambiental.**

De acuerdo al Artículo 21 de la Ley del Medio Ambiente, toda persona natural o jurídica debe presentar el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental para ejecutar las siguientes actividades, obras o proyectos:

- a) Obras viales, puentes para tráfico mecanizado, vías férreas y aeropuertos;
- b) Puertos marítimos, embarcaderos, astilleros, terminales de descarga o trasvase de hidrocarburos o productos químicos;
- c) Oleoductos, gaseoductos, poliductos, carboconductos, otras tuberías que transporten productos sólidos, líquidos o gases, y redes de alcantarillado;
- d) Sistemas de tratamiento, confinamiento y eliminación, instalaciones de almacenamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos peligrosos;
- e) Exploración, explotación y procesamiento industrial de minerales y combustibles fósiles;
- f) Centrales de generación eléctrica a partir de energía nuclear, térmica, geotérmica e hidráulica, eólica y mareomotriz;
- g) Líneas de transmisión de energía eléctrica;
- h) Presas, embalses y sistemas hidráulicos para riego y drenaje;
- i) Obras para explotación industrial o con fines comerciales y regulación física de recursos hídricos;
- j) Plantas o complejos pesqueros, industriales, agroindustriales, turísticos o parques recreativos;
- k) Las situadas en áreas frágiles protegidas o en sus zonas de amortiguamiento y humedales;
- l) Proyectos urbanísticos, construcciones, lotificaciones u obras que puedan causar impacto ambiental negativo;
- m) Proyectos del sector agrícola, desarrollo rural integrado, acuicultura y manejo de bosques localizados en áreas frágiles; excepto los proyectos forestales y de

acuicultura que cuenten con planes de desarrollo, los cuales deberán registrarse en el Ministerio a partir de la vigencia de la presente ley, dentro del plazo que se establezca para la adecuación ambiental;

- n) Actividades consideradas como altamente riesgosas, en virtud de las características corrosivas, explosivas, radioactivas, reactivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para la salud y bienestar humano y el medio ambiente, las que deberán de adicionar un Estudio de Riesgo y Manejo Ambiental;
- o) Proyectos o industrias de biotecnología, o que impliquen el manejo genético o producción de organismos modificados genéticamente;
- p) Cualquier otra que pueda tener impactos considerables o irreversibles en el ambiente, la salud y el bienestar humano o los ecosistemas.

Del Artículo 18 de la Ley del Medio Ambiente se pueden deducir los criterios elementales para la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental, siendo estos:

1. Someter desde la fase de preinversión a las actividades, obras o proyectos que tengan un impacto negativo en el ambiente.
2. Aplicar procedimientos que identifiquen y cuantifiquen dichos impacto;
3. Recomendar las medidas que prevengan, atenúen, compensen o potencien dichos impactos y según sea el caso, seleccionando la alternativa que mejor garantice la protección del medio ambiente.

#### **2.9.4 Competencia en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental**

El competente para exigir estudios de evaluación de impacto ambiental, es el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales conforme a los Artículos 21, 22, 23 y 24, de la Ley del Medio Ambiente.

El Artículo 22, expresa que el titular de toda actividad, obra o proyecto que requiera permiso ambiental para su realización o funcionamiento, ampliación, rehabilitación o reconversión deberá presentar al Ministerio del Medio Ambiente, el formulario ambiental que se requiera.

La misma Ley considera en su Artículo 24 letra "a", que los estudios serán evaluados en un plazo de 60 días hábiles y "b", en caso de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, el Ministerio emitirá el correspondiente permiso ambiental.

Es necesario indicar que la “Ley de Minería” menciona entre las obligaciones de los concesionarios mineros, el elaborar un estudio, de impacto ambiental del proceso de explotación y/o procesamiento (Artículo 25 letra “d”) Respecto de este caso la autoridad competente es la Dirección General de Energía y Minas del Ministerio de Economía.

### **2.9.5 Alcance del Procedimiento y Requisitos para la Elaboración de la Evaluación del Impacto Ambiental**

La Ley del Medio Ambiente establece que el titular de toda actividad, obra o proyecto que requiera de permiso ambiental para su realización o funcionamiento, ampliación, rehabilitación o reconversión deberá presentar al Ministerio el formulario ambiental que ésta requiera con la información que se solicite. El Ministerio clasificará la actividad, obra o proyecto, de acuerdo a su envergadura y a la naturaleza del impacto potencial (Artículo 22) El estudio de impacto ambiental, se realizará por cuenta del titular, por medio de un equipo técnico multidisciplinario. Las empresas o personas que se dediquen a preparar estudios de impacto ambiental, deberán estar registradas en el Ministerio del Medio Ambiente, para fines estadísticos y de información, quien establecerá el procedimiento de certificación para prestadores de servicios de Estudios de Impacto Ambiental, de Diagnósticos y Auditorías de evaluación ambiental (Artículo 23 LMA)

La elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental, su evaluación y aprobación, se sujetarán a las siguientes normas:

1. Los estudios deberán ser evaluados en un plazo máximo de sesenta días hábiles contados a partir de su recepción; este plazo incluye la consulta pública;
2. En caso de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, el Ministerio emitirá el correspondiente Permiso Ambiental, en un plazo no mayor de diez días hábiles después de notificada la resolución correspondiente;

3. Si transcurrido los plazos indicados los literales que anteceden, el Ministerio, no se pronunciare, se aplicará lo establecido en le Artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo<sup>46</sup>; y

4. Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una actividad, obra o proyecto se requiera de un plazo mayor para su evaluación, este se podrá ampliar hasta por sesenta días hábiles adicionales, siempre que se justifiquen las razones para ella.

Como consecuencia de la aprobación del estudio de impacto ambiental, se emite el correspondiente “Permiso Ambiental”; en caso de incumplimiento de algunos requisitos que señala la Ley de Medio Ambiente por parte del Ministerio se aplicará lo establecido En el Artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo indicada en el Artículo 24 Ley del Medio Ambiente

### **2.9.6 Vigilancia del Proceso de Toma de Decisiones**

Es importante lo que se prescribe en el Artículo 25 de la Ley del Medio Ambiente, en el sentido que obliga a la Consulta Pública de los Estudios de Impacto Ambiental, en dos casos:

1. Los estudios se harán del conocimiento del público en un plazo de 10 días hábiles, para que puedan hacer sus observaciones.

2. Cuando de los estudios se refleje la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o amenazar, riesgos para la salud y bienestar, humano y medio ambiente, el Ministerio del Medio Ambiente (MARN), organizará una consulta pública, en el municipio donde se piense llevar a cabo la actividad.

De la resolución que se pronuncia, sobre el Estudio de Impacto Ambiental, se admitirán los recursos establecidos por la Ley del Medio Ambiente y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Publicada en el Diario Oficial No. 236. Tomo No. 261, de fecha 19 de diciembre de 1978.

<sup>47</sup> Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Publicada en el Diario Oficial No. 236. Tomo No. 261, de fecha 19 de diciembre de 1978.

### **2.9.7 Vigilancia y Seguimiento del Cumplimiento**

El control y seguimiento de la Evaluación Ambiental es función del Ministerio del Medio Ambiente, para lo cual contará con el apoyo de las unidades ambientales (Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente- SINAMA), de acuerdo con los Artículos 6 y 28 de la Ley del Medio Ambiente. Las instituciones públicas que formen parte del SINAMA, deberán contar con unidades ambientales, organizadas con personal propio y financiadas con el presupuesto de las unidades primarias.

Las unidades ambientales son estructuras especializadas, con funciones de supervisar, coordinar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas, proyectos y acciones ambientales dentro de su institución y para velar por el cumplimiento de las normas ambientales y asegurar la necesaria coordinación interinstitucional en la gestión ambiental, de acuerdo a las directrices emitidas por el Ministerio del Medio Ambiente Artículo 7 Ley del Medio Ambiente

### **2.9.8 Participación Ciudadana en la Evaluación del Impacto Ambiental**

En el Artículo 25 de la Ley del Medio Ambiente, se prevén algunas formas de participación del público:

\* Publicación de los Estudios de Impacto Ambiental se hacen de conocimiento del público, previa aprobación por el Ministerio

\* La Consulta Pública del Estudio de Impacto Ambiental. a es organizada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en los casos en que los resultados del Estudio reflejen la posibilidad de que la actividad o proyecto puedan afectar la calidad de vida de la población. La Consulta se efectúa en el o los Municipios afectados.

\* Sobre la evaluación de las opiniones emitidas por el público. El MARN, deberá ponderarlas

---

### **2.9.9 Instrumentos de Control<sup>48</sup>**

Instrumentos que tienen como objetivo primordial el proteger el medio ambiente, a través de organizar la estructura administrativa e institucional en defensa de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; estos instrumentos de acuerdo a la situación en particular que se aplican, pueden ser:

### **2.9.10 Instrumentos Represivos<sup>49</sup>**

Nacen por el incumplimiento de la normativa ambiental y de las disposiciones de la autoridad, llevándole a ésta a imponer las sanciones administrativas o penales, que corresponda.

Las sanciones administrativas pueden consistir en multas, suspensión de actividades y clausura temporal o definitiva de funcionamiento. Las sanciones penales pueden ser pecuniarias o privación de la libertad.

#### **2.9.10.1 Instrumentos Compensatorios<sup>50</sup>**

Persiguen estos instrumentos dos tipos de objetivos: de carácter preventivo y de naturaleza reparadora; los primeros se fundamentan en el principio: “que es mejor anticiparse a cualquier daño a la naturaleza, específicamente en casos de carácter irreversible. Los segundos tienen vigencia, cuando el daño se ha ocasionado; por lo que se deben efectuar las acciones necesarias para volver el medio al estado original en la medida de lo posible.

#### **2.9.10.2 El Régimen de Sanciones Administrativas**

Se puede identificar en cada una de las Leyes Sectoriales: Ley Forestal, Ley de Riego y Avenamiento, Ley de Conservación de Vida Silvestre y Ley de Minería, etc., que

---

<sup>48</sup> Manual de legislación ambiental programa de las naciones unidas para el medio ambiente de el salvador. san salvador, 1991.

<sup>49</sup> Ibidem

<sup>50</sup> Manual de legislación ambiental programa de las naciones unidas para el medio ambiente de el salvador. san salvador, 1991

establecen diferentes tipos de infracciones a las cuales se les determina la correspondiente sanción y el proceso para imponerlas. en la Ley del Medio Ambiente el Artículo 86 tipifica las acciones u omisiones que constituyen infracciones ambientales.

### **2.9.10.3 Responsabilidad Civil**

La expresada Ley del Medio Ambiente en el Artículo 85 considera que “Quien por acción u omisión realice emisiones, vertimientos, disposición o descargas de sustancias o desechos que puedan afectar a la salud humana o ponga en riesgo o causare un daño al medio ambiente, (...) será responsable del hecho cometido o la omisión y estará obligado a restaurar el medio ambiente o ecosistema dañado”. De acuerdo al Artículo 87 literal “a” esta infracción estará sancionada, además de lo anterior, con multa de dos a cien salarios mínimos mensuales.

Es obligación del Estado, de los entes descentralizados y toda persona natural o jurídica que por acción u omisión deteriore el medio ambiente, el reparar los daños y perjuicios (Artículo 100 LMA)

En cuanto al ejercicio de la acción civil de reparación de daños ambientales causados a la comunidad, se ejerce por la persona natural o jurídica que ha sufrido el daño en forma directa e inmediata o por cinco ciudadanos miembros de una comunidad o por el Fiscal General de la República.

### **2.9.10.4 Sanciones Penales**

Las Sanciones Penales las establece el Capítulo II del Código Penal<sup>51</sup>, que se denomina “De los Delitos relativos a la Naturaleza y el Medio Ambiente”, emitido por Decreto Legislativo No. 1030 de fecha veintitrés de abril de 1997, publicado en el Diario Oficial No. 105 Tomo 335 del 10 de junio del mismo año.

Estas disposiciones fueron reformadas por el Decreto No. 235 de fecha 2 de julio del mismo año, y publicado en el Diario Oficial No. 131 Tomo 340 del 15 de julio de 1998,

---

<sup>51</sup> Código Penal. Decreto Legislativo No. 1030 de fecha 23 de abril de 1997,

debido a que las sanciones impuestas por el Código Penal no eran congruentes con la Ley del Medio Ambiente, por lo que se modificaron así:

## **DELITOS RELATIVOS A LA NATURALEZA Y EL MEDIO AMBIENTE (Art. 255 al 263 del Código Penal ).**

### **CONTAMINACIÓN AMBIENTAL**

***Art.255.- 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 pusiera en peligro grave la salud o calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o el medio ambiente, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años.***

El último referente en la materia es el artículo 117 de la Cn, pero con carácter inmediato, el interés tutelado es el medio ambiente, tal y como es definido en la Ley del Medio Ambiente: “ El sistema de elementos bióticos, abióticos, socio económicos, culturales y estéticos que interactúan entre si, con los individuos y con la comunidad en que viven, determinando su relación y sobrevivencia, en el espacio y en el tiempo. ”

La finalidad última de la ley es mantener a los ecosistemas exentos de alteraciones perjudiciales. El bien jurídico protegido es autónomo, esto es, independiente de cualquier otro, incluso de la salud pública, aunque se trate de dos conceptos en estrecha relación, como pone en relieve el que uno de los resultados de la conducta típica pueda ser la puesta en peligro de la salud de las personas.

La característica esencial del bien jurídico tutelado es que afecta a la colectividad, siendo el prototipo de los llamados intereses difusos, que son los que están presentes de modo informal y propagado a nivel de masa en ciertos sectores de la sociedad.

El delito puede ser cometido por cualquier persona, de modo que estamos ante un delito común, mientras que el sujeto pasivo es la totalidad de la comunidad, pues a todos afecta el bien jurídico protegido. Aunque algunos han exigido que la conducta típica se lleve a cabo por acción, no parece haber problemas para la punición de las conductas omisivas,

cuando se permite la contaminación ambiental o, cuando estando obligado a ello, no se ponen los medios para evitarla.

Se castiga contaminar, o realizar, directa o indirectamente. El concepto de contaminar se puede extraer de las definiciones del artículo 5 de la Ley del Medio Ambiente, y es hacer presente o introducir al ambiente elementos nocivos a la vida, la flora o la fauna, o que degraden la calidad de la atmósfera, del agua, del suelo o de los bienes y recursos naturales en general. Tales elementos son los que, acto seguido, la Ley del Medio Ambiente identifica como contaminantes.

La realización directa o indirecta de lo que luego dice la norma significa castigo tanto de las conductas mediatas de ejecución del delito como la sanción de la ejecución inmediata de la emisión, radiación, vertido, vibración, inyección o depósito. Dentro de las conductas mediatas se incluyen los comportamientos previos, es decir, los que no son propiamente nocivos, pero cuyos efectos secundarios sí lo serán, por ejemplo al ponerse en contacto con un agente exterior se convertirán en perniciosos.

La realización ha de ser de emisiones, radiaciones, o vertidos de cualquier clase. La amplitud de la dicción, así como la última mención a todas las clases posibles indican la voluntad omnicomprendensiva de la norma. Verter significa derramar o vaciar líquidos o cosas menudas, radiar hace mención a enviar formas de energía a través del espacio sin necesidad de soportes materiales y emitir es arrojar, exhalar o echar hacia fuera una cosa. Para que la acción sea penalmente reprochable no es necesario que constituya infracción contra las normativa administrativa, pues el artículo 86,j), de la Ley del Medio Ambiente, declara infracción la emisión de contaminantes que violen los niveles permisibles establecidos en el reglamento de la Ley de Medio Ambiente. Los ámbitos administrativos y penales son distintos y este último debe determinarse según los requisitos típicos de cada delito.

La emisión, radiación o vertido debe producirse en la atmósfera, el suelo o las aguas terrestres superficiales, subterráneas o marítimas, lo que configura un concepto de máxima amplitud en el que sólo cabe echar en falta la cita de los espacios extraatmosféricos, pensando en el futuro.

La comisión dolosa de la conducta contiene los supuestos de dolo directo como los de dolo eventual; este último que existirán cuando el sujeto no esté seguro del potencial contaminante de su comportamiento.

La conducta anteriormente descrita debe poner en peligro grave la salud o calidad de vida de las personas o el equilibrio de los sistemas ecológicos o del medio ambiente. Por lo tanto, se está ante un delito de peligro, en el que la conducta típica debe tener como resultado la producción de un peligro concreto, que ha de ser consecuencia de aquella conducta, a la que debe estar unida por la relación de causalidad.

La formulación del resultado es alternativa: para que se concrete basta que se produzca una de las dos posibilidades para que haya delito. En la primera modalidad debe tratarse de un peligro grave, de entidad suficiente para destacar sobre otros riesgos y ha de referirse a la salud de las personas, es decir, debe afectar a la colectividad, o a las condiciones de vida de las mismas, como conjunto de circunstancias relevantes en el desarrollo de su modo de vida. En la segunda modalidad se requiere que el peligro sea grave y la única diferencia real es que el objeto sobre el que recae el riesgo, también concreto, es distinto, haciendo referencia a las condiciones naturales del ecosistema, como el suelo, el aire, el agua, la flora, la fauna. Se dan los supuestos de tentativa, cuando el sujeto, por ejemplo, no logre llevar a efecto la emisión o vertido que intenta o cuando no se produzca el resultado.

### **CONTAMINACIÓN AMBIENTAL AGRAVADA**

***Art. 256.- En los casos del artículo anterior, la pena será de seis a diez años de prisión si el hecho se atribuyere a persona jurídica, pública o privada, que funcionare sin el correspondiente permiso ambiental o clandestinamente o haya desobedecido las disposiciones expresas de la autoridad ambiental para que corrigiere o suspendiere sus operaciones; hubiere aportado información falsa para obtener el permiso ambiental correspondiente o hubiere impedido u obstaculizado la inspección por la autoridad del Medio Ambiente.-***

El anterior artículo, contempla una serie de agravaciones aplicables al delito tipificado en el artículo anterior, siempre que el sujeto activo revista la calidad de persona jurídica, por la mayor capacidad lesiva que suelen alcanzar esta clase de sujetos. Tales agravaciones que, en todo caso, precisan las concurrencias de los elementos del tipo básico, son:

1) Que funcionare sin el correspondiente permiso ambiental o clandestinamente. No basta con que la empresa actúe clandestinamente o sin permiso ambiental, sino que es preciso,

en todo caso, que, además, realice alguno de los comportamientos sancionados en el artículo anterior.

2) Que haya desobedecido directrices expresas de la autoridad ambiental para que corriera o suspendiera sus operaciones. Esto supone una previa actuación de la autoridad ambiental, concretada en una orden expresa a cuyo mandato debe adecuar su actividad la persona jurídica que, sin embargo, no acata tal mandato. Esto se configura modalidad del delito del artículo 338, siendo especial la dicha norma ahora considerada, por lo que se aplica con prioridad.

3) Que haya aportado información falsa para obtener el permiso ambiental. Al igual que el número anterior, puede ser una modalidad agravada y especial del delito de falsedad, cuando concurren los elementos típicos de estas infracciones y también es de aplicación el principio de especialidad.

4) Que hubiere impedido u obstaculizado la inspección por la autoridad del medio ambiente. Puede ser, también, una modalidad especial del delito de resistencia, por lo que, si se produce el caso, debe aplicarse el mismo principio.

### ***CONTAMINACIÓN AMBIENTAL CULPOSA.-***

***Art. 257.- En los casos a que se refieren los artículos anteriores, si el agente actuare con culpa, será sancionado con prisión de seis meses a un año y multa de cincuenta a cien días multa.***

No obstante lo que expresa el artículo anterior, el cual hace referencia a los artículos anteriores, no son posible supuestos de contaminación ambiental agravada cometidos por culpa, pues todos ellos implican la intención, en unos casos de desobedecer, y, en otros, de falsear, impedir u obstaculizar. Sólo se podría discutir en torno a la actividad clandestina o sin el correspondiente permiso ambiental, pero, en tal caso, si el sujeto ignoraba la necesidad de los mismos, incluso aunque debiera haber conocido tal obligación, falta el dolo, siendo impune su comportamiento por el tipo agravado, aunque reconducible al básico si concurren los elementos de éste. Por tanto hay que entender que el precepto castiga la comisión de la conducta del tipo básico cuando la modalidad de la acción es culposa.

### **DEPREDACIÓN DE BOSQUES.-**

**Art. 258.- El que destruyere, quemare, talare o dañare, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que estuvieren legalmente protegidas, será sancionado con prisión de tres a seis años y multa de doscientos cincuenta a trescientos días multa.-**

El bien jurídico protegido, es al igual que en los artículos anteriores, el medio ambiente, en el sentido expresado en tales preceptos, pero en el artículo ahora comentado, como en los que le siguen, este bien genérico se concreta en determinados elementos, que son los bosques, la flora y la fauna, la alteración de los cuales ataca al equilibrio ecológico y afecta al medio ambiente.-

El delito es común, puede ser cometido por cualquier persona. El sujeto pasivo es la comunidad, todos cuyos integrantes se encuentran por igual interesados en la permanencia de esenciales sistemas constituidos por los bosques y por otras formaciones vegetales, cuyo mantenimiento es imprescindible para la subsistencia de la vida vegetal, animal y, aún, humana.- El entendimiento de las expresiones DESTRUIR, QUEMAR, TALAR O DAÑAR no presenta dificultad alguna, por cuanto son propias del habla usual. Se castiga por igual que tal destrucción, quemazón, tala o daño sea total o parcial, pero, en este último caso, por respeto al principio de proporcionalidad, es necesario que la parte afectada lo sea en tal entidad que equivalga a una destrucción completa.

El objeto material son los bosques o formaciones vegetales, naturales o cultivadas, que estuvieren legalmente protegidas. Esta última mención remite a la normativa administrativa para determinar el objeto material del delito y lo convierte en LEY PENAL EN BLANCO. Junto a los bosques son objeto de protección todas las formaciones vegetales, como las arboledas, pastos, arbustos y demás, siendo indiferente que su nacimiento y existencia se haya producido por acción de la naturaleza o de la mano del hombre.

No se castigan las infracciones culposas, por lo que, si no ha habido intención de destruir, quemar, talar o dañar, el hecho es impune. El dolo del sujeto activo tiene que abarcar el elemento de que los bosques o formaciones vegetales contra las que actúa se encuentran protegidas, extremo que puede ser muy difícil de demostrar, salvo en casos notorios.

Por otra parte, este delito es de resultado, y su consumación requiere la producción de la lesión descrita en el texto legal: destruir, quemar, talar, dañar, de modo que, cuando el sujeto activo no haya logrado producir tales resultados, su comportamiento será punible como delito tentado.

### **DEPREDACIÓN DE FLORA PROTEGIDA.-**

***Art. 259.- El que cortare, talare, quemare, arrancare, recolectare, comerciare o efectuare tráfico ilegal de alguna especie o subespecies de la flora protegida o destruyere o alterare gravemente su medio natural, será sancionado con prisión de tres años y multa de cincuenta a cien días multa.***

***En la misma pena incurrirá quien en espacio natural protegido dañare gravemente alguno de los elementos que hubieren servido para calificarlo como tal.***

El bien jurídico protegido son las especies o subespecies de flora protegidas o en los espacios naturales protegidos. El delito es común y puede ser cometido por cualquier persona. No existe ninguna dificultad a la hora de interpretar los conceptos relativos a cortar, quemar, arrancar, recolectar, comerciar o traficar de modo ilegal, así como los consistentes en destruir o alterar gravemente el medio natural. La gravedad de esta alteración tiene que ser determinada por los tribunales, debiendo, por razón de la equiparación de la pena a la destrucción, acercarse a ésta.

El segundo inciso del artículo sí presenta problemas en cuanto a la determinación de la conducta sancionada, porque, en cada caso, los elementos que han justificado la calificación de un espacio natural protegido pueden haber sido diversos y, además, la norma que ha decidido tal protección, puede haberlos expresado o no, y, además, porque la Ley del Medio Ambiente, al mencionar las Áreas Naturales Protegidas, tampoco aporta criterios utilizables, todo lo que fuerza a los tribunales, en cada caso, a realizar una labor de interpretación de cuales hayan sido tales elementos para decidir sobre la comisión del delito.

La conducta típica tiene que recaer sobre especies o subespecies de flora protegida, directamente o a través de la destrucción o grave alteración de su medio natural. La exigencia de la protección convierte el artículo en una norma penal en blanco, pues la determinación de la tipicidad de la conducta obligará a constatar que recae sobre un objeto previamente clasificado como protegido.

Tal protección puede derivar de la normativa salvadoreña o de la normativa internacional en la que El Salvador sea parte, pero no parece que se pueda extender a especies o subespecies que, en un momento concreto o por razones determinadas, puedan requerir protección.

El sujeto activo tiene que actuar con dolo directo o eventual, bastando para éste último que el sujeto activo se represente como posible que la especie o subespecie se encuentre protegida, y, a pesar de ello, lleve la conducta a cabo.

En el supuesto del segundo inciso el dolo del sujeto activo tiene que abarcar que está dañando gravemente los elementos que han servido para calificar un espacio natural como protegido, extremo que, como ya se ha dicho, puede ser de muy difícil prueba. Este es un delito de resultado lesión, cuya consumación exige que se produzca la modificación descrita en la ley, como cortar, talar, y demás, que el objeto en el que se plasma el bien jurídico protegido, por lo que si tal alteración no llega a tener lugar, el delito se encuentra en grado de tentativa.-

### **DEPREDACIÓN DE FAUNA**

***Art. 260.- El que empleare para la caza o la pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes susceptibles de generar una eficacia destructiva semejante, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de cincuenta a cien días multa.***

No hay especialidades en el bien jurídico protegido o en los sujetos. La conducta típica consiste en cazar o pescar mediante veneno, explosivos o instrumentos o artes susceptibles de generar una similar eficacia destructiva. El motivo del castigo es el que el uso de tales medios genera para las especies cazadas o pescadas un gran riesgo de esquilmación, por lo que, en relación con los instrumentos o artes similares, como pueden ser, en ciertos casos, las sustancias corrosivas, debe acreditarse que su capacidad lesiva para las especies cazadas o pescadas es la misma que la de los venenos o explosivos.

### **DEPREDACIÓN DE FAUNA PROTEGIDA**

***Art.261. El que cazare o pescare especies amenazadas, realizare actividades que impidieren o dificultaren su reproducción o contraviniendo las leyes o reglamentos protectores de las especies de fauna silvestre, comerciare con las mismas o con***

***sus restos, será sancionado con prisión de tres a cinco años y multa de cien a doscientos días multa.***

***La sanción se aumentará en un tercio del máximo de lo señalado en el inciso anterior, si se tratare de especies catalogadas en peligro de extinción.-***

El objeto material del delito son, en el primer inciso del artículo, las especies amenazadas, y, en el segundo inciso, las que se encuentren en peligro de extinción, cuya situación haya sido reconocida normativamente, pues ese significado tiene la expresión “catalogadas”.

En primer lugar se sanciona cazar o pescar. Para entender que se ha cazado o pescado no es preciso que el sujeto activo haya llegado a cobrar ninguna pieza, pues lo proscrito es la acción de cazar o pescar, que existen aunque el cazador o pescador no haya tenido éxito y, por tanto, aunque no haya logrado cazar o pescar algo.

En segundo lugar se castiga realizar actividades que impidan o dificulten la reproducción de las especies amenazadas, siendo indiferente que el sujeto activo busque precisamente este fin, o que, como ocurre con más frecuencia, actúe con otra finalidad, como puede ser el aprovechamiento agrícola de una zona aceptando que su comportamiento, necesario o posiblemente, va a impedir o dificultar la reproducción de tales especies.

En tercer lugar se sanciona comerciar con especies de la fauna silvestre o con sus restos, contraviniendo las leyes o reglamentos protectores de tales especies. La mención a estas leyes y reglamentos, que en gran cantidad de casos serán reflejo de textos internacionales, convierte la norma, también en este aspecto, en una ley penal en blanco. Frecuentemente los objetos de comercio serán, precisamente, los restos de los especímenes concretos, como en el caso de pieles, marfil y otros elementos.

Como se ha dicho antes, será frecuente la comisión de la conducta consistente en impedir o dificultar la reproducción de las especies amenazadas con dolo eventual, cuando el sujeto no busque directamente este resultado pero lo acepte como posible consecuencia de su actividad, pero esto no excluye que el dolo eventual pueda estar presente en todos los supuestos, como cuando el sujeto activo, sin estar plenamente seguro de que está cazando o pescando especies

amenazadas o en peligro de extinción, acepta esta posibilidad.

La conducta consiste en cazar o pescar es un delito de mera actividad, pues no se exige que se cobre ninguna pieza y no es posible el castigo de la tentativa.

El comportamiento consiste en impedir o dificultar la reproducción es un infracción de resultado, cuya consumación requiere la efectiva producción del mismo, lo que permitirá, en su caso, el castigo de la tentativa.

Para el castigo de los actos de comercio no es necesario que se haya llegado a un acuerdo de voluntades o a un intercambio, bastando el ofrecimiento o el reclamo, normalmente, la tentativa, aunque posible, será inviable.

### **RESPONSABILIDAD DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS**

**Art. 262.- Los funcionarios o empleados públicos que estando obligados en el ejercicio de sus funciones, a informar sobre la comisión de delitos relativos a la protección de los recursos naturales, el medio ambiente la flora y la fauna, omitieren hacerlo o informaren ocultando los mismos, serán sancionados con prisión de seis meses a un año e inhabilitación del cargo o empleo por el mismo tiempo.**

**La misma sanción se impondrá al funcionario o empleado público que en el ejercicio de sus funciones conceda permisos, autorizaciones, licencias, o concesiones, para la ejecución de obras o proyectos que no hayan obtenido de conformidad a la Ley del Medio Ambiente el correspondiente permiso ambiental.**

En este caso puede plantearse si el bien jurídico protegido es de naturaleza mixta, protegiendo tanto este bien jurídico como el cumplimiento por parte del sujeto activo de sus funciones propias, la comparación entre las penalidad de este delito y la de los delitos de funcionarios se opone a esta conclusión, que vedaría la aplicación de concursos de delitos y tendría efectos criminógenos.

Sólo pueden ser sujeto activo los funcionarios o empleados públicos según el artículo 39 que, en el cumplimiento de sus funciones, tengan que efectuar alguno de los actos mencionados en el precepto: informar acerca de la comisión de delitos relativos a conceder permisos autorizaciones, licencias o concesiones.

No son sólo funcionarios directamente conectados con la protección del Medio Ambiente, sino que, por ejemplo, en el primer supuesto, se encuentran incluidos también los agentes de la policía, entre cuyas funciones se encuentran la persecución de toda clase de delitos,

mientras que, en el segundo supuesto, podrá tratarse de toda clase de funcionarios que deban conceder tales permisos y demás, pues el punto central es que la obra o proyecto carezca del permiso ambiental, pudiendo ser el autor del delito un funcionario de obras públicas o portuario o de otra clase. El sujeto pasivo en la comunidad, en el sentido ya dicho.

En el primer inciso se castiga una conducta omisiva y otra positiva, consistiendo la primera en la mera no presentación del informe debido acerca de la comisión del delito mencionado en el artículo, mientras que la segunda se ejecuta mediante la presentación de un informe mendaz, el cual no dé constancia de ese delito, de tal modo que las dos posibilidades se unifican al significar ambas que el funcionario, por activa o por pasiva, no da cuenta de la comisión de ese delito.

En el segundo inciso, que castiga sólo una conducta activa, el punto central es la inexistencia del permiso ambiental pese a lo cual el sujeto activo concede los permisos, autorizaciones, licencias o concesiones. Las dos conductas mencionadas en el primer lugar sólo pueden ser llevadas a cabo mediante dolo directo, pues implican el conocimiento de la comisión del delito y la voluntad intencional de ocultar este, mientras que la conducta sancionada en segundo lugar puede ser cometida tanto con dolo directo como con dolo eventual, éste último en el caso de que el sujeto activo no sea plenamente consciente de la falta del permiso ambiental, pero, aceptando que pueda faltar, lleve a cabo la conducta típica.

El delito es de mera actividad, sin que sea preciso ningún resultado para su consumación. En ciertos casos se pueden presentar algún supuesto de tentativa, como cuando el funcionario ha preparado un informe ocultando la comisión del delito, que, por motivos ajenos a su voluntad, no llega a presentar. El inciso primero del precepto opera como un subtipo especial agravado del tipo del inciso primero del artículo 312, pues, en uno y otro caso, el sujeto activo incumple sus obligaciones al no dar cuenta de la comisión de un delito, pero por los motivos expresados al tratar del bien jurídico protegido, en este caso se impone mayor pena, desplazando por razón de especialidad el artículo 262 al 312.

En el supuesto de que el sujeto activo cometa falsedad en documento al ocultar la existencia del delito, procederá la aplicación del artículo 40 y siguientes del concurso ideal en relación con el artículo 262.

La conducta del segundo inciso se podrá presentar, en ciertos casos, en concurso real de delitos con el de cohecho, cuando el motivo de la conducta del sujeto activo sea dádiva o presente, sin perjuicio de que, también puede concurrir con otros delitos propios de funcionarios.

#### **QUEMA DE RASTROJOS.**

**Art. 262-A.- El que intencionalmente quemare rastrojos o cultivos de cualquier naturaleza, será sancionado con multa entre diez a doscientos días multa; equivalentes cada día multa, al salario mínimo diario, según la capacidad económica del infractor.**

**Se exceptúan de cualquier pena los agricultores que realicen labores agrícolas estrictamente culturales.**

Se pretende sancionar la quema de rastrojos u otros cultivos, cuando se realice al margen de las prácticas agrícolas habituales, realizadas por los agricultores. El delito ha sido concebido como de peligro abstracto, ya que no se exige que el comportamiento sancionado presente riesgo de transmisión a otros lugares o cultivos, bastando con la realización de la conducta, ya que la ley presume que, cuando es ajena a las labores agrícolas citadas en el artículo, produce tal peligro.

El delito sólo puede ser cometido con dolo directo, pues se exige que la conducta sea intencional, no siendo posible la punición cuando el comportamiento se realice con dolo eventual. El hecho sólo es susceptible de castigo en fase de consumación, no siendo posible la punición de la tentativa.

#### **COMERCIO Y TRANSPORTE DE SUSTANCIAS PELIGROSAS.**

**Art. 262-B.- El que comercializara, transportare o introdujere al país sustancias o materiales calificados como peligrosos en los tratados internacionales o la Ley del Medio Ambiente, con infracción a las reglas de seguridad establecidas, incurrirá en pena de prisión de seis a diez años.**

En el caso de comercio y transporte de sustancias peligrosas estamos en presencia de un delito de peligro abstracto, en el que la ley presume, sin prueba en contra, que la realización de la conducta comporta un peligro para el bien jurídico protegido.

El punto central del artículo está en el objeto material, que son las sustancias o materiales que hayan merecido la consideración de peligrosos, para los tratados internacionales en los que la República sea parte, o para la Ley del Medio Ambiente. El artículo 5 de esta norma define las sustancias peligrosas como “Todo material con características corrosivas, radioactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o con actividades biológicas”. Por esta remisión, se trata de una ley penal en blanco. Las conductas no presentan dificultad, consistiendo en el ejercicio de actos de comercio, transporte o introducción al país.

### **EXCUSA ABSOLUTORIA Y MEDIDAS ACCESORIAS.**

***Art.263.- En los casos previstos en este capítulo, cuando así procediere, si el autor voluntaria y oportunamente reparare el daño ocasionado, no incurrirá en pena alguna.***

***El juez o tribunal, motivadamente, ordenará que a cargo del autor del hecho, se adoptaren las medidas encaminadas a restaurar, en lo posible el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquiera de las medidas accesorias, necesarias para la protección de los bienes tutelados en este Capítulo.***

En este caso se dan dos preceptos de muy diverso alcance: en el inciso primero una excusa absolutoria, y en el segundo una serie de medidas encaminadas a la reparación del daño causado.

La excusa absolutoria es plena, en el sentido de que exime completamente de responsabilidad criminal y, a la vista de la redacción del texto legal, el único problema lo plantea la mención “cuando así procediere”, pues no es fácil entender que quiere decir la ley con estas palabras. En realidad parece que se está haciendo referencia a los dos requisitos que a continuación se requiere para que la exención de responsabilidad tenga lugar: que el autor del daño proceda voluntariamente y que la reparación sea oportuna, es decir, eficaz.

La exigencia de que la reparación del daño sea voluntaria parece reclamar que el sujeto activo del delito tome la decisión de enmendar el mal causado de manera autónoma y, por tanto, al margen de estímulos exteriores, de tal modo que si repara el mal en contra de su voluntad pero para evitar males mayores, como el verse descubierto y perseguido, no parece que la excusa absolutoria sea aplicable, lo que, además implica que si la reparación del daño se hace a requerimientos o exigencias de la correspondiente

autoridad administrativa, no es tampoco aplicable la excusa. En segundo lugar la reparación del mal debe ser oportuna, es decir, ha de producirse en momento en el que todavía pueda recuperarse el medio ambiente del mal causado, de tal modo que si este es irreparable desde un primer momento, o si se ha dejado pasar el tiempo en el que se pudo reparar o, aún, si el comportamiento del sujeto no es eficaz para lograr esa reparación, tampoco será aplicable la exención de pena.

El segundo inciso concede a los tribunales un amplísimo margen de actuación para restaurar el equilibrio ecológico a costa del responsable, así como para tomar todas las medidas tendentes a la protección de los bienes tutelados en el Capítulo. La exigencia de que la resolución de adopción de estas medidas sea motivada obligará a los integrantes del Órgano Judicial a recurrir a los informes y dictámenes técnicos necesarios para fundamentarlas, así como a observar la proporcionalidad entre las medidas a adoptar y el mal o peligro a combatir.

#### **2.9.10.5 Responsabilidades y Sanciones**

Sobre este punto, la Ley del Medio Ambiente, en lo referente a las infracciones ambientales (Artículo 86), establece entre otras:

- a) Iniciar actividades, obras o proyectos sin haber obtenido el permiso ambiental correspondiente;
- b) Suministrar datos falsos con la finalidad de obtener permiso ambiental;
- c) Omitir dar aviso oportuno a la autoridad competente, sobre derrame de sustancias, productos, residuos o desechos peligrosos o contaminantes, que pongan en peligro la vida e integridad humana.

Estas infracciones se sancionarán con multas que se calcularán en salarios mínimos (de 2 S.M. a 5000) Artículo 89 Ley del Medio Ambiente.

## **2.10 PROVISIONES PARA HACER CUMPLIR LA LEGISLACION AMBIENTAL**

### **2.10.1 Marco Legal para la Aplicación y Cumplimiento**

La Ley del Medio Ambiente en su Parte III sobre responsabilidad administrativa, civil y penal contiene una serie de disposiciones sobre la aplicación de la Ley.

Para lograr su cumplimiento establece medidas preventivas, así como el procedimiento para hacerlas cumplir (Artículos 83 y 84) A través de las disposiciones relativas a infracciones, sanciones, delitos y responsabilidad ambiental y las previstas para los procedimientos administrativo, judicial y el Capítulo sobre responsabilidad penal, la Ley del Medio Ambiente se constituye en el marco legal para la aplicación de la legislación ambiental en El Salvador.

Cabe señalar que otras leyes sectoriales contienen disposiciones relativas a mecanismos de aplicación de la ley, estas son: El Código de Salud, La Ley de Actividades Pesqueras, la Ley de Minería, la Ley de Ordenamiento Territorial, la Ley de Creación de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Código Municipal y por último la Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (C.E.L)

### **2.10.2 Promoción del Cumplimiento Voluntario**

El cumplimiento voluntario de las leyes ambientales en El Salvador, no tiene mucho asidero legal. La legislación ambiental sectorial del país no contempla mecanismos para la promoción de la aplicación voluntaria de la propia legislación.

La Ley del Medio Ambiente, en su Artículo 109, establece que la persona que vaya a realizar actividades cuya complejidad y dimensiones requieran de un Diagnóstico Ambiental y su correspondiente Programa de Adecuación Ambiental, podrá acogerse a un Plan de Aplicación Voluntaria. El propietario con asistencia y dirección del Ministerio elaborará este Plan, tomando en cuenta los resultados de la Auditoria Ambiental.

### **2.10.3 Auditorias Ambientales y Manejo Ambiental**

Con el fin de hacer cumplir las condiciones fijadas en el permiso ambiental que se extiende a las actividades que lo requieren, el Ministerio del Ambiente, realiza auditorias de evaluación ambiental, de acuerdo a los siguientes requisitos:

1. Las auditorias se realizarán periódicamente o de forma aleatoria, en la forma que establezca el Reglamento de la presente ley.
2. El Ministerio, se basará en dichas auditorias para establecer las obligaciones que deberá cumplir el titular o propietario de la obra o proyecto con relación al permiso ambiental.

3. La auditoria de evaluación ambiental constituirá la base para los Programas de Autorregulación para las actividades, obras o proyectos, que se acojan a dicho programa. El control y seguimiento de la Evaluación Ambiental es función del Ministerio, para lo cual contará con el apoyo de las unidades ambientales.

#### **2.10.4 Cumplimientos de las Decisiones y Procedimientos**

Por lo general el cumplimiento de las resoluciones de los diferentes Ministerios e Instituciones que tienen bajo su cargo leyes sectoriales, relativos a medio ambiente, se encargan de establecer directamente los mecanismos necesarios que los ayuden a que se cumplan los cuerpos legales que tienen bajo su competencia.

#### **2.10.5 Autoridades**

Como lo hemos dicho en el apartado anterior es cada Ministerio, Institución Autónoma o Municipalidad la que ejerce la autoridad sobre la Ley Sectorial o General que le corresponde, para lo cual cuenta generalmente con un departamento jurídico y de administración, que le tramita los expedientes en el momento oportuno.

#### **2.10.6 Procedimientos para la Aplicación**

El Salvador, no cuenta por el momento con una ley General de Procedimientos Administrativos, por eso decimos que cada institución hace lo propio a este respecto, ya sea utilizando el sistema de visitas de campo, auditorias ambientales o finalmente la imposición de multas mediante el juicio legal respectivo, el cual tiene siempre a su base el principio constitucional de respetar el Derecho de Audiencia del Interesado.

Para ilustración detallaremos el que aparece en el Artículo 93 de la Ley del Medio Ambiente. La instrucción del procedimiento se ordenará mediante resolución motivada en la que se indique, por lo menos, lo siguiente:

1. El funcionario que ordena la instrucción con expresión de lugar y fecha de la resolución;
2. Nombramiento del instructor del procedimiento, que actuará por delegación y del secretario de actuaciones que tendrá así mismo las atribuciones de notificados;
3. Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituya y la sanción que pudiere corresponder;

4. Indicación del derecho de vista de las actuaciones, de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones jurídicas que justifiquen lo actuado por el presunto infractor, a aportar pruebas de descargo, a hacer uso de la audiencia y de las demás garantías que conforman el debido proceso legal; y

5. Las medidas de carácter provisional que se hayan adoptado.

La resolución que ordene la instrucción se notificará al presunto infractor observando las formalidades que establece el inciso tercero del artículo 220 del Código de Procedimientos Civiles. En el acto de la notificación se le entregará copia del acta que al efecto se levante y de las actuaciones previas, si las hubiere.

Los inculpados dispondrán el plazo de quince días, a contar del siguiente de la notificación citada en el inciso anterior para aportar las alegaciones, documentos e informaciones que estimen convenientes y propondrán los medios probatorios de lo que pretendan hacerse valer y señalarán los hechos que pretendan probar.

Precluido el período de alegaciones se abrirá a pruebas el procedimiento por el plazo de diez días hábiles.

## **2.10.7 ASUNTOS TRANSFRONTERIZOS E INTERNACIONALES**

### **2.10.8 Adopción de Tratados, Tratados Internacionales y Derecho Interno En El Salvador**

Los Tratados Internacionales celebrados con otros Estados o con Organismos Internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia conforme a las disposiciones del Tratado y de la Constitución. La Ley no podrá modificar o derogar los acuerdos en un tratado vigente, en caso de conflicto entre un tratado y la Ley, prevalecerá el tratado.

En conclusión el tratado se convierte en el segundo escalón legal más importante dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, todo según el Artículo 144 de la Constitución.

### **2.10.9 Tratados y Acuerdos Internacionales Ratificados Relativos a la Protección del Medio Ambiente**

1. Convenio para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América. Washington D.C. E.E.U.U. 12 de octubre de 1941. Diario Oficial de fecha 8 de enero de 1941.
2. Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Roma Italia 6 de diciembre de 1951. Diario Oficial No. 241, de fecha 19 de diciembre de 1952.
3. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre CITES. Washington D.C. E.E.U.U. 03 de marzo de 1973. Diario Oficial No. 93, de fecha 23 de mayo de 1986. El Salvador es parte desde el 29 de julio de 1987.
4. Convención de la Organización Meteorológica Mundial. Washington D.C. E.E.U.U. 11 de octubre de 1947. Ratificación para la Asamblea Legislativa, 16 de marzo de 1955. Diario Oficial No. 68 Tomo 167, de fecha 15 de abril de 1955.
5. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro 5 de junio de 1992. Aprobado el 23 de marzo de 1994. Decreto No. 833. Diario Oficial. Tomo 323, de fecha 19 de mayo de 1994.
6. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Decreto No. 424. 10 de agosto de 1995. Diario Oficial No. 157. Tomo 328, de fecha 28 de agosto de 1995
7. Convenio Regional sobre Cambios Climáticos. Ciudad de Guatemala 29 de octubre de 1993. Decreto No. 66. 14 de julio de 1994. Diario Oficial No. 154. Tomo 328, de fecha 23 de agosto de 1995.
8. Convenio para la Protección de la Capa de Ozono. Viena. 22 de marzo de 1985. Decreto No. 395. 26 de noviembre de 1992. Diario Oficial No. 55. Tomo 326, de fecha 20 de marzo de 1995.

9. Protocolo Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Montreal Canadá. 16 de septiembre de 1987. Decreto No. 395. 26 de noviembre de 1992. Diario Oficial No. 55. Tomo 326, de fecha 20 de marzo de 1995.

10. Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos. Basilea Suiza. 22 de marzo de 1989. Decreto No. 152. 19 de abril de 1990. Diario Oficial No. 115. Tomo No. 311, de fecha 24 de junio de 1991.

11. Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente. San José Costa Rica. 12 de septiembre de 1989. Decreto No. 444. 08 de febrero de 1990. Diario Oficial

12. Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central. Decreto No. 67. Asamblea Legislativa 21 de julio de 1994. Diario Oficial No. 155. Tomo 324, de fecha 24 de agosto de 1994.

13. Convenio Relativo a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Ramsar Irak. 02 de febrero de 1971. Decreto Legislativo del 10 de agosto de 1998.

14. Convenio C.A para la Protección del Ambiente y Protocolo al Convenio CCAD de 1992

## CAPITULO III:

### 3. FUNCION Y RESPONSABILIDADES DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES EN LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS.

#### 3.1 De los Funcionarios Públicos y las Instituciones Gubernamentales, sus atribuciones y competencias

Ha existido una intrincada controversia doctrinal para determinar el concepto de servidor público y la diferencia que existe entre funcionario y empleado. Para referirse a los funcionarios y empleados al servicio de la administración Pública, muchas Constituciones latinoamericanas vigentes utilizan, con poca precisión, distintas expresiones. Desde luego, entre funcionario y empleado público existen diferencias substanciales.<sup>52</sup>

*Servidor público.* Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales, en los cuales además hay categorías: alto funcionario (por elección popular o por nombramiento), funcionario y empleado.

*Alto funcionario público.* Formalmente los señalados en el artículo 108 constitucional. Desde otro punto de vista, es la persona física que, mediante la designación que señale la ley, es titular de los órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta. Es decir, en el Poder Ejecutivo: el presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales, por ejemplo; en el Poder Legislativo: diputados y senadores; en el Poder Judicial: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los

---

<sup>52</sup> Fernandez de Castro, Pablo, Revista de la Universidad Autónoma de Mexico, 1996,

magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. En los municipios: los alcaldes, los regidores y los síndicos.

*Funcionario público.* Es un servidor gubernamental, designado por disposición de la Ley para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando. Se considera que el concepto de funcionario alude a: una designación legal, el carácter de permanencia, el ejercicio de la función pública que le da poderes propios y su carácter representativo. Funcionario es el que representa al gobierno mediante el órgano de competencia del cual es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.

*Empleado público.* Es la persona física que desempeña un servicio material o intelectual o de ambos géneros a cualquier órgano gubernamental mediante nombramiento y que no tiene facultades ni de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos ni frente a los particulares. Es un servidor del Estado que se caracteriza por no tener atribución especial designada en una ley y sólo colabora en la realización de la función pública. Se caracteriza por varias razones, entre ellas, las siguientes: su carácter contractual con el Estado, por ser siempre remunerado, por no tener carácter representativo y por su incorporación voluntaria a la organización pública.

Es correcto el criterio de diferenciación entre los funcionarios y empleados, basados en el carácter representativo de los primeros.

### 3.1.1 CLASIFICACIONES DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO <sup>53</sup>

1. Por su jerarquía: altos funcionarios, funcionarios y empleados;
2. Por la entidad donde presten sus servicios: federales, estatales o municipales;
3. Por su régimen especial: de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados;
4. Por el tiempo que desempeñaran sus funciones: definitivos, internos, provisionales, por obra determinada, a tiempo fijo y de lista por raya

---

<sup>53</sup> Ibidem

Para entender mejor el objeto de estudio dentro de la legislación salvadoreña, hay que hacer una aproximación o mejor decir conceptualizar a quienes se consideran Funcionarios Públicos, por lo que debemos remitirnos a lo que establece el Código Penal que dice: Son Funcionarios todas las personas que presten servicios, retribuidos o gratuitos, permanentes o transitorios, civiles o militares en la Administración Pública del Estado, del municipio o de cualquier institución oficial autónoma, que se hallen investidos de la potestad legal de considerar y decidir todo lo relativo a la organización y realización de los servicios públicos. También es necesario considerar a la Autoridad Pública, a la que pertenecen los funcionarios del Estado que por sí solos o por virtud de su función o cargo o como miembros de un tribunal, ejercen jurisdicción propia.<sup>54</sup>

Como lo señala Jorge Bustamante Alsina en su obra "*Teoría General de la Responsabilidad Civil*", los funcionarios públicos están sometidos a diversas responsabilidades, entre las cuales tenemos:

Algunos por la índole de su cargo, tienen en principio, responsabilidades políticas, pues pueden ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones o por violar la ley o la Constitución Nacional.

Tienen responsabilidades administrativas, derivadas del incumplimiento o violación de deberes específicos propios de la función que desempeñan.

Están sujetos a responsabilidad penal, para el supuesto que su accionar configure alguno de los delitos previstos por el Código Penal o por la de más leyes especiales en la materia. Y finalmente, deben responder por los daños y perjuicios que causen a las personas en ocasión o con motivo del ejercicio del cargo o empleo que ejerzan.

### **3.2 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES**

La institución gubernamental que se encargaba de la gestión ambiental de El Salvador, es la extinta Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA) la cual tuvo como objetivo principal la coordinación y seguimiento de la Gestión Ambiental así como también la

---

<sup>54</sup> Código Penal de El Salvador, Artículo 39

elaboración, desarrollo y cumplimiento de la estrategia del Medio Ambiente a nivel nacional. Por otra parte, era considerada como la autoridad máxima en materia técnica ambiental. En 1997 dejó de ser una Secretaría Ejecutiva para convertirse en un Ministerio (MARN) el cual tendría más oportunidades en tanto se convertiría en un ente rector con presupuesto propio, autonomía técnica en materia ambiental y formar parte de un Consejo de Ministros.

### **3.2.1 MINISTERIO DEL AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES**

#### **a. Concepto y naturaleza**

El Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es el ente rector del medio ambiente. Dentro de la organización del Estado, se constituye en unidad primaria de derecho público que se encarga de coordinar las acciones tendientes a la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales a nivel nacional, mediante análisis y estudios técnicos que buscan compatibilizar las necesidades de desarrollo económico y social con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El MARN por Decreto Ejecutivo N° 30 del Consejo de Ministros, publicado en el Diario Oficial N° 104, tomo 335 del 19 de mayo de 1997, reformando el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo en su artículo 28 que reza: “para la gestión de los negocios públicos habrá las siguientes Secretarías de Estado o Ministerios...*Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales*”

#### **b. Marco Normativo y Atribuciones en Materia Ambiental**

##### **b.1 Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo**

Este reglamento es la norma jurídica primaria que delimita la competencia del Ministerio en cuanto ente rector del ambiente a nivel nacional. El artículo 45-A, del Reglamento en referencia, contiene las atribuciones siguientes:

1. Formular, planificar y ejecutar las políticas del medio ambiente y recursos naturales.

2. Ejercer la dirección, control, fiscalización, protección y desarrollo en materia de medio ambiente y recursos naturales.
3. Proponer la legislación sobre conservación y uso racional de los recursos naturales, a efectos de obtener desarrollo sostenido de los mismos y velar por su cumplimiento.
4. Promover la participación activa de todos los sectores de la vida nacional en el uso sostenible de los recursos naturales y el ambiente.
5. Coordinar las comisiones nacionales a favor del ambiente y del uso sostenible de los recursos naturales, tanto al interior del gobierno como de los sectores de la sociedad civil.
6. Representar al país ante los organismos nacionales, regionales e internacionales, en todo lo concerniente al medio ambiente y recursos naturales.
7. Promover el cumplimiento de la legislación del país y tratados internacionales relacionados con el ambiente y recursos naturales.
8. Actualizar e impulsar la estrategia nacional del medio ambiente y su correspondiente plan de acción, así como las estrategias sectoriales relacionadas con el ambiente y los recursos naturales.
9. Gestionar en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores la cooperación internacional relativa al ambiente y recursos naturales.
10. Las demás funciones y atribuciones que otras leyes y reglamentos le señalen.

Las leyes y reglamentos a que se refiere el numeral 10 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo son por una parte el Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente y por otra la Ley del Medio Ambiente, y en general toda ley que le confiera atribución y competencia al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales.

## **b. 2 Ley del Medio Ambiente**

Establece la creación del Sistema de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA) formado por el Ministerio, las unidades ambientales en cada Ministerio y las instituciones autónomas y municipales.

La coordinación del SINAMA le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente y tendrá como finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas, programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado (Art. 6 L.M.A).

### **b.3 Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente**

Menciona en el Art.3 lo siguiente "...el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales..será la autoridad competente para la aplicación de las disposiciones del presente Reglamento"

al ordenamiento territorial mediante la cooperación interministerial, el Ministerio deberá asegurar que la relación entre ambiente y desarrollo no se exponga una sobre la otra, así el Art.14 del Reglamento en estudio enumera las atribuciones del ministerio frente a la Evaluación de Impacto Ambiental.

- a) Que todos los planes de desarrollo tanto públicos como privados estén en estrecha relación las necesidades tanto económica, de desarrollo y protección del medio ambiente
- b) Requerir fianza en caso de un eminente daño al medio.
- c) Emitir el permiso ambiental previo de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

El Art.106 L.M.A. le señala como atribución hacer un levantamiento general de suelos en el territorio para que a partir de éste se defina los diferentes usos del suelo que pueden ser con fines urbanísticos, agropecuarios, forestales, industriales, mineros, recreativos, turísticos, de servicio y otros.

### **b.4 Procedimiento para obtener el Permiso Ambiental**

- El proceso se inicia en el momento en que el proponente (o titular) de una actividad o proyecto visita la Dirección de Gestión Ambiental del MARN, con el objeto de conocer los requisitos para obtener permiso ambiental para su proyecto. En la mayoría, son otras instancias del Estado (tales como el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, o la Oficina de Planificación del Área Metropolitana, para el desarrollo de urbanizaciones o lotificaciones para vivienda), las que exigen al proponente de proyectos obtener permiso ambiental antes de dar su aprobación de la obra a realizarse.
- El proponente llena y presenta un formulario ambiental en donde describe su proyecto
- Presentación del formulario, se inicia un plazo de 15 días para la preparación de los Términos de Referencia (TDR ) por parte del MARN. Este período incluye una visita de campo para conocer el sitio o proyecto en mención.
- Se elaboran y entregan TDR del proyecto

➤ Con la entrega de los TDR se inicia la realización del estudio de impacto ambiental, en promedio, se ejecutan en un período de tres o cuatro meses.

➤ Los estudios son elaborados por consultores particulares contratados por el proponente.

Existe un registro de consultores con 258 individuales y 17 empresas consultoras. En total, alrededor de 270 inscritos.

➤ A partir del momento en el que el proponente entrega el EIA al MARN, se da un plazo de 60 días hábiles para revisar los estudios de impacto ambiental.

El proceso de revisión interno de los estudios de impacto ambiental es el siguiente:

- ❖ · Se nombra un coordinador interno de la revisión y dependiendo del proyecto se designa a un equipo de técnicos del MARN.
- ❖ Los técnicos no tratan directamente con titulares, ni consultores. Las consultas se realizan por escrito a través de un asistente administrativo.
- ❖ · No hay participación ciudadana en la etapa de revisión de estudios. La consulta pública se hace una vez incorporados los comentarios del MARN. El titular publica en los periódicos de mayor circulación una convocatoria a dar opiniones por 3 días; el documento está disponible al público en el MARN por 10 días. El equipo pondera las observaciones enviadas por escrito y se incorporan a la resolución. El titular por interés propio puede hacer consultas ciudadanas, pero hasta ahora ello no ha ocurrido.

➤ El MARN otorga la resolución ambiental, o sea el permiso ambiental.

➤ Las guías para elaborar estudios de Evaluación de Impacto Ambiental y efectuar el proceso de revisión, el MARN cuenta con algunos instrumentos producidos internamente, tales como:

a) Lineamientos para la elaboración de un estudio de impacto ambiental; y b) Guía para la revisión de los estudios de impacto ambiental.

### **3.2.2 VICE-MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO**

#### **a. Concepto y naturaleza**

El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, que a su vez pertenece al Ministerio de Obras Públicas, es una unidad secundaria de la administración estatal.

Como institución de utilidad pública es la encargada de la planeación, construcción y desarrollo de complejos habitacionales para personas de escasos recursos económicos.

#### **b. Marco Normativo y Atribuciones en Materia Ambiental**

El Viceministerio de Vivienda se creó según Decreto Ejecutivo No. 71 del 25 de junio de 1993, publicado en el Diario Oficial No. 133, Tomo No. 320 del 15 de julio del mismo año. Sus principales atribuciones son las de facilitar, coordinar, promover, procurar y normar las políticas de vivienda y desarrollo urbano a nivel nacional, rigiéndose por la Ley de Urbanismo y Construcción y su respectivo Reglamento.

A partir del año 1990, con la creación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), el Vice-Ministerio dejó de conocer dicha área y se hizo necesario armonizar y coordinar las funciones y atribuciones que a cada entidad le corresponde a fin de evitar conflictos de competencia y asegurar un verdadero ordenamiento urbano y rural; siendo así que el Vice-Ministerio de Vivienda puede aprobar proyectos de construcción en municipios donde la OPAMSS no tiene jurisdicción es decir, en el Área Metropolitana de San Salvador.

Cabe aclarar que en lo que respecta al drenaje de aguas lluvias el único competente es el Vice-Ministerio de vivienda en todo el país, incluyendo el Área Metropolitana de San Salvador.

### **3.2.3 OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR (OPAMSS)**

#### **a. Concepto y naturaleza**

“La Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, es un ente autónomo, de carácter municipal encargada de la planificación y el control del desarrollo urbano y de asesorar *al Concejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador COAMSS*, por medio de programas y proyectos”.

La OPAMSS fue creada por el COAMSS según Acuerdo Municipal No. 3 del 17 de enero de 1990 y las condiciones de su formación están publicadas según Acuerdo Ejecutivo No. 128 en el Diario Oficial Número 24, Tomo 306, del 3 de febrero de 1990.

El trabajo de la OPAMSS es conducido por un Director Ejecutivo nombrado por el COAMSS, que cuenta con un equipo de apoyo integrado por tres Subdirectores: Gestión Financiera, Planificación y Control.

### **b. Marco Normativo y Atribuciones en Materia Ambiental**

Su creación y funciones están definidas por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, donde se determina que OPAMSS es la Secretaría Técnica Ejecutiva del COAMSS.

Para efectos de este trabajo de investigación el art. 6 de la referida ley comprende “ El Control del desarrollo urbano y de las construcciones, que define reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, inspección y recepción de obras, así como el señalamiento de la competencia y responsabilidades en las actuaciones relacionadas con la ejecución de los planes y de los proyectos ”

Los fines y atribuciones de la OPAMSS, según el artículo 11, son los siguientes:

- \_ Colaborar con el COAMSS en el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
  - \_ Elaborar y proponer al COAMSS para su aprobación el Esquema Director del AMSS;
  - \_ Dirigir el proceso de formulación y evaluación técnica del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS;
  - \_ Elaborar y proponer al COAMSS, las Normas Técnicas específicas que requieren la puesta en vigencia del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, en concordancia con las políticas, planes y proyectos locales aprobados por los respectivos Concejos Municipales para cada municipio del AMSS;
  - \_ Velar porque los proyecto de parcelación y construcción que se desarrollen en el AMSS, cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento señalados por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial;
  - \_ Dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo; el otorgamiento de parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para la realización de proyectos mediante el trámite de revisión vial y zonificación; y efectuar recepciones de obras a todo proyecto a realizar en el AMSS, que cumpla con los requerimientos mencionados en el literal anterior.
- Para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley habrá un Plan Metropolitano de

Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, el cual contendrá:  
a) El Esquema Director del AMSS, aprobado por el COAMSS;

➤ Este Esquema Director del AMSS deberá incluir:

a) El Diagnóstico de los usos del suelo y de la red vial de las vías de circulación;

b) La organización de los usos del suelo, debiendo especificar suelos urbanos, urbanizables, no urbanizables y rurales, la zonificación de los suelos urbanizables y no urbanizables y las normas de usos del suelos determinando los usos permitidos, condicionados y prohibidos de las zonas

c) Organización de las vías de circulación mayor, la cual deberá especificar la red vial y la jerarquía de sus vías.

d) Los criterios y lineamientos para la conservación del Medio Ambiente y el uso racional de los recursos naturales.

b) Los Planes Sectoriales de Inversión Pública, de Vivienda, Educación, Salud, Transporte, Agua Potable y Alcantarillado, Energía Eléctrica Comunicaciones etc.

➤ Los Planes Sectoriales del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, deberán contener por lo menos:

a) Un diagnóstico del sector;

b) La política del sector;

c) La descripción de los proyectos de las obras de infraestructura y de equipamiento urbano correspondientes, sí estos fueran necesarios;

d) Las Normas que regirán los proyectos particulares;

e) La localización espacial y la programación de las metas propuestas a corto, mediano y largo plazo de la inversión pública de acuerdo a los recursos previstos en la planificación económica y social, y a las asignaciones presupuestarias para el AMSS de cada institución

Las normas, regulaciones y determinaciones del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, serán de obligatorio cumplimiento tanto para la administración pública como para cualquier persona natural o jurídica.

### **3.2.4 EL MUNICIPIO (ALCALDÍA)**

#### **a. Concepto y naturaleza**

El Municipio puede ser definido como el ente publico menor territorial primario.

De la definición propuesta se desprenden las siguientes notas:

- a) Es un ente público, por lo que tiene personalidad y es titular de potestades de aquel carácter. Pero al ser ente público menor esta subordinado al Estado, por lo que sus potestades tendrán carácter derivado.
- b) Es territorial en cuanto reúne a todas las personas asentadas en su territorio por lo que se organiza conforme al sistema de la generalidad.
- c) Es primario por ser el primer ente público territorial en el que se organizan para la persecución de todos sus intereses comunes de los ciudadanos.

Según el referido autor, *la Naturaleza* puede abordarse desde dos puntos de vista El Primero sociológico que lo concibe como una agrupación de familias por razón de vecindad; sin embargo, esto no puede ser así ya que en este caso el municipio sería anterior al Estado. El Segundo punto de vista jurídico establece el cual los municipios existen en tanto el ordenamiento jurídico estatal los crea o los reconoce. Creación o reconocimiento que se efectúa tan solo cuando concurren los presupuestos y requisitos exigidos por aquel ordenamiento.

El Art. 202 de la Constitución reconoce jurídicamente al municipio y establece que una ley especial regulará los requisitos para ostentar la administración política local, siendo el Código Municipal la ley especial que regula lo referente a la organización, funcionamiento y ejercicio de las facultades autónomas de los Municipio (Art. 1 C.M.).

La definición del Código Municipal reafirma la naturaleza jurídica planteada al establecer en el Artículo 2: “El Municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro

de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico...”

#### **b. Marco Normativo y Atribuciones en Materia Ambiental**

El Código Municipal es el marco normativo aplicable y en el artículo 4 establece la competencia en materia ambiental,

- a. Participación en la promoción y desarrollo de programas de salud como el saneamiento ambiental.
- b. El incremento y protección de los recursos naturales renovables y no renovables.
- c. Prestación de servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras.
- d. Autorización y tenencia de animales salvajes.

Las municipalidades para cumplir con su competencia relacionada con la protección y preservación del medio ambiente, emiten Ordenanzas Municipales, que son aplicables dentro de la jurisdicción territorial de los municipios. Por ejemplo se puede citar la “Ordenanza de las Zonas Urbanizables, no Urbanizables y de Protección y Conservación de los Recursos Naturales en el Municipio de Apopa”; la “Ordenanza de Veda Temporal para la Construcción en la Cordillera del Bálsamo” y la “Ordenanza de Zonas de Protección y Conservación De Los Recursos Naturales De La Ciudad De Apopa”, entre otras.

### **3.3 PROCEDIMIENTOS PARA DETERMINAR RESPONSABILIDADES POR DAÑOS CAUSADOS AL MEDIO AMBIENTE**

Se habla en estos tiempos de un nuevo Derecho Ambiental “el cual supera la visión exageradamente antropocéntrica del derecho moderno, que sólo se ha ocupado de tutelar al hombre, sus atributos, sus creaciones y actividades; en suma, todo aquello que gira alrededor de ese único centro digno de protección.” Según Meier, Enrique en su tratado: de Derecho Ambiental Hacia el Nuevo Milenio.

En cuanto al bien jurídico tutelado por este derecho del ambiente, hay quienes aseveran que es la <calidad de vida humana>, no solo referida a la idea de comodidad y buena salud física y mental, sino que en sentido amplio.

“La responsabilidad clásica de los funcionarios es concebida como mecanismo para garantizar la reparación de una falta individual, de un hecho pasado, vale decir, ya consumado; pero el progreso de las técnicas y tecnologías y los considerables riesgos que ello implica sobre los bienes, recursos y valores ambientales, conducen necesariamente a un sistema que prevea la indemnización de las víctimas de esos riesgos <técnicos e industriales>, independientemente de la prueba de la culpabilidad, del sujeto responsable del daño ecológico...”

En ese sentido, la responsabilidad jurídica se configura como una técnica o modalidad de política preventiva, destinada a evitar daños irreparables sobre los bienes, recursos y valores ambientales; principio que se ha visto reforzado con el Principio de Precaución de la Convención sobre Diversidad Biológica suscrita en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992”

Lo anterior indica una fuerte tendencia hacia la objetivación del régimen de la responsabilidad por los riesgos o daños ambientales. De tal manera que la responsabilidad subjetiva ha venido pasando insensiblemente a una responsabilidad objetiva es decir, que la reparación del daño ya no se fundamentará en la conducta culpable del presunto autor del ilícito ambiental, sino en la magnitud del riesgo creado por su actividad.

### **3.3.1 LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE ACUERDO AL PROCESO ESTABLECIDO POR LA CONSTITUCION.**

El artículo 236 de la Constitución expresa que: “cualquier persona tiene derecho de denunciar los delitos Y de mostrarse parte, si para ello tuviere las cualidades requeridas por la ley

De acuerdo a lo establecido por el artículo 236 Cn, los ministros y viceministros de estado, responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan.

1. La Asamblea oye a un fiscal de su seno y al indiciado, declarará si hay lugar a formación de causa

2. si hay lugar a formación de causa, se pasarán las diligencias a la cámara de segunda instancia que determine la ley para que conozca en primera instancia

*Si no hay lugar a formación de causa, las diligencias se archivarán*

3. de las resoluciones que pronuncie la cámara mencionada conocerá en segunda instancia una de las salas de la Corte Suprema de Justicia y del recurso que dichas resoluciones admitan, lo conocerá la corte en pleno

4. desde que se declare por la Asamblea Legislativa o por la Corte Suprema de Justicia, que hay lugar a formación de causa, el indiciado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones y por ningún motivo podrá continuar en su cargo

5. Los Funcionarios serán juzgados por los delitos oficiales que cometan, por los tribunales comunes, previa declaratoria que hay lugar a formación de causa, hecha por la Corte Suprema de Justicia

6. Los Funcionarios que tengan conocimiento de delitos oficiales cometidos por Funcionarios o empleados que les estén subordinados deberán comunicarlo a la mayor brevedad a las autoridades competentes para su juzgamiento y si no lo hicieren serán considerados encubridores e incurrirán en las responsabilidades penales correspondientes

7. La violación, la infracción o alteración de las disposiciones constitucionales serán especialmente penadas por la ley, y las responsabilidades civiles o penales en que incurran los Funcionarios Públicos con tal motivo no admitirán amnistía, conmutación o indulto, durante el periodo presidencial dentro del cual se cometieron

8. Los Funcionarios Públicos responderán personalmente y el Estado subsidiariamente, por los daños materiales o morales que causaren a consecuencia de la violación a los derechos consagrados en esta Constitución

### **3.3.2 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SEGÚN MARCOS LEGALES PARA LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS POR INFRACCIONES AMBIENTALES.**

El presente análisis se realiza con el objeto de dilucidar la situación jurídica actual con respecto a los procedimientos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico referente a la toma de denuncias por infracciones ambientales.-

#### ***3.3.2.1 INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO POR DENUNCIAS EN EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (MARN).-***

Una vez que el Ministerio del Medio Ambiente, ha justificado el Procedimiento, de conformidad al Art. 92; o sea, que la infracción sea de las comprendidas en el Art. 86, ordena la Instrucción del Proceso, por Resolución motivada (Art. 93, inc. 1º); o sea, conteniendo todas las formalidades del Art. 93.

Esta es la llave de entrada a la legalidad del Proceso. De esa resolución, se notifica al infractor en la forma que ordena el Art. 220 y 210 del Código de Procedimientos Civiles. Pasados quince días corridos de la notificación, se abre a prueba por diez días hábiles para que el demandado presente pruebas a su favor (Art. 93 inc. Penúltimo y final). Si la prueba en su contra no justifica los hechos, se pone Resolución Motivada de Improcedencia. Sin embargo, según la Constitución, la FGR tiene la potestad de iniciar de oficio la acción penal, en defensa de la sociedad y del principio de legalidad, por lo tanto, se considera que siempre debe notificarse a la Fiscalía, para que ésta haga lo que crea conveniente, de acuerdo a sus procedimientos.

Si la prueba es suficiente, la Autoridad falla conforme a ella y las reglas de la Sana Crítica, y pone resolución motivada de Procedencia (Art. 94 inc. 2º y 95 LMA), la que consistirá en Multa y en Medidas Adicionales, tales como reparación del daño causado al medio ambiente, y/o indemnización por daños irreparables (Art. 83 inc. 4ª). Estas medidas preventivas pueden sustituirse por Fianza que garantice la restauración del real o potencial daño causado (Art. inc. 3º). De la resolución se admite recurso de Revisión para ante el Ministro, quien resuelve dentro de cinco días hábiles (Art. 97). La certificación de la resolución tiene fuerza ejecutiva y se procede al Juicio Ejecutivo de Embargo, así: si los daños son a particulares, la acción es privativa ante el Juez de lo Civil respectivo. Si no

repara el daño causado, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales lo determina por peritos (Art. 96 inc. 1º), y la certificación del valúo tiene fuerza ejecutiva que la notifica a la FGR para que siga el juicio en representación del Estado. Se notifica a la fiscalía para que inicie la acción penal (Art. 106 LMA y Art. 263-A Pn.).

La Ley del Medio Ambiente en su Art. 99 ordena otro procedimiento: que de la responsabilidad civil y penal resultante de la infracción, conocerán los Tribunales Agroambientales de Primera Instancia y las Cámaras Agroambientales de Segunda Instancia, en apelación. La necesidad de erigir la Jurisdicción Agraria, está orientada en el Art. 131, ordinal 31º de la Constitución de la Republica; esto lo contiene la Ley del Medio Ambiente, sin embargo, en los primeros meses del año de 1998 (fecha en la cual ya estaba preparado el Ante Proyecto de esta ley, incluyendo la discusión del mismo entre la Corte Suprema de Justicia, la Comisión de Medio Ambiente y Salud, y el entonces Ministerio de Justicia), se tomó la decisión de no proceder con la con la creación de los mencionados tribunales agroambientales.

En defecto, la misma Ley del Medio Ambiente dejó resulta la situación de este vacío legal, al disponer en su Art. 111, que mientras no sean creados estos Tribunales, conocerá supletoriamente los Juzgados de Primera Instancia y Cámaras de Segunda Instancia con competencia en materia Civil, o según el caso.

### **3.3.2.2 PROCEDIMIENTO CIVIL**

En el caso del procedimiento judicial por la vía civil, la Ley del Medio Ambiente en el Art. 99 y siguientes establece que “La jurisdicción ambiental para conocer y resolver las acciones a través de las cuales se deduzca la responsabilidad civil derivada de actos que atenten contra el medio ambiente” corresponde a los Tribunales Agroambientales de Primera Instancia y a las Cámaras Agro ambientales de Segunda Instancia de San Salvador.

No obstante ante la inexistencia de estos tribunales especiales la misma ley traslada la competencia ambiental a los Juzgados de Primera Instancia y a las Cámaras de Segunda Instancia con competencia en materia civil o mixtos, según las disposiciones transitorias y

finales de la Ley del Medio Ambiente. Esto implica que las acciones civiles contempladas en la Ley del Medio Ambiente se tramitarán en juicio sumario, mediante las normas del Código de Procedimientos Civiles (Art. 512).

El proceso civil por daños ambientales puede ser iniciado por: a) Persona natural o jurídica que haya sufrido el daño; b) Por cinco ciudadanos miembros de una comunidad que carezca de personalidad jurídica y c) El Fiscal General de la República o por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Art. 101 LMA.

Analizando el literal “a” vemos una clara limitante a la teoría del daño ambiental en cuanto interés difuso considerado por el nuevo derecho ambiental, pues en éste literal se establece una exigencia de haber sufrido el daño como si éste sólo pudiera afectar a una persona y a un lugar determinado.

El Art. 102 LMA establece que el procedimiento civil es de carácter sumario es decir, que su resolución es breve y se le aplican la regla del Art. 975 Pr.C. en cuanto que “De la demanda se dará traslado por tres días a la parte contraria, y con lo que conteste o en su rebeldía se recibirá la causa a prueba por ocho días .....si fuere necesario, y vencidos se dictará dentro de los tres días siguientes la sentencia que corresponda...”

La responsabilidad civil puede recaer sobre el Estado, los entes descentralizados o cualquier persona (natural o jurídica) sea por acción u omisión que atente contra el ambiente. Un tipo de sanción que se impone a quien resulte responsable y que sirve para reparar el daño ocasionado al ambiente, es ordenar la restauración de los ecosistemas; pero cuando esto no es posible, por cuanto el daño es irreversible, se debe ordenar acciones de carácter “compensatorias” al ambiente.

Analizando el Art. 121 del Reglamento de la Ley del Medio Ambiente encontramos que “la obligación de reparación los daños al medio ambiente” es una sanción accesoria y cuando es imposible repararlo se exige una “indemnización” conforme al Código de Procedimientos Civiles. Es curioso que la ley no ha incluido qué tipo de acciones deben realizarse para compensar al ambiente; para el caso, si se ordena reforestar la zona imaginemos cuántos años han de transcurrir para que el ecosistema vuelva a tener el estado en que se encontraba, por ejemplo un árbol puede tardar más de 15 años para que se desarrolle como tal además, algunas especies son nativas y no existen en otras partes de la región.

En el caso de que el Estado deba responder por actos de funcionarios y empleados públicos, la misma ley en el Art. 100 establece que serán los funcionarios y empleados los que respondan directa y principalmente y el Estado en forma subsidiaria.

Es importante esta diferenciación que establece la ley puesto que si sólo se responsabiliza al Estado por los daños al ambiente quedarían en la impunidad los actos de las personas naturales, siendo esto injusto pues en todo caso son las personas naturales las que ocasionaron el daño y son perfectamente determinables. Recordemos que el Estado como tal es un ente abstracto compuesto por un territorio, un pueblo y un sistema jurídico, y de condenarse al Estado a indemnizar no es más que trasladar al pueblo en general los costes del daño ocasionado por un particular.

### ***3.3.2.3 PROCEDIMIENTO DE DENUNCIAS CON RESULTADOS PENALES ANTE LA FISCALIA GENERAL DE LA REPUBLICA (FGR).***

En los procedimientos para imponer sanciones consistentes en arresto o multa administrativos, de conformidad a las leyes que dan competencia a las respectivas autoridades, en las infracciones ambientales, supuestamente nada tendría que ver la Fiscalía General de la República, si no existieran resultados penales.

Esto es deducible, no sólo de las respectivas leyes, que en nada le dan esta competencia a la Fiscalía General de la República, con excepción de la Ley del Medio Ambiente en su Art. 91 inc. 2º, que se la otorga para que, al tener conocimiento por cualquier medio de una infracción ambiental, proceda de inmediato a inspeccionar en el lugar donde se hubiese cometido la infracción. Ninguna otra ley de materia ambiental, le otorga esta competencia a la Fiscalía, por lo que tiene que estar a resueltas del fenecimiento del proceso administrativo; e incluso, la Ley del Medio Ambiente no la faculta a que imponga sanciones administrativas, sino sólo efectuar las primeras diligencias y aunque el Art. 91 de la Ley no lo dice, tendrían que pasar el resultado de la inspección al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por otra parte, la Fiscalía General de la República no es autoridad administrativa, sino que forma parte del Ministerio Público, juntamente con la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. La competencia de la Fiscalía para intervenir en hechos que no constituyen delitos, especialmente en contravenciones de leyes ambientales se deriva de

las atribuciones que concede la misma Constitución, la cual en su Art. 193 N° 1 y 2, ordena: “Defender los intereses de la Sociedad”; y “Promover de oficio, o a petición de parte, la acción de la justicia en defensa de la legalidad”.

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

El mismo Código Procesal Penal, en el Art. 95, está reconociendo el derecho a querrela, en aquellos delitos que afecten “intereses difusos o de la colectividad”. El medio ambiente, cae dentro de esta categoría, en los derechos denominados de “tercera generación”; y nadie mejor que la Fiscalía General de la República, por mandato constitucional, la que puede intervenir, como establece el Art. 193 N° 1° y 2°, en defensa de la sociedad y del principio de la legalidad. Ahora bien, en cuanto a la competencia penal, las atribuciones de la Fiscalía General de la República están constitucionalmente justificadas, en el mismo Art. 191 ord. 3°, en cuanto a “dirigir la investigación del delito”; y en el ord. 4°, a “promover la acción penal de oficio o a petición de parte”. Esta atribución la desarrolla el Art. 228 del Código Procesal Penal, que faculta a la Fiscalía a recibir denuncias de cualquier persona que presencie la perpetración de un delito de acción pública (los delitos relativos al medio ambiente, son de esta naturaleza). La denuncia puede presentarse por escrito o en forma verbal, haciendo constar en acta (Art. 230 Pr.Pn.).

Por lo anteriormente expuesto, si la Constitución le da la facultad a la Fiscalía de promover la acción penal de oficio o a petición de parte; y el Código Procesal Penal la faculta para recibir este tipo de denuncia, no tendría por qué, en los delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente, esperar a que se agote la vía administrativa, sino que orientar la acción penal inmediatamente que tuviese conocimiento del hecho, sin perjuicio que la autoridad administrativa haga lo propio con la sanción administrativa; o sea, llevar ambas acciones en forma paralela. Por lo que a nuestro entender, el art. 263-A del Código Penal resulta inconstitucional, ya que la Fiscalía tiene que esperar a que se agote la vía administrativa para poder iniciar la acción penal, lo cual limita las amplias facultades que la Constitución le confiere en el Art. 193.

#### **3.3.2.4 INICIO DEL PROCESO PENAL (Pr.Pn.)**

La Fiscalía General de la República es la puerta por donde entra la justicia penal, pues ésta no se inicia si no hay requerimiento fiscal, el que se formula cuando recibe las diligencias iniciales de la PNC (Art. 234 y 247 inc. Final Pr.Pn.; o cuando la Fiscalía recibe directamente la denuncia (Art. 235 Pr.Pn.).

El Juez de Paz celebra Audiencia Inicial a requerimiento del fiscal (Art. 248 y 253 Pr.Pn.), la cual se hace constar en un acta (255 Pr.Pn.). La resolución del Juez puede consistir, de conformidad al Art. 256 Pr.Pn., en lo siguiente:

- Ordenar la Instrucción;
- Decretar o mantener la detención del imputado;
- Decretará la desestimación solicitada por el fiscal;
- Dictará el sobreseimiento provisional;
- Prescindirá de la persecución penal cuando proceda la aplicación de un principio de oportunidad, suspendiendo o archivando las actuaciones;
- Suspender condicionalmente el procedimiento;
- Resolver conforme a procedimiento abreviado;
- Admitir o rechazar al querellante;
- Autorizar la conciliación, cuando haya sido acordada por las partes;
- Sobre cualquier otro incidente.-

#### **3.3.2.5 PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE LA POLICIA NACIONAL CIVIL, POR DENUNCIA O DE OFICIO, EN LOS DELITOS AMBIENTALES**

La PNC no tiene en ningún momento facultades de imponer sanciones ambientales, su misión es la de investigar por cuenta propia, a petición de parte o de la Fiscalía, los hechos para identificar y aprender a los autores y partícipes de los mismos, y recoger pruebas y antecedentes necesarios. Esta facultad no se la otorga su Ley Orgánica, sino que el Código Procesal Penal (Art. 239 inc. 1°).

Este mismo Código ordena que los Oficiales, Agentes y Auxiliares de la Policía deben cumplir sus funciones de investigación, bajo el control de los Fiscales y ejecutarán las órdenes de éstos y de los jueces (Art. 240 inc. 1° Pr.Pn.).

Más claramente, las atribuciones y obligaciones de la PNC, se las otorga el Art. 241 Pr. Pn.; las cuales son:

- Recibir denuncias;
- Cuidar que los rastros del delito sean conservados y cuidar que los lugares y cosas, no se modifiquen hasta que llegue el encargado de la inspección;
- Hacer que el estado de personas y cosas permanezcan sin alterar;
- Ordenar, si es indispensable, el cierre de algún establecimiento, donde se haya cometido delito;
- Citar o aprehender al imputado;
- Identificar al imputado, determinando sus generales;

### ***3.3.2.6 PROCEDIMIENTO PARA LAS DENUNCIAS ADMINISTRATIVAS EN LAS ALCALDÍAS MUNICIPALES.***

El Código Municipal, establece que los Concejos Municipales pueden imponer sanciones por medio de Ordenanzas (Art. 126 C.M.); determinando el tipo de sanciones que consisten en: multas, arresto, comiso o clausura (Art. 26).

El Alcalde, personalmente o mediante Delegado, inicia de oficio el procedimiento (Art. 131), y notifica en forma legal al infractor (Art. 131 inc. 2°), se abre a pruebas por tres días (Art. 131 inc. 3°). Transcurrido el término de prueba, se pronuncia sentencia dentro de dos días siguientes (Art. 131 inc. 2°).

De la sentencia se admite recurso de apelación para ante el Concejo Municipal (Art. 137 inc. 1°), el que notifica y abre a pruebas por cuatro días (Art. 135 inc. 3°), transcurridos los cuales, resuelve confirmando o revocando (Art. 137 inc. 4°).

La certificación de la sentencia tiene fuerza ejecutiva (Art. 131 inc. 4°). La multa se fija por el Alcalde o el Concejo Municipal, si no está ya establecido por la Ordenanza, según la gravedad de la infracción y la capacidad económica del infractor (Art. 128).

### **3.3.2.7 RESPONSABILIDADES POR INFRACCIONES COMETIDAS EN LA LEY DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR Y DE LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS**

Toda persona natural o jurídica que haya participado en la planificación dentro de las áreas de diseño establecidas en esta ley, en la ejecución o en la supervisión de las obras el control de los materiales utilizados en las mismas, será responsable por las fallas en las edificaciones, provenientes de la negligencia o deficiencia en su trabajo; esto manifiesto en los documentos idóneos tales como planos, especificaciones técnicas de construcción, reportes, bitácoras y otros, por lo cual responderá ante las autoridades correspondientes.

Art. 73.-Toda persona que altere las condiciones del suelo, de las edificaciones o cambie el uso de las mismas para el cual fueron diseñadas, sin autorización de la OPAMSS, liberará de toda responsabilidad a las personas mencionadas en el artículo anterior, y será el propietario quien responderá ante la autoridad competente por daños causados a terceros, sin perjuicio de las sanciones impuestas por otras leyes.

Asimismo, el propietario responderá por daños y perjuicios a terceros, cuando la obra sea ejecutada sin contar con las personas idóneas para su dirección y supervisión.

Art. 74.-Los Concejos Municipales de los municipios que conforman el AMSS, serán los responsables de la custodia y mantenimiento de las áreas verdes y equipamiento social, los cuales no podrán hacer otro uso de las mismas, más que aquellos que esta Ley o el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS o el Código Municipal establezca.

Ninguna autoridad gubernamental o municipal podrá hacer uso o autorizar el uso de las zonas de protección ecológica, zonas de protección de ríos, quebradas y otros accidentes naturales, servidumbres y derechos de vía para fines diferentes para los cuales fueron destinados.

### **3.3.2.8 De las Transgresiones, Sanciones y Recursos**

Art. 75.-Toda trasgresión a la presente ley y su Reglamento, así como el incumplimiento

de las normas técnicas determinadas en los planos y documentos, códigos y reglamentos relativos a la urbanización y construcción, resoluciones y permisos de parcelación o construcción, están sujetos a sanción conforme la ley

Art. 76.-Las sanciones antes mencionadas serán las siguientes:

➤ **Suspensión de la obra**

Se ordenarán la suspensión de las obras de construcción o parcelación, cuando se incurra en cualquiera de las siguientes situaciones: Artículo 77 de la ley:

- a) Falsedad en los datos consignados en las solicitudes de permisos;
- b) Carecer en las obras, sin causa justificada, de la bitácora o por omitirse en la misma los datos necesarios que el Reglamento establezca
- c) Ejecutarse una obra o parcelación sin la autorización correspondiente;
- d) Ejecutarse una obra, modificándose lo aprobado en la revisión vial y zonificación, sin haberse autorizado previamente dichas modificaciones;
- e) Ejecutarse una obra sin Director correspondientes;
- f) Ejecutarse, sin las debidas precauciones, obras que pongan en peligro la vida o la propiedad de las personas;
- g) No acatar las disposiciones relativas a la protección al medio ambiente.

➤ **Sanción Económica**

La aplicación de sanción económica procede cuando el constructor o propietario se haga acreedor a una segunda o tercera notificación sobre la misma transgresión en cuanto a la suspensión de la obra.

La aplicación de la sanción económica al constructor, cuando se trate de la segunda notificación por la misma transgresión consistiría en el 50% del valor tasado de la parte de obra objetada; en el caso de la tercera notificación será el 100% de dicho valor tasado. Si el constructor reincidiera en ese tipo de transgresión se trasladará el caso al Registro Nacional de Arquitectos, Ingenieros, Proyectistas y Constructores, para que proceda a la aplicación de la sanción correspondiente, artículo 78 de la ley de ordenamiento territorial

Las trasgresiones a las disposiciones tendientes a la preservación del medio ambiente serán sancionadas con una multa equivalente al 50% del valor del terreno .

El monto de dichas sanciones económicas ingresará a los fondos del municipio de la jurisdicción de la obra sancionada.

➤ **Suspensión de Los Servicios Públicos**

Art. 80.-Se procederá a la suspensión de los servicios públicos de la obras, cuando el infractor no acate la tercera orden de suspensión en el término señalado en la notificación correspondiente

➤ **Demolición de la Obra Objetada**

Art. 81.- Se ordenará la demolición de las obras de construcción o urbanización cuando se incurra en cualquiera de las siguientes situaciones.

- a) Por haber ejecutado una obra o parte de ella sin cumplir los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento de esta Ley y otros reglamentos;
- b) Cuando una obra por su mala construcción o ubicación, amenace la salud o ponga en peligro la vida o propiedad de las personas;
- c) Cuando en las obras suspendidas o clausuradas no puedan hacerse las modificaciones necesarias para adaptarlas a los requisitos mínimos establecidos en el Reglamento de esta Ley;
- d) Por ubicarse la obra fuera de la línea de construcción o dentro de la zona de retiro obligatoria o dentro de la vía pública;
- e) Cuando el destino de la obra haya sido considerado como uso prohibido en la calificación de lugar o en el plano general de zonificación del AMSS según la matriz de usos del suelo; El Artículo 82, establece que se procederá a la demolición por parte del municipio a cuenta del propietario o constructor según el caso, cuando no se hubiere atendido la orden de demolición en el término señalado en la notificación correspondiente.

Art. 83.- Las multas que se impongan, deberán ser pagadas dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución en que se imponga, salvo que se interponga algún recurso; en cuyo caso la obligación de pago será dentro de los cinco días hábiles

posteriores a la resolución definitiva; la certificación de la resolución que impone la multa respectiva tendrá fuerza ejecutiva. Fuera de estos plazos, la multa causará el interés del 2% mensual.

Art. 84.- De todo incumplimiento o trasgresión en una obra, la OPAMSS deberá comunicarlo al Alcalde Municipal o funcionario delegado de la localidad donde se cometiere la infracción, para los efectos señalados en el artículo 88 de la presente ley.

Toda reincidencia de un constructor será notificada al Registro Nacional de Arquitectos, Ingenieros Projectistas y Constructores, para que se proceda aplicación de sanción correspondiente.

Art. 85.- La variación del uso del suelo, sin el permiso correspondiente, dará lugar a la aplicación de sanción de acuerdo al siguiente procedimiento:

#### **PRIMERA NOTIFICACION**

Se indicara la trasgresión y el plazo en el cual deberá legalizar su situación.

#### **SEGUNDA NOTIFICACION.**

Se indica el término en el se procederá a la suspensión de servicios públicos de no atenderse la primera y segunda notificación, se aplica sanción económica del 10% del valor del inmueble.

#### **TERCERA NOTIFICACION**

Suspensión de los servicios públicos y clausura de la edificación.

Art. 86.- La aplicación a la sanción económica al propietario de la parcelación cuando se trate de la segunda notificación por la trasgresión consistirá en una multa en efectivo equivalente al 5% del valor del inmueble según peritaje realizado en el mismo, en caso de la tercera notificación la multa será del 10% del valor del inmueble y clausura de la parcelación definitiva.

Art. 87.- De toda resolución o acuerdo técnico que tome la OPAMSS, conforme a esta ley y su reglamento, y que se considere desfavorable al interesado, este podrá solicitar a la OPAMSS revisión con exposición de motivos. En caso de una resolución negativa, podrá recurrir al Concejo Municipal respectivo, dentro de los quince días hábiles siguientes de notificadas la resolución.

En tal virtud el Concejo Municipal solicitará la información y pruebas pertinentes a la OPAMSS, y resolverá en un plazo no mayor de treinta días hábiles después de oír al interesado.

Art. 88.-La autoridad competente para sancionar, previo el juicio administrativo correspondiente será el Alcalde Municipal o Funcionario delegado de la localidad, donde se cometiere la infracción según lo establece el Código Municipal en el art. 131. Cuando el Alcalde o funcionario delegado tuviere conocimiento por notificación de la OPAMSS, que una persona, natural o jurídica, a cometido infracción a la presente ley, dentro de su ámbito Municipal, iniciara el procedimiento, y solicitará a la OPAMSS las pruebas que se consideren pertinentes

De la prueba obtenida notificará en legal forma al infractor para que comparezca dentro de las cuarentas y ocho horas siguientes a la notificación. Si compareciere en su rebeldía abrirá pruebas por ocho días y pasado el término resolverá dentro de los dos días siguientes.

Para dictar sentencia la autoridad adquirirá su convencimiento por cualquier de los medios establecidos en la ley.

La certificación de la resolución que imponga una multa tendrá fuerza ejecutiva.

Art. 89.- De las resoluciones del Alcalde o funcionario Delegado, se admitirá recurso de apelación para ante el Concejo dentro de los tres siguientes a su notificación. Interpuesto el recurso de apelación, el Alcalde dará cuenta al Concejo en su próxima sesión quien designará algunos de sus miembros o algún funcionario para que lleve la sustanciación del recurso y lo devuelva oportunamente para resolver. Admitido el recurso por el Concejo se notificará al apelante y se abrirá a prueba por el término de cuatro días.

Transcurrido el término de pruebas el encargo de la sustanciación devolverá el expediente al Concejo para que resuelva

Art. 90.- Las multas establecidas en la presente ley, ingresaran al municipio del lugar donde se cometió la infracción.

Art. 91.- En lo no dispuesto en la presente ley, tendrá aplicación la ley de Urbanismo y Construcción o aquella que haga sus veces y sus reglamentos.

### **3.4 ANÁLISIS DEL DESLIZAMIENTO EN LA CORDILLERA DEL BÁLSAMO A CONSECUENCIA DEL TERREMOTO DEL 13 DE ENERO DE 2001 EN LA COLONIA LAS COLINAS**

A continuación se hace un análisis de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Santa Tecla, donde se ha querido responsabilizar a un fenómeno natural, de unas tragedias, siendo los responsables un grupo de personas, por lo que el incremento en los daños causados por los terremotos ha ido de la mano con los acelerados procesos de urbanización en diferentes zonas del país.

La construcción de casas y carreteras en terrenos no apropiados, sin planificación y sin coordinación, ha ido generando cada vez más zonas de alta vulnerabilidad. El gobierno salvadoreño asocia el desarrollo a la creación de nueva infraestructura.

La construcción de nuevas colonias, carreteras y centros comerciales se presenta como señal de que el país avanza. Muchas de las calles y colonias de reciente construcción colapsaron en la emergencia. Las colonias de alto nivel de vulnerabilidad fueron construidas hace menos de 10 años y presentaron ya en esta ocasión serios problemas. La construcción de nuevas calles y carreteras sin un buen sistema de drenajes llenó de lodo las vías. La mayoría de los deslizamientos ocurrieron en las vías de comunicación y, paradójicamente, en muchas de las recién inauguradas con gran despliegue.

Se sabe que en la medida en que las construcciones de zonas residenciales, centros comerciales y calles sellen el suelo e impidan la filtración del agua, ésta correrá, caudalosa y con gran fuerza, hacia las partes bajas de la ciudad, por las depresiones naturales, muchas de ellas ahora embovedadas, o incluso clausuradas. La tesis “del diluvio irrepitable” que enarbó el gobierno carece de fundamento. Los deslizamientos,

las inundaciones, y los sismos no fueron un capricho de la naturaleza y volverán a repetirse, porque son una consecuencia directa de la actuación irresponsable de los gobiernos actuales y de las empresas constructoras. La población, sin duda, necesita educación para que colabore a mantener las medidas necesarias ante un peligro inminente. Pero responsabilizar a la población por su descuido e ignorancia, no exime al gobierno de ARENA de la suya. Además, es al gobierno a quien corresponde velar para evitar ese descuido y educar a la ciudadanía. La vivienda precaria de miles de familias de escasos recursos, que viven en riesgo continuo, tampoco es una decisión libre, pues no tienen alternativa. La pobreza las empuja a la precariedad y al peligro. La construcción imprudente de urbanizaciones es también responsabilidad del gobierno, ya que las ha autorizado o tolerado.

Al salir el país de los momentos más dramáticos habrá que exigir a los funcionarios responsables que rinda cuentas. Se trata de un asunto de discusión pública de primera importancia. ¿Qué se hizo para proteger, desde el Estado, a la población más vulnerable? ¿Cuál fue el desempeño de las diferentes carteras de Estado en el manejo del desastre en el caso de las colinas? ¿Está preparado el gobierno para hacer frente a situaciones de emergencia? ¿Cuál es la responsabilidad del gobierno ante las víctimas? ¿Es la complicidad de los gobiernos de ARENA con los grandes empresarios de la construcción - el grupo Roble, por ejemplo- una de las causas del deterioro del medio ambiente en las zonas altas de San Salvador y Santa Tecla? Si es así, ¿cómo deducir responsabilidades? ¿Van a asumir los responsables los costos económicos de los daños provocados? Ojalá que el silencio cómplice no impida, como en otras ocasiones, que los causantes de tanto daño -empresarios voraces y funcionarios ineptos- se queden sin ser debidamente castigados.

No deja de ser una ironía cruel que, en estas circunstancias, el gobierno se atreva a mantener el lema que proclama que El Salvador es “un país seguro para progresar en paz”. Las tragedias de lo ocurrido el pasado 13 de enero de 2001, han demostrado lo contrario.

No sólo la violencia social es fuente de inseguridad. También lo es la irresponsabilidad con la que los más poderosos de nuestra sociedad han tratado a la Naturaleza.

A ningún funcionario gubernamental puede responsabilizarse por la muerte de 536 personas y los daños a más de 300 residencias ocurridos en Las Colinas, durante el terremoto que sacudió el país el 13 de enero de 2001. Así lo determinó una resolución de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) emitida el pasado 27 de junio de 2001<sup>55</sup>

Sin embargo, la Sala no entró a conocer la demanda, desde el inicio, por los decesos, ya que, según los magistrados, el derecho a la vida sólo lo pueden reclamar los ciudadanos que lo ostentan y estos ya están muertos, Fueron familiares y afectados por los daños causados por ese terremoto quienes acusaron a tres funcionarios de no informar ni tomar acciones que evitaran los percances y las muertes.

Ellos eran el ministro de Obras Públicas, José Ángel Quirós, el viceministro de Vivienda, César Alvarado y el arquitecto Mario Lungo, director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

La destrucción y muerte ocurrió luego de que millones de metros cúbicos de tierra cayeran sobre la residencial “Las Colinas”, localizada en Nueva San Salvador, La Libertad.

La demanda acusaba a los funcionarios de no tomar medidas preventivas en Las Colinas antes de que sucediera el terremoto, lo cual constituyó una violación a la seguridad jurídica que protege la Constitución. Los damnificados alegaron que los tres funcionarios mencionados “debían actuar en defensa de los derechos humanos y proteger, además de la seguridad jurídica, el derecho de propiedad”.

Los acusadores presentaron algunos mapas y estudios que no fueron suficientes como para creer que a los acusados pudiesen responsabilizarse por lo que ocurrió en ese vecindario.“

Tampoco puede exigirse --dijeron los magistrados-- que pudiesen llevar a cabo labores preventivas, simplemente porque no se puede prevenir algo de lo que no se tenía certeza que sucedería”.

---

<sup>55</sup> El Diario de Hoy, Junio de 2001

El recurso fue resuelto por la antigua Sala que fungió hasta el 30 de junio. Al examinar la Sala un mapa de riesgo que presentaron los demandantes se dijo que no podía ser considerado como “verdadero elemento de peligrosidad sísmica como son las descargas dinámicas en el suelo”. Al final, los magistrados Agustín Calderón, René Hernández Valiente, Eduardo Tenorio, Mario Solano y Enrique Acosta establecieron que los demandantes tampoco pudieron probar que los funcionarios tuviesen información técnica previa sobre el terremoto.

“Los mapas aportados no son indicativos de esa circunstancia y las consecuencias exactas de un fenómeno natural de estas características son imprevisibles, aún por la más avanzada tecnología”, expresaron los magistrados, por lo que se pone en evidencia que ningún funcionario resultó responsable por las urbanizaciones descontroladas que se hicieron en la cordillera del bálsamo.

Para analizar el caso del deslizamiento en una parte de la Cordillera del Bálsamo es indispensable conocer la ubicación geográfica del sector que resultó principalmente dañado. En este sentido tenemos que “La ciudad de Nueva San Salvador, conocida como Santa Tecla, está ubicada en una planicie a orillas de las faldas del Volcán de San Salvador con una elevación de 920 metros sobre el nivel del mar. Sus coordenadas geográficas centrales, son: 13° 40'20"LN y 89°17'21"LWG.”<sup>160</sup> La zona sur del Municipio supera los 1000 metros sobre el nivel del mar.<sup>56</sup>

El lugar denominado Cerro La Gloria, ubicado en la zona sur, es una elevación integrada a la Cordillera del Bálsamo o comúnmente conocido como la cadena montañosa de El Salvador. Aquí se construyó la Urbanización Las Colinas la cual resultó con daños de mayor envergadura en el terremoto del 13 de enero de 2001 pues éste produjo víctimas humanas y daños materiales significativos al desprenderse un alud de tierra húmeda (lodo) que arrasó a más de 200 viviendas “totalizando en el Departamento de Nueva San Salvador 15,726 viviendas destruidas.”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Instituto Geográfico Nacional: Monografía de Departamento de La Libertad

<sup>57</sup> ver en [www. Desinventar.org](http://www.Desinventar.org)

Según datos oficiales proporcionados por los diferentes Ministerios a las Misiones de Asistencia Técnica para la Evaluación de los Efectos de los Terremotos de enero y febrero de 2001 en El Salvador se tiene que “El terremoto ocurrido el 13 de enero dejó mayores pérdidas humanas en los municipios de Nueva San salvador (585) y Comasagua del departamento La Libertad, seguidos de los municipios de Santa Ana (42), San Vicente (28) y Armenia (23). Mientras que el terremoto del 13 de febrero afectó principalmente al departamento de Cuscatlán en los municipios de Cojutepeque (56), Candelaria (46) y Santa Cruz Analquito (22), al igual que Verapaz (22) en el departamento de San Vicente”. “Por otra parte, por el relieve y condiciones geológicas de El Salvador, el terremoto del 13 de enero provocó, entre los fenómenos inducidos, un enorme número de deslizamientos (derrumbes) de tamaños variables, entre pocos y varios miles de metros cúbicos. Sus efectos inmediatos fueron devastadores al sepultar centenares de viviendas, generando muchos de los muertos, interfiriendo las comunicaciones terrestres, incluidos tramos del corredor vial centroamericano, afectando áreas de cultivos y represando cursos de agua. El mayor número de deslizamiento ocurrió en el departamento La Libertad totalizando 15,315.”

#### **3.4.1 Situación ambiental de la Cordillera previo a la urbanización**

Analizando el Mapa de Usos de Suelo de El Salvador que data de 1996 y que fue elaborado por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) para la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería se observa que El Salvador tiene los siguientes usos del suelo: 1) bosques naturales, 2) bosques salados, 3) café, 4) caña de azúcar, 5) centro turístico 6) coco, 7) frutales, 8) Henequén 9) hortalizas, 10) kenaf, 11) lava, 12) musáceas, 13) no aptas, 14) pastos y granos básicos, 15) áreas urbanas.

En cuanto al Departamento de La Libertad se observa que el suelo, era mayormente ocupado para el pasto y cultivo de granos básicos; en tanto la zona que actualmente ocupa Santa Tecla se observa que estaba ocupada por inmensos cafetales y árboles tanto frutales como maderables.

### 3.4.2 Cronología de los hechos ocurridos en la Zona de La Cordillera del Bálsamo<sup>58</sup>

**1882.** “La alcaldía de Nueva San Salvador emite un documento llamado "Acuerdo sobre conservación de los bosques". En él se establece la protección de la Cordillera del Bálsamo.” La siguiente cronología que data desde enero 28 de 1894 hasta febrero 23 de 1896 ha sido resumida del Editorial publicado en La Prensa Gráfica: *La Depredación de “La Colina” es cosa vieja* por Ernesto Rivas Gallont

**1894, enero 28.** El Alcalde de Santa Tecla, Don José Antonio González, informó a su Consejo que un prominente teceleño había sido sorprendido descuajando y cercando gran parte de la colina sur de la ciudad y que, por los serios perjuicios que estaba causando se había ordenado que se suspendieran todos los trabajos. Tal suspensión suscitó un conflicto jurídico entre la Comuna y el dueño, pues este último adquirió los terrenos por medio del Ministro de Gobernación de aquel entonces Dr. Domingo Jiménez, quien ordenó a la municipalidad abstenerse de toda acción en contra del depredador.

**Abril 2, 1894.** El conflicto llegó hasta la Presidencia de la República del General Carlos Ezeta pues era bastante claro que los terrenos se habían vendido a un ínfimo precio y en una transacción privada; por tanto el Presidente Ezeta manifestó que atendería la súplica de la municipalidad y que daría orden de revocatoria del acuerdo de venta de los terrenos (lamentablemente un golpe de Estado derrocó al mes siguiente al Presidente y su promesa no se materializó). Es importante destacar que los lugareños de ese entonces ya habían identificado que la depredación de esa colina representaría un riesgo de salubridad y servicio para ese vecindario y este fue el principal argumento para que el Presidente tomara la decisión de revocar la venta sin obviar la fraudulencia de la misma.

**1896, Febrero 23.** En vista del derrocamiento del General Ezeta se notificó al nuevo presidente de la petición de la Alcaldía y transcurridos los dos años sin obtener respuesta la municipalidad teceleña solicitó al supremo gobierno que le seda la propiedad de la colina sur, facultándola para venderla e invertir su producto en las obras públicas que tenía proyectadas.

---

<sup>58</sup> La Prensa Gráfica Sección Editorial, Domingo 19 de Agosto de 2001

**1917, junio 16.** El volcán de San Salvador hace erupción. Sus cenizas cubrieron la superficie de la Cordillera del Bálsamo; la capa que cubre dicha cordillera está compuesta por tierra poco compacta.

**1983.** Nueva San Salvador entra a un proceso de deforestación, causado por empresas constructoras, las cuales arrasan con todo lo que es vegetación borrando poco a poco la magia de la frescura que antes existía en ese lugar. Es en este año cuando “La Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) otorga permisos para construir las colonias **La Colina I y II** en las faldas de la Cordillera del Bálsamo”. Además se inician trabajos de terracería en la finca y granja el paraíso, y después de un año y medio ya no era finca ni mucho menos granja sino que pasó a ser Residencial El Paraíso.

“**1985.** Se construye la Residencial Cimas del paraíso junto a la Residencial El Paraíso ubicada un poco más arriba, es decir más elevada.

**1990, junio 25.** Se emite la Ordenanza del Control de Desarrollo Urbano y de la Construcción en el Municipio de Nueva San Salvador. En su Art. 29 manifiesta “En los casos que estipule que el permiso lo extenderá el Consejo a través de la OPAMSS este será válido únicamente si lleva la firma original del Alcalde de Nueva San Salvador”. Esta ordenanza pretendía que no se falsificara documentos para construcción y que la municipalidad esté en conocimiento de los permisos.

**1995, agosto 14.** Se emite un acuerdo municipal de la Alcaldía de Santa Tecla a petición de la OPAMSS para congelar los trámites de autorización para poder construir hasta obtener los resultados finales del PLAMADUR –AMSSA y debido a que éste vino a confirmar esta zona tendrá la calificación definitivamente de zona de máxima protección.”

“**1995, agosto 17.** El diputado David Acuña, del partido Movimiento Nacional de Solidaridad, denuncia a un periódico local que “los daños en la zona (de la Cordillera del Bálsamo) podrían ocasionar erosión de suelos, muerte de animales silvestres y deslaves de tierra”.

**1997, mayo 12.** Habitantes de Santa Tecla realizan una marcha en protesta por la depredación de la Cordillera del Bálsamo. Ellos temen deslaves en la zona.

**1997, junio.** POSAMACO Consolidada por medio de su apoderado legal presenta una demanda ante el Juzgado Segundo de lo Penal de Nueva San Salvador por supuesta difamación a persona jurídica.

**1997, diciembre 15.** El Juzgado Segundo de lo penal de Nueva San Salvador deniega la detención provisional solicitada por POSAMACO sobreseyendo provisionalmente a los acusados.

**1998, enero 16.** POSAMACO interpone recurso de revocatoria contra la resolución anterior. Este fue resuelto positivamente dejando sin efecto el sobreseimiento.

**1998, febrero 21.** El Concejo Municipal de Nueva San Salvador emite el Decreto No. 4 que contiene la Ordenanza de Veda Temporal para la Construcción en la Cordillera del Bálsamo. Una de las razones principales es que el 67% de la Cordillera del Bálsamo pertenece a dicho municipio.

**1998, octubre 19.** Según el Centro Salvadoreño de Tecnología Apropiable (CESTA), construir en la zona de la Cordillera del Bálsamo viola artículos de la Ley del Medio Ambiente. En esos artículos se establece que, para construir en esta zona, es obligatoria la realización de un estudio de impacto ambiental.

**1999, agosto 12.** La parte defensora, por intermedio del Socorro Jurídico de la Universidad de El Salvador, presenta escrito solicitando se declare desierta la acción y solicita por segunda vez se provea auto de sobreseimiento definitivo a favor de sus patrocinados.

**1999, diciembre 12.** El Juzgado Segundo de Instrucción (antes de lo penal) resolvió sobreseer definitivamente a 9 imputados por el delito de difamación a persona jurídica alegado por POSAMACO.

**2000, junio 26.** POSAMACO CONSOLIDADA S.A. de C.V. gana, a la Alcaldía de Nueva San Salvador, una disputa judicial por la desaprobación de un proyecto urbanístico. POSAMACO, por daños y perjuicios en su contra, puede pedir indemnización a dicha Alcaldía.

**2001, enero 13.** Un terremoto de 7.6 grados en la escala de Richter sacude a El Salvador. Producto de ello, una porción de la Cordillera del Bálsamo deja un saldo de más de doscientas casas y a más de quinientas personas soterradas”

**2001, Julio 17.** La Fundación de Estudios para Aplicación del Derecho (FESPAD) por medio de sus abogados inicia un Proceso de Amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para reclamar por las omisiones consistentes en la falta de prevención suficiente y razonable frente a riesgos detectados en la zona del Cerro La

Gloria y que afectaban las urbanizaciones adyacentes. Los funcionarios demandados son: a) Ministro de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano, b) Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano y c) Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

Desde 1882 se quiere proteger la Cordillera del Bálsamo. A pesar de eso, la advertencia no llegó a oídos ni del gobierno, ni de los constructores, entidades que otorgan permisos, ni a los mismos pobladores que adquirieron sus propiedades al pie del cerro. El terremoto evidenció el desinterés existente desde ese entonces al permitir que un alud de tierra sepultara las colonias La Colina I y II de Santa Tecla.

### **3.4.3 Causas Principales del Deslizamiento**

Según datos recopilados por el Centro de Protección para Desastres (CEPRODE) no es casualidad que las poblaciones más afectadas hayan sido las ubicadas en la cadena montañosa conocida como "Cordillera del Bálsamo" y en la cadena volcánica central del país. Precisamente el CEPRODE, miembro de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN, por sus siglas en inglés) en El Salvador, hizo un análisis y menciona al menos ocho "componentes generados por la sociedad" que propiciaron una mayor magnitud del desastre.<sup>59</sup>

Estos componentes señalados por CEPRODE son los que siguen:

#### **3.4.3.1 Ubicación de proyectos habitacionales y poblaciones rurales en zonas de alto riesgo.**

En El Salvador todavía no se ejerce un efectivo ordenamiento del territorio, ni siquiera en el Área Metropolitana de San Salvador para la cual existe ya un instrumento jurídico creado de forma ad hoc para ello. Así pues el hecho de que los derrumbes provoquen numerosas víctimas y elevados costos materiales obedece en gran parte a la presencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo y, por supuesto, a los efectos que su creación tiene en términos de desestabilización del terreno.

---

<sup>59</sup> ver en [www.IUCN.org](http://www.IUCN.org)

A manera de comentario podemos mencionar el estudio que hizo el Consorcio Italiano a través del cual identificó zonas actualmente urbanizadas con un inminente riesgo. Además por simple método de observación se puede identificar urbanizaciones recientes como Residencial la Gloria y la San Pedro en las faldas del volcán de San Salvador; Urbanización Sierra Morena III y Jardines del Boulevard al pie del Cerro San Jacinto; y la Residencial Arcos de la Cima en San Salvador, entre otras.

#### **3.4.3.2 Materiales de construcción con poca resistencia sísmica.**

Además del problema que representa la ubicación riesgosa de asentamientos humanos, estos también presentan vulnerabilidad que se origina en las características de las viviendas. Muchas poblaciones del interior del país resultaron afectadas debido a que las viviendas colapsaron por el efecto del sismo y no tanto por efecto de los derrumbes y/o deslizamientos. Las viviendas que colapsaron fueron, en su mayoría aquellas construidas con el sistema de construcción conocido como Bahareque, consistente en una combinación de cañas y barro para construir paredes.

#### **3.4.3.3 Desestabilización de taludes y terrenos de alta pendiente.**

En muchos casos los derrumbes no son solamente naturales sino socio naturales, debido a que estos se producen porque cerros y montañas son alterados con cortes que modifican su pendiente e incrementan el riesgo de derrumbes.

Para el caso podemos citar el derrumbe de una parte de la Cordillera del Bálsamo (sector de las Colinas) precisamente por debilitamiento de la base de ésta por los trabajos de terracería que se estaban realizando con el fin de hacer otra urbanización aunado al peso que le fue instalado con estructuras de telefonía, energía eléctrica y agua.

#### **3.4.3.4 Utilización de recursos económicos escasos en proyectos de desarrollo que incrementaron el riesgo.**

Durante la década de 1990 ha sido muy evidente el nuevo brío con el que se han desarrollado proyectos de urbanización de la zona sur de la ciudad, incluyendo los alrededores de Santa Tecla y, por supuesto, las estribaciones (base que sostiene gran parte de la Cordillera) de la Cordillera del Bálsamo. Aquí se desarrollaron nuevas

urbanizaciones sin invertir en obras que mitigaran eventuales desastres, en los que se hubiera puesto hombros de protección.

El mapa de identificación de áreas con riesgo como <<amenaza elevada>>, <<amenaza media>> y <<amenaza muy elevada>> realizado por el Consorcio Italiano después del terremoto del 13 de enero de 2001, pone al descubierto que muchas de esas urbanizaciones –se mencionan más adelante- están en peligro pese a que son relativamente nuevas, lo que indica que no se está cumpliendo la normativa sobre desarrollo urbano ordenado y sobre todo seguro.

#### **3.4.3.5 El Estado y los mismos gobiernos municipales no han desarrollado en el pasado acciones tendientes a la prevención y mitigación de desastres.**

Esto se evidencia con claridad en la ausencia de planes y acciones significativas en materia de ordenamiento territorial; protección ambiental; educación y organización para la gestión de riesgos; verificación de estructuras dañadas por terremotos previos; vigilancia de la aplicación de normas técnicas de construcción e incorporación de la gestión de riesgos en los planes de educación formal tanto a nivel básico como universitario, para mencionar algunos ejemplos. No es necesario realizar una investigación exhaustiva para concluir que nuestro gobierno, y en general la población tiene una “cultura reactiva” y no preventiva como debiera ser; es decir, que en la mayoría de casos buscamos el remedio cuando ya tenemos la enfermedad y no cuando se presentan los síntomas. De igual manera el gobierno actúa y reacciona después de ocurrido un hecho, sea natural o humano, y no antes cuando se ha evidenciado las situaciones que podrían culminar en verdaderos desastres como el caso en referencia y que fue ampliamente denunciado por sus moradores.

#### **3.4.3.6 Debilidad organizacional de las comunidades en riesgo.**

Además de que el Estado y gobiernos municipales no juegan un papel decisivo en la prevención y mitigación, a nivel de las comunidades en riesgo se detecta la misma debilidad en el sentido de que no existe gestión permanente de los riesgos por parte de los habitantes de las zonas identificadas con esta característica.

### **3.5 ANALISIS SOBRE EL PROCESO DE AMPARO ANTE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA EN CONTRA DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS RESPONSABLES DE LA EMISION DE PERMISOS PARA QUE SE EJECUTARA EL PROYECTO URBANISTICO EN LA ZONA DE LA CORDILLERA DEL BALSAMO, SANTA TECLA**

Los procesos iniciados en contra del *Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano y del Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador*, se debe a que los afectados por el Terremoto del trece de enero en las colinas, consideran que les han vulnerado **el derecho a la seguridad**, reconocido en el artículo 2, **a la propiedad** establecido en los artículos 2, 11 y 103, y **el derecho a la vivienda** contenido en el artículo 119, todos de la Constitución.

El proceso de Amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se individualizaron a los responsables, siendo el licenciado José Ángel Quirós Noltenius, en su calidad de Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano -en adelante MOPTVDU-; el arquitecto César Augusto Alvarado en su calidad de Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano –en adelante VVDU-; el arquitecto Mario Lungo Uclés en su calidad de Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –en adelante OPAMSS-; y el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Los Afectados manifestaron en el proceso de amparo que acuden a esa sede jurisdiccional en contra de las autoridades demandadas, por considerar que éstas cometieron ciertas omisiones que provocaron la trasgresión a sus derechos constitucionales.

Omisiones que consisten en:

- 1.) A pesar que conocían los riesgos posibles y detectados no investigaron a profundidad sobre La falta de prevención suficiente y razonable de los riesgos de derrumbe

detectados en la zona del Cerro La Gloria, ya que no investigaron a profundidad y en detalle sobre el peligro de derrumbe en esa zona,

- 2.) No informaron a la población de las condiciones del lugar, aun sabiendo de las mismas
- 3.) No establecieron controles adecuados en los procesos de aprobación de proyectos habitacionales,
- 4.) No realizaron obras de mitigación de riesgo, a sabiendas del mismo
- 5.) No limitaron las actividades de los particulares en la zona, como tala de arboles
- 6.) No ofrecieron alternativas adecuadas a los habitantes del lugar cuyas condiciones de seguridad habitacional eran precarias.

La trasgresión a los derechos constitucionales se da cuando, como consecuencia del terremoto del día trece de enero de dos mil uno, se produjo un deslizamiento de tierra en la zona sur del municipio de Nueva San Salvador, exactamente en el lugar denominado Cerro La Gloria, en las colonia de las colinas el cual provocó la muerte de muchas personas y la destrucción de muchas viviendas. Si bien fue un hecho desencadenado por un fenómeno natural, cuya concurrencia es difícil de prevenir, en cuanto a momento, lugar y extensión exacta, sí es susceptible de ser conocido sobre la base de información objetiva, el nivel de riesgo en el que se encuentran las personas en determinados lugares y bajo determinadas circunstancias.

Son omisiones de los funcionarios ya que se produjeron en **primer lugar** porque las autoridades demandadas tenían información de la situación de riesgo en la que se encontraban las personas que vivían en la zona; información que adquirieron a partir de la denuncia ciudadana y por las diferentes normas jurídicas y resoluciones que fueron dictadas por algunos entes del Municipio de Nueva San Salvador para prevenir toda obra y/o autorización de construcción en la zona, como también por el pronunciamiento público ( realizado por )de fecha 2 de mayo de 1997, en el que se solicitaba a la Fiscalía General de la República previniera al Ministerio de Obras Públicas a "Tomar pronto las medidas de emergencia para prevenir cualquier catástrofe ya que esto se daría en cualquier momento ". en 1994 el VVDU promovió el concurso internacional para la formulación del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador Ampliada (en

adelante PLAMADUR-AMSSA), documento que contiene como uno de sus principales componentes la propuesta de lo que pretendía ser el **"plan urbanístico general de todo el territorio del AMSSA –Área Metropolitana de San Salvador Ampliada-, que regula las transformaciones de dicho territorio, las obras públicas y privadas, el sistema de movilización, el diseño urbano y la edificación, configurando al mismo tiempo la estructura del desarrollo futuro"**.

Entre los documentos que sustentan el PLAMADUR-AMSSA se **encuentra el mapa de amenazas de derrumbes cuyo código es POA-A7**, en el que se establece que el cerro La Gloria está dentro de una de las áreas con alto peligro de derrumbe; **el mapa de peligro sísmico y volcánico cuyo código es POA-A8**, de acuerdo al cual, en el envés del cerro La Gloria se encuentran ubicadas dos fallas observables que corren en dirección noroeste-suroeste y este-oeste y **el mapa de riesgo geológico con código POA-A9**. Además, existe una serie de estudios realizados en materia de geología, impacto ambiental y otras afines, por especialistas nacionales y extranjeros, antes y después de ocurrido el terremoto del día 13 de enero del año dos mil uno, en donde se establece la situación del cerro La Gloria y del riesgo que existía.

Los Funcionarios demandados son responsables por que tienen atribuciones legales que, partiendo del principio de legalidad contenido en el artículo 86 de la Cn., les determinan el marco en el que deben actuar, **estando obligados en todo caso a actuar siempre en la protección de los derechos humanos**. Tanto para el MOPTVDU, el VVDU y la OPAMSS existen una serie de normas jurídicas que les imponen atribuciones y competencias.

En el caso del MOPTVDU, los artículos 15,16 y 43, todos del reglamento interno del Órgano Ejecutivo, le atribuyen el marco de actuación de sus funciones. Respecto del VVDU señalan que existen atribuciones dadas en su decreto de creación y en la ley de urbanismo y construcción en su artículo 1 que se refiera a . Y respecto del Director de la OPAMSS los actores del recurso sostienen que si bien la ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños, no se refiere de manera expresa a dicho funcionario, si ocurre en diversas disposiciones del

reglamento de dicha ley, en donde se establece que se trata de un funcionario con facultades y atribuciones eminentemente técnicas y ejecutiva, pero ante todo de un funcionario con grandes responsabilidades en materia de investigación, control y gestión del desarrollo urbano, por lo que muchas de sus atribuciones están en los artículos 11, 14 y 45 y que se refieren a la ley de desarrollo y ordenamiento territorial del área metropolitana de San Salvador.

La Omisión de los funcionarios que teniendo información y responsabilidades legales no ejercen el deber de informar para que las personas tuvieran la información necesaria, cometen una forma de violación de derechos humanos y violando las disposiciones de otras leyes. Las responsabilidades de los funcionarios están delimitadas por el principio de legalidad del artículo 86 de la Cn. En el sentido de apegarse a la ley por lo que debe ser asumida por éstos en función de la salvaguarda de los derechos de las personas, de lo contrario cometen el delito de negligencia y consecuentemente, son responsables individualmente como funcionario, y por otro, la responsabilidad del Estado, del cual, la asignación legal de funciones a dichos funcionarios lo convierte en su agente. Tal omisión que se concreta solo cuando sea razonable esperar que el Estado actúe en determinado sentido para evitar daños en la persona o en los bienes de estos.

como consecuencia de esas omisiones a los afectados de las colinas se les vulneró los derechos de seguridad, contenido en el artículo 2, el de propiedad, establecido en los artículos 2, 11 y 103, y el derecho de vivienda, reconocido en el artículo 119, todos de la vigente Constitución y reconocidos en fuentes del derecho internacional, tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros, cuyos efectos vinculan y generan obligaciones para El Salvador y son normas que forman parte del parámetro de constitucionalidad que todo el ordenamiento jurídico deben observar

Existe un riesgo potencial en la cordillera del bálsamo que puede actualizarse como estrago en cualquier momento, si bien el riesgo existía antes del terremoto del 13 de

enero del 2001, luego de éste de ha incrementado debido a que los Funcionarios omitieron el desarrollo de acciones orientadas a prevenir y mitigarlo, lo que provoca la afectación al derecho a la vivienda, señalado en el artículo 119 de la Cn. sentido que éstas deben encontrarse en condiciones de seguridad en el artículo Cn., no sólo jurídica sino también como libres de cualquier riesgo; al derecho a la seguridad, en el sentido de seguridad material correspondiente al entorno físico, social y ambiental donde esta construida una vivienda o viviendas

La responsabilidad de los funcionarios específicamente se debe a la omisión de las acciones que por ley deben ejecutar para evitar que las viviendas se hayan construido en una zona de riesgo objetivo, o que una vez que se conoció el riesgo, posterior a su construcción, no se hayan realizado acciones tendentes a su mitigación y/o ofrecer opciones de solución a esa situación, y por que se continuo con el delito de omisión, no obstante que el referido terremoto ha incrementado el riesgo señalado, y que a un es inminente

La prueba que se aportó en el proceso de amparo ante la sala de lo 311-2001, en contra de los Funcionarios Públicos, que estaban en la época del siniestro los demandantes presentaron los siguientes documentos:

- i) Copia de las impresiones de los planos -que integran el PLAMADUR-AMSSA- POA A7 denominado *amenaza de derrumbe*; POA A8 denominado *peligro sísmico y volcánico*; POA A9 llamado *riesgo geológico*; de los cuales los funcionarios ya conocían
- ii) Mapa nombrado *tipo de amenaza de riesgo en el AMSS*; del conocimiento de dichos funcionarios
- iii) *Croquis de ubicación* de la zona afectada por el deslizamiento ocurrido el 13 de enero de 2001 en la ladera norte del cerro La Gloria; del conocimiento de los funcionarios
- iv) Fotocopia del *estudio de impacto ambiental Condominio Habitacional Utila III- Posamaco Consolidada S. A de C.V.*;

- v) Fotocopia del estudio geológico preliminar de la ladera norte de la sierra del bálsamo; todos estas situaciones planteadas eran de conocimiento de los funcionarios

en su escrito señalan los demandantes que en su momento solicitaron de acuerdo al artículo 82 de la Ley de Procedimientos Constitucionales **al titular del VVDU**, Cesar Augusto Alvarado, certificación de los documentos correspondientes a los códigos de mapas POA A7, POA A8 y POA A9; **al Director del Centro de Investigaciones Geotécnicas**, la certificación de los documentos relativos a la investigación de la evaluación de peligro de derrumbe en todo el país realizada por medio de celdas de un kilómetro cuadrado que fuera la base para la elaboración del mapa de derrumbe código POA-A7; **al Director de OPAMSS** Mario Lungo Ucles certificación del estudio de impacto ambiental condominio habitacional UTILA III-POSAMACO CONSOLIDADA S.A. DE C.V. y los planos POA A7, POA A8 y POA A9. Sin embargo, a pesar que la sala al no haberse remitido esas certificaciones a la Sala, los demandantes solicitaron sean requeridas de conformidad al art. 83 de la Ley de Procedimientos Constitucionales. Además, expresaron en su escrito que en su momento solicitaron al Secretario del Concejo Municipal de la Ciudad de Nueva San Salvador, la certificación del documento de estudio geológico preliminar de la ladera norte de la Sierra del Bálsamo.

Con respecto a las certificaciones que solicitaron los demandantes según el art. 82 de la L. Pr. Cn., y que no habían sido enviadas por las autoridades respectivas a Sala, por resolución de fecha 28 de enero del presente año y conforme al art. 83 de la ley antes mencionada, fueron requeridas directamente por la sala a esos funcionarios; también se resolvió practicar una inspección solicitada por los demandantes, comisionándose para tal efecto al Juez Primero de Paz de Nueva San Salvador, diligencia cuyo resultado se encuentra agregado a fs. 1720 y siguientes del mencionado proceso de amparo

El Director de OPAMSS en el plazo probatorio que le concedió la sala para desvirtuar los extremos en que se basan los demandantes para responsabilizarlo, el Funcionario solamente realizó un estudio en tres áreas específicas: la primera referida a las facultades que la ley le atribuye al Director Ejecutivo de OPAMSS; en la segunda, un análisis técnico

de los mapas con códigos POA A7, POA A8 y POA A9; y en la tercera, un análisis sobre el contenido del estudio de impacto ambiental del Proyecto Condominio Utila III.

i. En la primera área de estudio sobre las facultades legales del Director de OPAMSS el mismo sostiene que están atribuidas por la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS, su reglamento y por su estatuto de creación; siendo su función esencial colaborar con el Consejo de Alcaldes del AMSS, elaborar y proponerle a dicho consejo el esquema director del AMSS, de igual forma elaborar y proponer normas técnicas para poner en vigencia el plan mencionado. También afirma que es parte de sus competencias, velar porque los proyectos de parcelación y construcción que se desarrollen en el AMSS cumplan los requisitos establecidos en los instrumentos de ordenamiento y dar curso legal a los trámites necesarios.

ii. En cuanto a la segunda área de estudio presentada por dicho funcionario señala que el contenido de los mapas POA A7, POA A8 y POA A9 desde una perspectiva técnica presentan ciertas limitaciones. El mapa POA A7 es únicamente un estudio preliminar de carácter general, pero que en su **realización no se consideraron verdaderos elementos de peligrosidad sísmica como los efectos de las descargas dinámicas en el suelo, que básicamente fueron las causas que generaron el deslizamiento en la colonia Las Colinas**, a tal grado que al ubicar los deslizamientos producidos el 13 de enero de 2001, con base en el mapa POA A7, se puede observar que algunos se localizan en áreas que dicho mapa considera sin peligro de derrumbe, lo cual pone en evidencia, las limitaciones y el carácter preliminar del referido mapa; además, los grados de amenaza presentados en el mapa código POA A7 no se encuentran definidos ni mucho menos asociados a algún parámetro representativo del movimiento del terreno o del potencial de licuefacción.

El mapa código **POA A8 denominado peligro sísmico y volcánico**, se elaboró ubicando los epicentros de sismos ocurridos en el AMSS, en el período comprendido entre **1992 y 1995**. Es un mapa que fue dibujado sobre el plano tectónico del AMSS, el cual a su vez está basado en el mapa geológico de la República de El Salvador; por tal razón, el mapa código POA A8 no es un mapa de peligrosidad sísmica sino un mapa epicentral, solo

representa la distribución espacial de la actividad sísmica en dicho periodo pero no proporciona información detallada sobre el tamaño de los sismos y sobre la frecuencia con que ocurren, ni el nivel de peligrosidad de la zona.

En el mapa código POA A9 se retoman **las zonas con alto peligro de derrumbe** demarcadas en el POA A7, así como los posibles escenarios de peligro volcánico presentados en el POA A8, viene a establecer áreas o zonas en donde no se recomienda la construcción de edificios de la categoría I presentados en la tabla 3, capítulo 8 de la "Norma técnica para diseño por sismo" del "Reglamento para la seguridad estructural de las construcciones", dicho aspecto afirma dicho funcionario que **no tiene ninguna relación con las condiciones geológicas del lugar y mucho menos con el deslizamiento de suelos ocasionados por terremotos.**

iii. Respecto de la tercera Área de estudio presentada a la sala por el Funcionario siendo el director de OPAMSS, con referencia al estudio de impacto ambiental relativo al proyecto condominio habitacional Utila III, que le fue presentado a su oficina y que los demandantes toman de base para afirmar que por eso conocía de la existencia de un desplazamiento lento de masa a lo largo de la pendiente –erosión laminar- en el cerro La Gloria. Al respecto sostiene que no es un estudio geotécnico y por tanto no contempla ningún tipo de evaluación de la estabilidad del suelo, es un estudio que únicamente contempla la erosión laminar, lo que significa pérdida de capa superior del suelo que generalmente contiene materia orgánica. Así contesto a lo requerido por la sala de lo constitucional

El Ministro de Obras Públicas y el Viceministro de Viviendo y Desarrollo Urbano al contestar el traslado lo han hecho en el mismo sentido, haciendo referencia a tres aspectos básicamente: el primero -previsibilidad de los hechos y daños acontecidos-, **"si se pudiese lograr pronosticar los sismos, de tal manera que fuera posible en todos los casos, evacuar todos los edificios en la zona afectada y de esta manera evitar la pérdida de vidas, el beneficio obviamente justificaría la inversión y el esfuerzo. Sin embargo, la sismología en lo relacionado con el pronóstico sísmico, no ha logrado aún niveles de fiabilidad. – Entonces, no es posible pronosticar, dónde y cuando**

**han de ocurrir los terremotos, y si éstos serán causa de deslizamientos, o desencadenarán deslizamientos.** (...) En este orden, se puede señalar que, aún con una investigación detallada y un monitoreo exhaustivo, es extremadamente difícil pronosticar el peligro de deslizamiento". Esta afirmación fundamenta el delito de omisión por que se conocía, el peligro por lo tanto no puede haber excusa, para no tener responsabilidad

En segundo lugar **-conocimiento previo del riesgo por parte de las autoridades-**, dicho funcionario responde "técnicamente el PLAMADUR-AMSSA, significa una enorme inversión y esfuerzo (...). Sin embargo, la información que aporta dicho estudio, desde el punto de vista de las estabilidades de las vertientes, es todavía genérica, por la escala y el alcance que tiene, para ordenar el desarrollo de la zona metropolitana. (...) En ningún momento el mapa código en referencia, indica distancias de seguridad y la localización de los **potenciales deslaves o deslizamientos**. Es, por lo tanto, una indicación que debe necesariamente ser acompañada de investigaciones más profundas y concretas". Los investigadores determinan que todavía estamos convencidos sobre la responsabilidad que tienen dichos funcionarios.

Continua, "La información de los mapas, en el mejor de los casos, puede proporcionar datos probabilísticos, lo cual, ontológicamente, **se define como un grado de incertidumbre**, "la información producida por el PLAMADUR, técnicamente, no es suficiente detallada como para conocer, con profundidad, los atributos y propiedades de los factores desencadenantes de un deslizamiento, ni el área donde éste probablemente ocurrirá, ni tampoco las condiciones necesarias para tomar decisiones, en cuanto a la asignación para crecimiento urbano (...), en tal sentido, no es cierto que los funcionarios demandados estuviéramos sabedores del presunto riesgo, y mucho menos de que ocurrieran hechos tan lamentables como los ocurridos".

A pesar de lo expresado por dichos funcionarios si conocían sobre los riesgos existentes y es por eso que se sostiene que la responsabilidad ocurrida el trece de enero es de exclusividad de dichos funcionarios

Y tercero **-régimen de competencia-**, "la actividad de la Administración Pública se concreta en hechos y actos jurídicos y no jurídicos (...), cuya validez depende de que la

actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de sus atribuciones legales. (...) De tal forma, en el caso sub iudice las autoridades demandadas no hemos quebrantado de ninguna forma el principio de legalidad y no existe ningún indicio que conlleve a determinar que ha habido irregularidad en su conducta, por tal razón debe concluirse que no existe responsabilidad legal alguna por parte de éstas". Sin embargo entendemos que el delito que se cometió es una omisión por que no bastaba la acción sino que hubo no actividad correspondiente.

La parte actora o sea los demandantes afectados en su patrimonio manifestaron que las autoridades demandadas no previnieron suficiente y razonablemente los riesgos de derrumbe detectados en la zona del Cerro La Gloria, ya que –consideran– no investigaron a profundidad y en detalle, sobre el **peligro de derrumbe en esa zona**; además, **no informaron a la población de las condiciones del lugar**, no establecieron **controles adecuados** en los procesos de aprobación de proyectos habitacionales y no **realizaron obras de mitigación**, teniendo atribuciones constitucionales y legales para ello. En síntesis, que los funcionarios demandados, teniendo información y responsabilidades legales, no ejercieron su deber de prevención, con lo cual, y por los derrumbes ocasionados por el terremoto del trece de enero de dos mil uno, dichas autoridades les han violado las categorías constitucionales siguientes: derecho a la seguridad, derecho a la propiedad y derecho a la vivienda. En cuanto a la omisión para prevenir todos los desastres

De acuerdo al Reglamento Interno del Ejecutivo, específicamente su artículo 43, compete al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, entre otras cosas, "investigar condiciones geológicas, hidrológicas y sísmicas del territorio nacional", como puede apreciarse no se le dio cumplimiento a las atribuciones que la ley les señala para su competencia "formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deban sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones, asentamientos en general y construcciones en todo el territorio de la República", así como "planificar, coordinar y aprobar las actividades de los sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano, en todo el territorio nacional". En el mismo artículo señala

que es de su competencia "aprobar y verificar que los programas que desarrollen las Instituciones Oficiales Autónomas que pertenecen al Ramo, sean coherentes con la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano emitida por el Ministerio". A nuestro juicio no se le dio cumplimiento a dicho artículo

El Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano es un funcionario que concreta la obligación estatal de cumplir las normas del derecho a la seguridad material y derecho a la propiedad. Siendo que el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano depende jerárquicamente del Ministro, por lo que debe darle cumplimiento a las funciones señaladas a estos menesteres, concreta también aquélla obligación estatal.

El Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, sus funciones están señaladas en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños señala y que la misma tiene por objeto "regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación". y así en su artículo En su artículo 7, señala también que uno de los organismos técnicos que se crean para darle cumplimiento a sus fines es la Oficina del Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

Esta oficina, a cargo de un director, debe –entre otras cosas– "dirigir el proceso de formulación y evaluación Técnica del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador"; "velar porque los proyectos de parcelación y construcción que se desarrollen en el AMSS, cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento señalados por la presente ley"; así como "dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas; el otorgamiento de permisos de parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para la realización de proyectos, mediante el trámite de revisión vial y zonificación (...)". por lo que se puede ver que el Director de Opamss no cumple con las atribuciones señaladas

A partir de lo anteriormente investigado, puede afirmarse que el Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador está vinculado materialmente a los hechos sucedidos ya que sus decisiones u omisiones tienen incidencia directa o indirecta en la ejecución de proyectos habitacionales que se realizaron en dichas áreas

El proceso de amparo fue el único trámite que se siguió contra los funcionarios responsables en lo ocurrido por los terremotos del trece de enero 2001.

Los que efectúan este trabajo de investigación son de la opinión que existen graves deficiencias en los fundamentos jurídicos que sustentan la resolución negativa de la sala, en cuanto a declarar no ha lugar el amparo solicitado por los afectados, ya que la Sala, en primer lugar, se limitó a efectuar un breve análisis de los hechos que la parte actora le planteó; en segundo lugar, utilizó criterios restrictivos al momento de interpretar el contenido de los derechos alegados como vulnerados, y en tercer lugar, en su análisis omitió considerar el alcance de algunos que se encuentran vinculados directamente con el fondo de la pretensión del actor. Fundamentalmente no vieron la omisión que los funcionarios, pues fueron constitutivos de delitos.

En el amparo, la parte actora sostuvo que le han sido vulnerados los derechos de seguridad, de propiedad y el derecho a la vivienda, sin embargo, la Sala, apoyándose en el principio procesal de que *el juzgador conoce el derecho* –iura novit curia–, en el contenido de la resolución con la que disiento, consideró que de acuerdo a la base fáctica de la pretensión de amparo y de los alegatos de las autoridades demandadas, las categorías materiales directamente vinculadas y sobre las cuales conocería definitivamente, eran el derecho a la seguridad, específicamente la seguridad material, y el derecho a la propiedad, ambos establecidos en el artículo 2 de la Constitución, considerando además, que el argumento de la parte actora sobre el derecho a la vivienda quedaba comprendido dentro del derecho de propiedad.

En tal sentido, las consideraciones jurídicas de la Sala sobre este punto versaron únicamente sobre el derecho de seguridad material y del derecho de propiedad, las que incluso a nuestro juicio según la jurisprudencia de la Sala, los argumentos y fundamentos vertidos por el actor y el contenido normativo del artículo 2 de la Constitución, debieron

profundizarse y delimitar el contenido de esos derechos, así como también señalar si en el caso del artículo 119 de la Constitución existe un derecho a la vivienda;

En el presente caso, de acuerdo a lo que expuso la parte actora, a las autoridades demandadas se les atribuyen una serie de omisiones de carácter inconstitucional; en tal sentido, según *el principio de inversión de la carga de la prueba*, si bien no aparece de forma expresa en la vigente Ley de Procedimientos Constitucionales, al integrar las disposiciones del Código Procesal Civil, las cuales son de aplicación supletoria en el proceso de amparo, relacionando a su vez las disposiciones sobre las presunciones establecidas en el mismo código, se infiere que a la autoridad demandada en supuestos como el presente, corresponde probar que no incurrió en las omisiones que se le atribuyen, es decir, probar que actuó.

No obstante el criterio antes señalado, en el presente caso, las autoridades demandadas se limitaron en todos sus informes a efectuar sus propias interpretaciones de los argumentos de la parte actora, sin establecer, a través de los medios legales correspondientes, que no incurrieron en la omisión que la parte actora les atribuye, es decir, que cumplieron con sus deberes constitucionales y legales, probando que realizaron los actos que conforme a la norma jurídica les correspondían.

Para establecer la *obligación de actuar de las autoridades demandadas*, la parte actora se refirió a algunas disposiciones, tales como; con respecto al Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, hizo referencia a los artículos 15, 16, 24 y 43 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo; los artículos 1 y 2 de la Ley de Planes Reguladores –Decreto que faculta al Órgano Ejecutivo para formular, coordinar y ejecutar programas adecuados para el desarrollo de las zonas urbanas y potencialmente urbanas– emitida el 9 de agosto de 1955. Con relación al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 71, de fecha 25 de julio de 1993, por medio del cual se crea dicho ente; así también, el artículo 1 de la Ley de Urbanismo y Construcción, de fecha 4 de junio de 1951 y sus reformas, artículo en el que se establece que corresponde a dicho ente formular y dirigir la política nacional de vivienda y desarrollo urbano. Finalmente, con respecto a la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de

San Salvador, los artículos 11, 14 y 45 de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños, de fecha 18 de diciembre de 1993.

Por otro lado, las autoridades demandadas se limitaron a efectuar un análisis técnico en dos ámbitos; el primero, relativo al marco de atribuciones y competencias que legalmente se les confieren; y el segundo, el alcance técnico de los distintos instrumentos probatorios presentados por la parte actora, específicamente sobre los documentos integrantes del PLAMADUR-AMSSA.

Durante el plazo probatorio, el Director de Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –OPAMSS– sostuvo que las atribuciones del ente que representa están en la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador –AMSS–, en su reglamento y en el estatuto de creación de dicho ente; siendo su función esencial, la de colaborar con el Consejo de Alcaldes del AMSS, *elaborar y proponerle a dicho consejo el esquema director del AMSS*, de igual forma elaborar y proponer normas técnicas para poner en vigencia el plan mencionado. Dijo además, que también es parte de sus competencias, *velar porque los proyectos de parcelación y construcción que se desarrollen en el AMSS cumplan los requisitos establecidos en los instrumentos de ordenamiento y dar curso legal a los trámites necesarios*.

En tanto que, el titular del MOPTVDU y el del VVDU, no se manifestaron en el plazo probatorio; sin embargo, en el desarrollo del proceso se han referido a sus atribuciones y competencias legalmente establecidas, a partir de las cuales han sostenido que no han incurrido en ninguna omisión legal, menos constitucional, porque la atribución a la que se refiere el actor no la tienen conferida en las normas jurídicas. Sin embargo, no consta ningún argumento ni cualquier otro tipo de fundamento legal, a través del cual desvirtuaron que como funcionarios y representantes de ciertos entes del Estado, estén excluidos a lo establecido por la Constitución, es decir, en este caso, que estén excluidos de un mandato de *protección y promoción de los derechos de las personas, respecto de quienes el Estado legitima su existencia y razón de ser, según lo prescrito desde el Preámbulo y artículo uno de la Constitución*.

La Sala de lo Constitucional ha sostenido en su jurisprudencia –Sentencia de 14-XII-95, Inc. 17-95–, que "los derechos fundamentales constituyen –junto a otras valoraciones– expresión jurídica de la decisión político-ideológica contenida en la normativa constitucional; y, por ello, tanto las disposiciones constitucionales como las infraconstitucionales –legales, reglamentarias, etc.– han de interpretarse en función de los derechos fundamentales, posibilitando la maximización de su contenido. Este carácter básico de los derechos fundamentales en la normativa constitucional aparece expresamente consignado tanto en el Preámbulo de la Constitución como en el artículo 1 de la misma".

Por otra parte, de acuerdo al artículo 2 inc. 1º Cn., toda persona puede exigir al Estado le dé protección en la conservación y defensa de sus derechos, esto es, requerir al Estado que adopte las medidas previsionales conducentes para que los derechos del individuo no sean ignorados o limitados violentando la norma constitucional. En el presente caso, no cabe duda que las personas integrantes de la parte actora son titulares del derecho a la conservación y defensa de sus derechos, por lo tanto, también son acreedoras de la obligación del Estado de adoptar las referidas medidas previsionales.

Por el contrario, se ha sustentado en la jurisprudencia de la Sala *la necesidad de interpretar las leyes conforme a la Constitución*, es decir, encontrar el sentido constitucionalmente válido de las normas infraconstitucionales, no hacerlo implicaría validar la concreción legislativa frente a los conceptos constitucionales, olvidando la posibilidad de que la disposición que ha sido tomada como base para interpretar la Constitución, pueda eventualmente ser impugnada ante esta Sala.

En el presente caso, la Sala de lo Constitucional debió utilizar el criterio teleológico, es decir, *la indagación de la finalidad determinante del precepto normativo que utilizó para resolver*, ya que el literalismo del que ha partido la Sala en su resolución, minimiza el contenido de los derechos fundamentales invocados como vulnerados, pues para interpretar la Constitución, los tribunales constitucionales deben agregar al texto: (i) el uso de la razón; (ii) *el conocimiento de la realidad*; (iii) la comprensión del pasado; y (iv) la proyección de las consecuencias futuras.

Aspectos que en el caso en estudio resulta evidente que no fueron considerados, ya que la Sala interpretó los preceptos constitucionales desde una perspectiva restrictiva, ya que minimizó el contenido y alcance de los mismos con relación a las disposiciones legales que le fueron invocadas –invirtió la supremacía constitucional– y demás elementos probatorios que le fueron presentados; en tal sentido, no potenció el contenido de los derechos alegados como vulnerados, los cuales si bien están regulados en las disposiciones constitucionales, también le fueron invocadas por la parte actora normas de derecho internacional sobre derechos humanos, que al haberlas integrado hubiese ampliado y contenido de cada uno de esos derechos.

Al examinar sistemáticamente el campo de atribuciones de las autoridades demandadas, al interpretarse dichas atribuciones a la luz del contenido del artículo 1 de la Constitución, consideramos que efectivamente existe el deber de actuación de éstas conforme a lo señalado por la parte actora; razón por la cual, **al no haber probado las autoridades demandadas que su actuación fue legítima frente a las omisiones que se les atribuyen**, es decir, **al no demostrar que las providencias que tomaron y siguen tomando para profundizar las investigaciones pertinentes y la adopción de controles adecuados en los proyectos habitacionales existentes en las zonas afectadas por el siniestro –a la fecha incluso–, u obras de mitigación de riesgo necesarias para minimizar la amenaza natural que persiste**, somos de la opinión **que existió y existe por parte de las autoridades demandadas una clara y evidente omisión de trascendencia constitucional, ya que no previnieron y no están previniendo aun suficiente y razonablemente** los riesgos de derrumbe detectados en el lugar.

. **Somos del criterio que en el presente caso existió agravio constitucional por parte de las autoridades demandadas**, en tal sentido y aun cuando materialmente es imposible exigirles la reparación del daño causado a las personas que conforman la parte actora en este proceso, es imperativo instar a dichas autoridades a que tomen las medidas pertinentes al más corto plazo para proporcionarle a los ciudadanos la real eficacia de sus derechos de *seguridad material y propiedad*, regulados en el artículo 2 de la Constitución, en virtud de la obligación que tiene el Estado respecto de la protección y

promoción de los derechos fundamentales de las personas, en este caso de los afectados a consecuencia del derrumbe de tierra en la zona sur del Municipio de Santa Tecla.

En consecuencia, conforme a lo expuesto en los considerandos anteriores y disposiciones citadas, la Sala de lo Constitucional debió, a mi parecer, amparar a la parte actora en contra del Ministerio de Obras Públicas Transporte y Vivienda, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y el Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, por las siguientes razones:

a. Existe el fundamento jurídico constitucional para que la Sala sostenga que las autoridades demandadas se encuentran sujetas a un mandato de tipo constitucional, el cual consiste en el deber de garantía y promoción de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones; y

b. Que de acuerdo a la prueba –estudios técnicos–, los argumentos y los distintos fundamentos legales y constitucionales que constan en el proceso, las autoridades demandadas conocían y siguen conociendo de la situación de peligro en la zona, y no como la Sala afirma en su resolución, que se trataba de una situación imposible de conocer por parte de las referidas autoridades, ello únicamente refleja una decisión carente de motivación y fundamentación. Por lo tanto, la Sala debió establecer que dichas autoridades tienen responsabilidad porque incurrieron y siguen incurriendo en una omisión de trascendencia constitucional al no prevenir, hasta antes de los terremotos del año dos mil uno y a la fecha, los efectos negativos de una amenaza natural declarada abiertamente en la zona sur del Municipio de Santa Tecla, en el lugar denominado Cerro La Gloria. En este punto señalo a la fecha porque después de tres años, el Estado a través de las autoridades demandadas continúa incurriendo en la misma omisión de trascendencia constitucional, *al no prevenir de manera clara y precisa futuras consecuencias para las personas que aún se encuentran residiendo en el lugar, con lo cual sigue vulnerando el derecho de seguridad material y propiedad regulado en el artículo 2 de la Constitución y no está cumpliendo con el deber de protección de los bienes de las personas de ese lugar, lo cual ha generado responsabilidad del Estado*

## **CAPITULO IV:**

### **“LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA EMISION DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS”**

#### **4. INVESTIGACION DE CAMPO.**

Para toda investigación es de importancia fundamental que los hechos y relaciones que establecen los resultados obtenidos o nuevos conocimientos, tengan el grado máximo de exactitud y confiabilidad. Para ello debe planearse una metodología o procedimiento ordenado que se siga para establecer lo significativo de los hechos y fenómenos hacia los cuales está encaminado el significado de la investigación.

Científicamente la metodología es un procedimiento general para lograr de manera precisa el objetivo de la investigación. se presentan los métodos y técnicas seguidos

El método utilizado se basa tanto en la Investigación Documental que apoyada en una diversidad de documentos que abordan el objeto de estudio, a los que se hace referencia durante el desarrollo de la investigación para que sea mas veraz, confiable, la cual ayuda a sustentar el trabajo que se presenta; también se obtuvo información que proviene de otras fuentes como entrevistas, encuestas y opiniones, de personas que están de alguna manera vinculadas con el objeto de estudio relacionado, lo que se denomina comúnmente el trabajo de campo

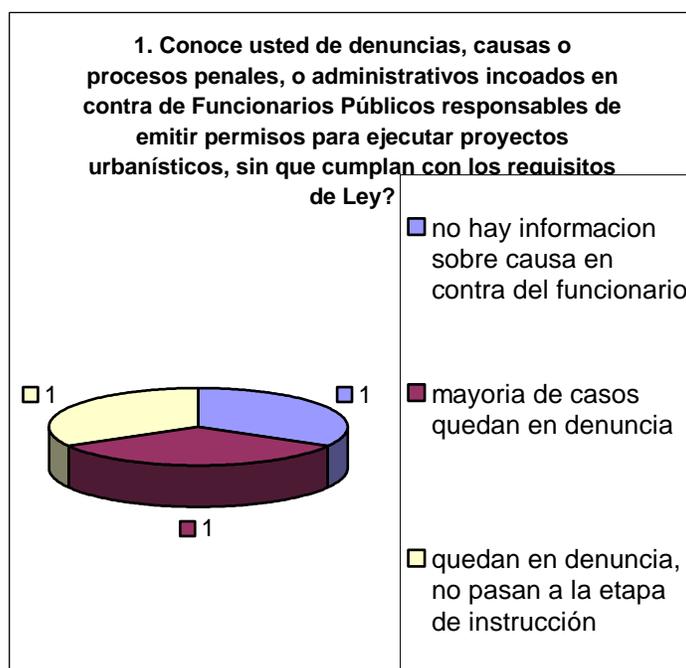
#### 4.1 ENTREVISTA DIRIGIDA A 3 FISCALES AUXILIARES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

1. Conoce usted de denuncias, causas o procesos penales, o administrativos incoados en contra de Funcionarios Públicos responsables de emitir permisos para ejecutar proyectos urbanísticos, sin que cumplan con los requisitos de Ley?

**F1:** Existen denuncias sobre construcciones ilegales, pero no se tiene información sobre procesos en contra de Funcionarios Públicos

**F2:** La legislación encargada de la materia, primero exige una resolución administrativa por parte del MARN para poder proceder, pero en la mayoría de los casos quienes son los acusados son las empresas constructoras, pero todo queda en denuncia

**F3:** Únicamente quedan en denuncias, por no contar con elementos probatorios suficientes. No pasan a la fase de instrucción



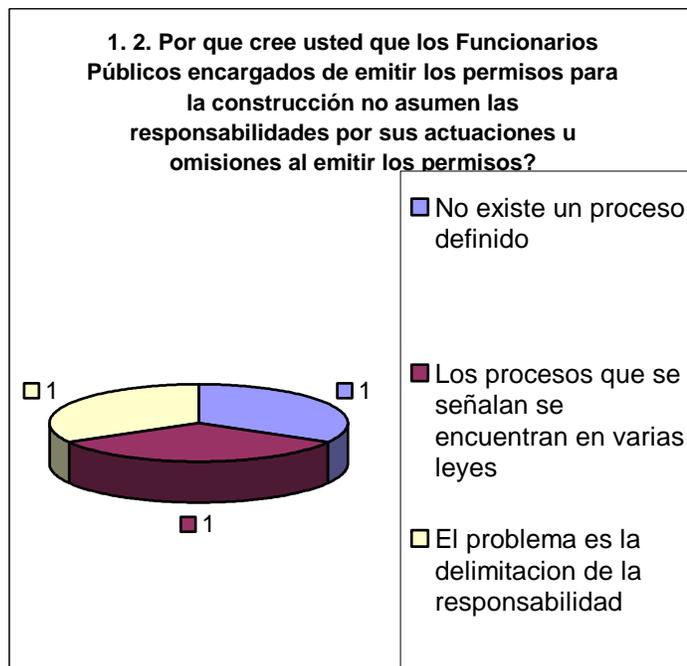
**Conclusión:** Los 3 fiscales entrevistados de la unidad de medio ambiente de la FGR coinciden que quedan en denuncias, y no pasan de la fase de instrucción, dado que la legislación ambiental primero establece que debe agotarse la fase administrativa, para poder pasar a tribunales comunes.

2. Por que cree usted que los Funcionarios Públicos encargados de emitir los permisos para la construcción no asumen las responsabilidades por sus actuaciones u omisiones al emitir los permisos?

**F1:** No existe un proceso definido para poder responsabilizar a un Funcionario Publico que emita o autorice una determinada obra o proyecto sin los requisitos que establece la Ley

**F2:** Los procesos que señalan las leyes para este tipo de delitos se encuentran en varios cuerpos normativos, los cuales se les otorga un tratamiento distinto y éste se vuelve complicado

**F3:** El problema básicamente recae en como delimitar la responsabilidad o irresponsabilidad en la que incurre un Funcionario



**Conclusión:** Uno respondió que no existe un proceso definido para deducir su responsabilidad, El otro que éste proceso se encuentra diseminado en varias leyes, y por último se nos responde que no se logra establecer la actuación u omisión en que recae básicamente la responsabilidad del Funcionario.

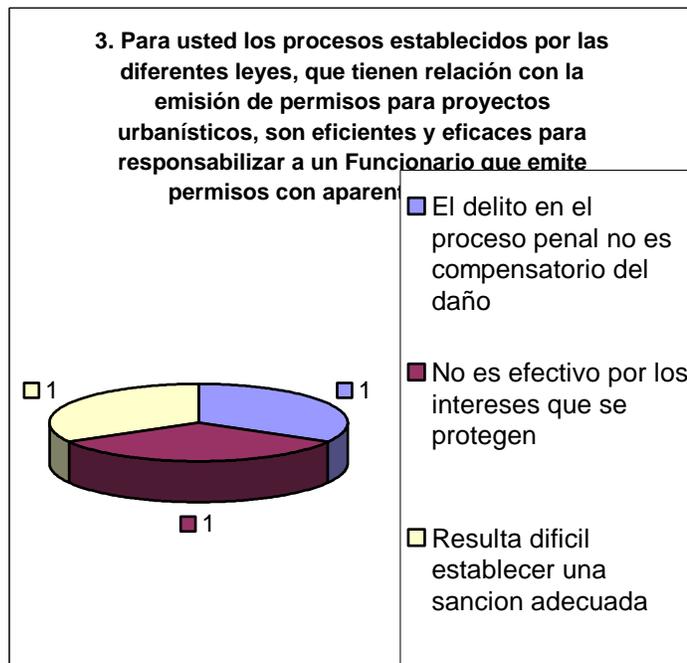
3. Para usted los procesos establecidos por las diferentes leyes, que tienen relación con la emisión de permisos para proyectos urbanísticos, son eficientes y eficaces

para responsabilizar a un Funcionario que emite permisos con aparente legalidad?

**F1:** Existe un proceso Penal pero lo que se sanciona es la actuación del Funcionario con la Inhabilitación del cargo, pero como este tipo de delito tiene una trascendencia Ambiental, no resulta compensatorio

**F2:** De cualquier proceso que se trate para responsabilizar al Funcionario no es eficiente ni efectivo, debido a los intereses de por medio que se protegen

**F3:** Debe existir un tipo penal específico que hable sobre este tema, ya que resulta difícil establecer una sanción adecuada.



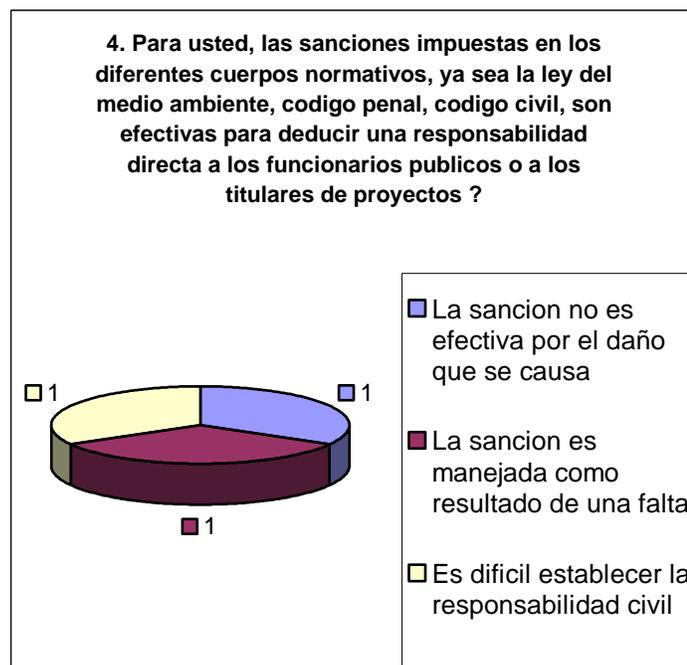
**Conclusión:** Por la trascendencia del delito, la sanción no es compensatoria, y un proceso incoado contra el Funcionario no es eficiente debido a los intereses que se protegen; a la vez resulta difícil establecer una sanción adecuada

4. Para usted, las sanciones impuestas en los diferentes cuerpos normativos, ya sea ley de Medio Ambiente, Código Penal, o Código Civil, son efectivas para deducir una responsabilidad directa a los Funcionarios Públicos o a los titulares de los proyectos de construcción?

**F1:** La sanción no es efectiva por la magnitud del daño que se ocasiona, es de recordar el principio de la compensación del daño causado, el cual en ningún cuerpo normativo se cumple como tal

**F2:** La Sanción es manejada más como el resultado de una falta que el resultado de un delito cometido

**F3:** Lo que se ve difícil es el establecimiento de una responsabilidad Civil para el funcionario culpable del delito, resulta difícil establecer ese tipo de Responsabilidad



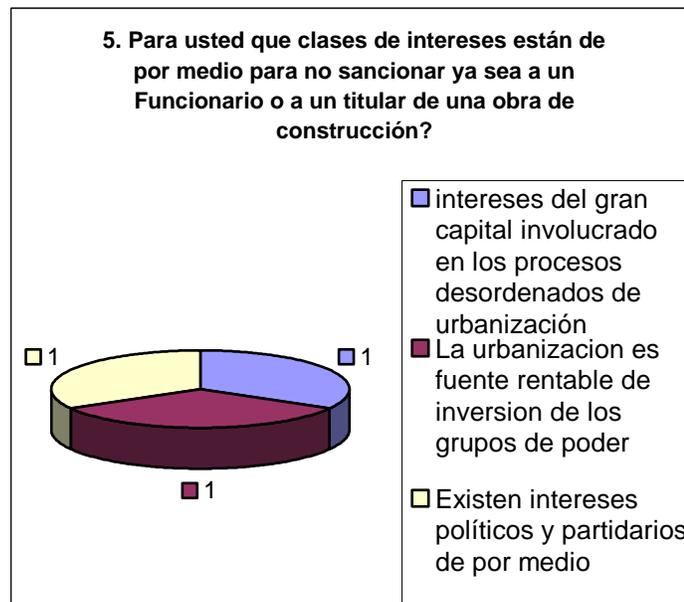
**Conclusión:** Según la opinión de los entrevistados la sanción no es efectiva en relación a la magnitud del daño que se ocasiona, por que el tratamiento que se le da a la sanción es el de resultado de una falta y no de un delito; resulta difícil establecer la responsabilidad de tipo civil al Funcionario que se le encuentre culpable.

5. Para usted que clases de intereses están de por medio para no sancionar ya sea a un Funcionario o a un titular de una obra de construcción?

**F1:** Existen intereses del gran capital involucrado en los procesos desordenados de urbanización del país

**F2:** Este tipo de actividad es una fuente segura y rentable de aumentar las inversiones de los grupos de poder que manejan y controlan los destinos del país

**F3:** Existen intereses políticos y partidarios de por medio los cuales hacen difícil sancionar a un Funcionario o a un titular de una urbanización



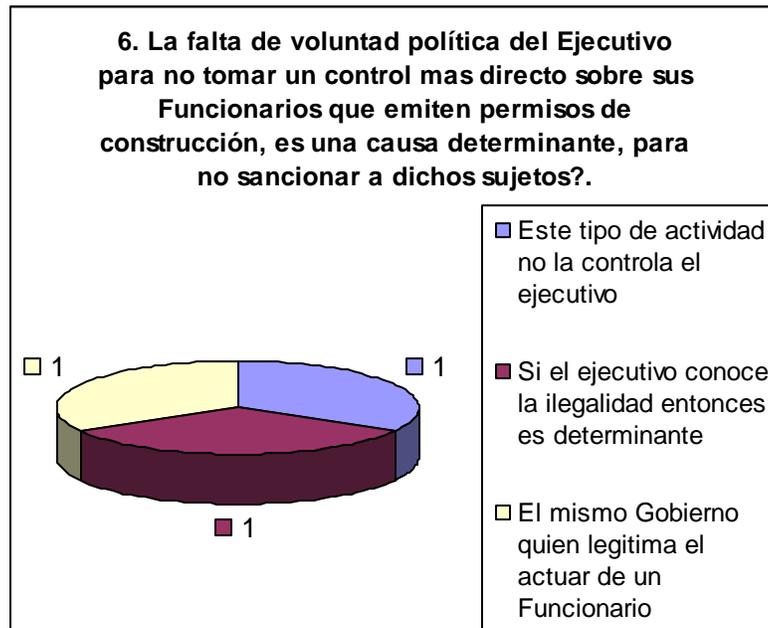
**Conclusión:** Existen Intereses del gran capital involucrado, que ve en los procesos de construcción una fuente segura y rentable de aumentar sus inversiones, y en el cual se tocan intereses políticos y de partidos que gobiernan los destinos del país.

6. La falta de voluntad política del Ejecutivo para no tomar un control mas directo sobre sus Funcionarios que emiten permisos de construcción, es una causa determinante, para no sancionar a dichos sujetos?

**F1:** El control del ejecutivo sobre sus funcionarios rara vez sea realizado ya que este tipo de actividad no la controla el ejecutivo

**F2:** Se vuelve determinante toda vez que el ejecutivo tenga conocimiento sobre tal ilegalidad y no realice ninguna acción tendiente a responsabilizar a su Funcionario

**F3:** No puede sancionarse cuando se concluye que es el mismo Gobierno quien legitima el actuar de un Funcionario a sabiendas que se está alterando la calidad de vida de mucha población.



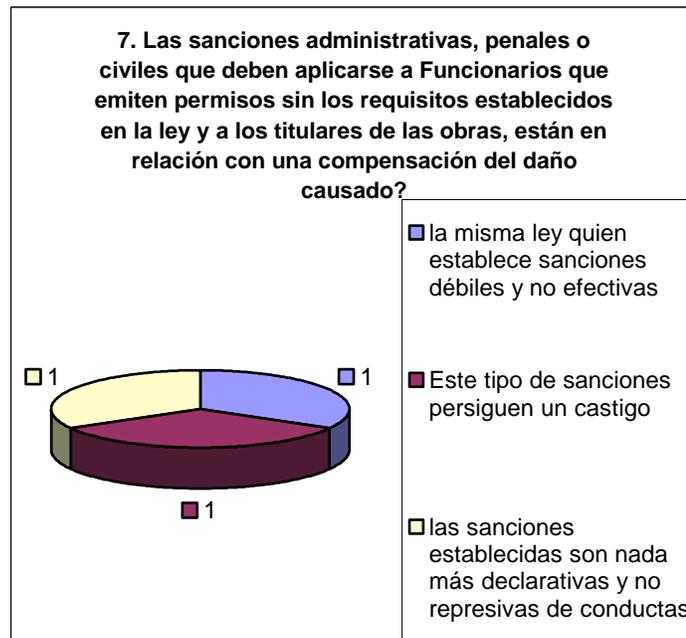
**Conclusión:** Esta actividad no esta controlada por el ejecutivo y es determinante la falta de volunta política cuando se tiene conocimiento sobre la ilegalidad y es el mismo Gobierno quien legitima la actuación del Funcionario.

7. Las sanciones administrativas, penales o civiles que deben aplicarse a Funcionarios que emiten permisos sin los requisitos establecidos en la ley y a los titulares de las obras, están en relación con una compensación o resarcimiento del daño causado?

**F1:** Las Sanciones Actuales no están en relación con el principio ambiental de la compensación del daño causado, por que es la misma ley quien establece sanciones débiles y no efectivas

**F2:** La finalidad de este tipo de sanciones en su mayoría no es un castigo sino más bien una simple multa

**F3:** De acuerdo a como esta diseñada la legislación ambiental en nuestro país, las sanciones establecidas son nada más declarativas y no represivas de conductas



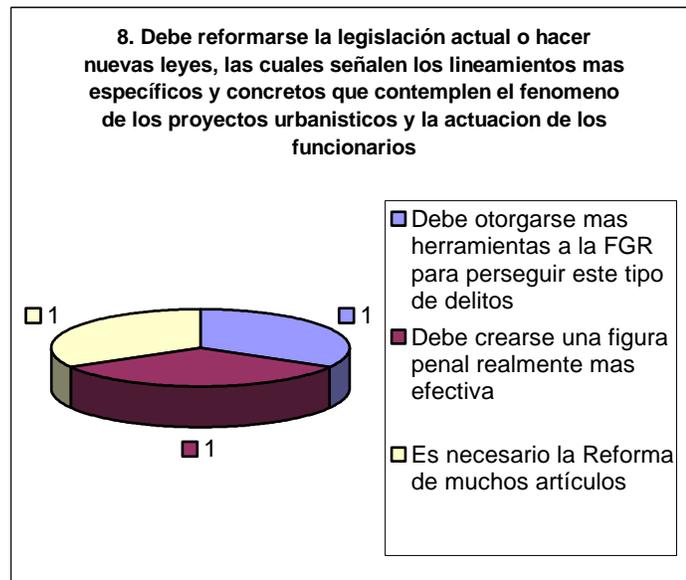
**Conclusión:** El fin de las sanciones para este tipo de delito no es un castigo, es una simple multa, o inhabilitación del cargo, no responden a los principios ambientales, ya que la legislación ambiental vigente esta diseñada, para que las sanciones establecidas sean nada más declarativas que represivas

8. Considera usted que debe reformarse la legislación actual o hacer nuevas leyes, las cuales señalen los lineamientos mas específicos y concretos que contemplan este fenómeno del otorgamiento de permisos de construcción para ejecutar proyectos urbanos y la actuación de los Funcionarios?

**F1:** En Mi opinión debe de darse más herramientas a la FGR para perseguir este tipo de delitos, herramientas que se traducen en Recursos, Sanciones más efectivas y Reformas a legislación actual

**F2:** Debe crearse una figura penal realmente efectiva, para sancionar a los Funcionarios que emiten permisos para ejecutar las obras de urbanización en zonas no aptas para éstas actividades

**F3:** Mas Libertad a la FGR para la persecución del delito y deben reformarse muchos artículos que hablen sobre este problema



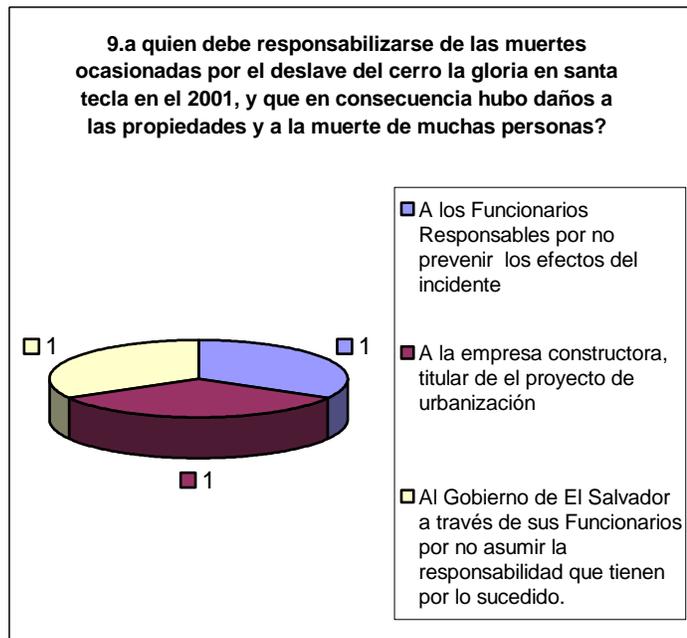
**Conclusión:** Debería crearse una figura penal mas efectiva que englobe los diferentes tipos de responsabilidades, y que se puede dar mas libertad a las unidades de la Fiscalia para perseguir este tipo de delitos, a su vez de reformarse artículos de la ley que hablen sobre este problema.

9. En el deslave de la cordillera del bálsamo en las colinas ocurrido el pasado 13 de Enero de 2001, a quien debe responsabilizarse de las muertes ocasionadas por el deslave del cerro la gloria en santa tecla, y que en consecuencia hubo daños a las propiedades y a la muerte de muchas personas?

**F1:** A los Funcionarios Responsables por no prevenir los efectos del incidente

**F2:** A la empresa constructora, titular de el proyecto de urbanización

**F3:** Al Gobierno de El Salvador a través de sus Funcionarios por no asumir la responsabilidad que tienen por lo sucedido.



**Conclusión:** A los Funcionarios por no prevenir los efectos del incidente, a la empresa constructora, y subsidiariamente al Gobierno de El Salvador

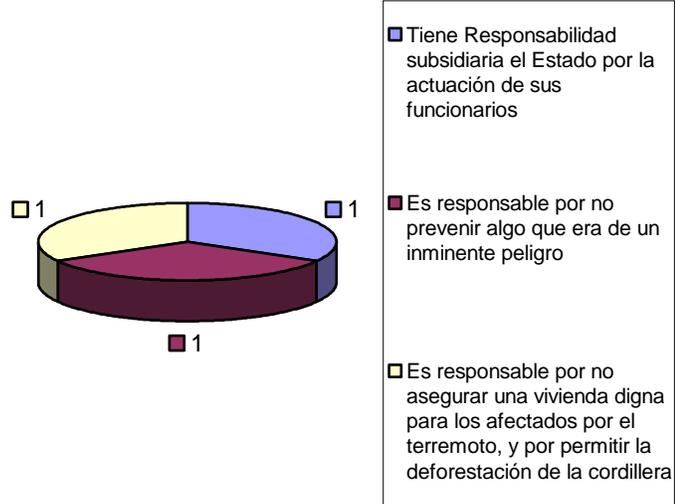
10. El gobierno de El Salvador tiene responsabilidad por lo ocurrido el 13 de enero de 2001 en el deslave del cerro la Gloria, cordillera del bálsamo en Santa Tecla?

**F1:** Tiene Responsabilidad subsidiaria el Estado por la actuación de sus funcionarios y por que la forma en la que actuó durante y después de la tragedia no fue la mas adecuada

**F2:** Es responsable por no prevenir algo que era de un inminente peligro, toda la población conocía de el riesgo de hacer ese tipo de construcción y sabiendas de eso se realizó

**F3:** Es responsable por no asegurar una vivienda digna para los afectados por el terremoto, y por permitir la deforestación de la cordillera

10.El gobierno de El Salvador tiene responsabilidad por lo ocurrido el 13 de enero de 2001 en el deslave del cerro la Gloria, cordillera del bálsamo en Santa Tecla?



**Conclusión:** La responsabilidad la ejerce de manera subsidiaria, por la actuación de sus funcionarios y es responsable por no prevenir un peligro inminente, y por permitir la deforestación de la cordillera del bálsamo

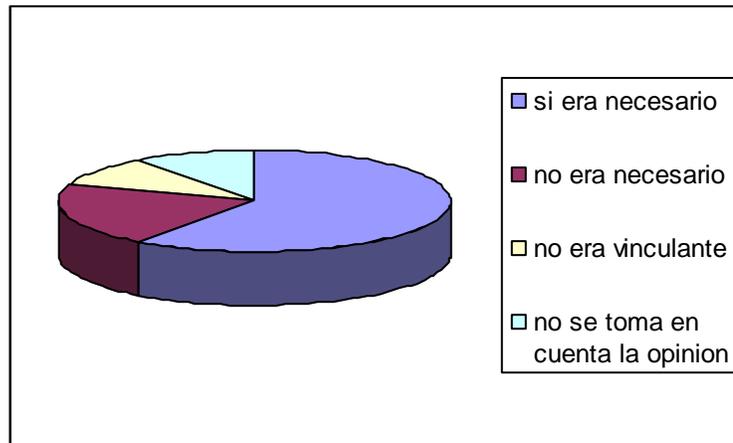
#### **4.2 ENCUESTA DIRIGIDA A LA POBLACION AFECTADA POR EL DERRUMBE DE LAS COLINAS EN SANTA TECLA, EL 13 DE ENERO DE 2001**

- **FECHA DE ENTREVISTA:** Sábado 4 de marzo de 2006
- **POBLACION:** Residentes de las colonias aledañas a la colonia Las Colinas en Santa Tecla, Departamento de la Libertad
- **RANGO DE EDAD DE LA POBLACION ENTREVISTADA:** 25- 50 años de edad
- **TIPO DE POBLACION:** Clase media
- **NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION:** Estudios Universitarios y Profesionales
- **NUMERO DE ENTREVISTADOS:** 50 personas 27% Sexo Femenino y 73% Sexo Masculino

#### **OBJETIVO DE LA ENCUESTA:**

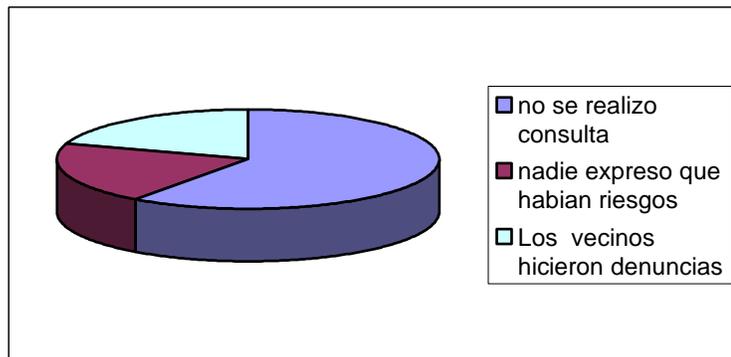
El objetivo principal es recoger la opinión de los pobladores que vivieron este desastre, y que formaron parte importante en el proceso de amparo contra 3 Funcionarios Públicos demandados, por las omisiones que éstos cometieron y que en definitiva sus actuaciones se ven reflejadas en la vulnerabilidad en la que muchos procesos urbanísticos del país se han desarrollado y se siguen desarrollando; se presentan las opiniones de los encuestados que demandan del Gobierno de El Salvador se responsabilice a los involucrados en omitir la información necesaria de las condiciones del terreno donde estaban construidas las colonias aledañas a la Cordillera del Balsamo y específicamente la Colonia Las Colinas. A continuación los resultados de la encuesta:

**PREGUNTA 1: ¿Considera usted que hubiese sido necesario la participación ciudadana antes de iniciar el proyecto de construcción de casas de La Colonia Las Colinas?**



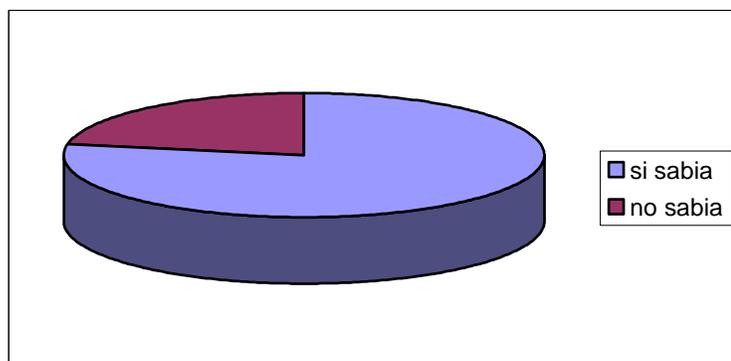
En un 60% Los encuestados opinan que si era necesario la participación ciudadana por que era la oportunidad de expresarles a los responsables de ejecutar el proyecto, de los graves daños que le estaban ocasionando a la cordillera del bálsamo y por consiguiente del peligro de un deslave, un 20% opina que no era necesario, ya que las opiniones nunca se tomarían en cuenta y lo consideran que hubiese sido una perdida de tiempo; Un 10% considera que la participación ciudadana no era vinculante para la ejecución del proyecto de urbanización en las colinas y el restante 10% contesta que nunca se ha tomado en cuenta la opinión de los vecinos que al final de cuentas resultaron ser los mas afectados.

**PREGUNTA 2: ¿Se realizo alguna consulta pública por parte de la empresa constructora Posamaco Consolidada S.A., La Alcaldía de Santa Tecla, Opamss, o el Ministerio de Obras Publicas, para dar a conocer el proyecto de urbanización y de los riesgos existentes por construir cerca de la Cordillera del Bálsamo?**



Los Encuestados opinan en un 80% que nunca se realizó una consulta Publica para dar a conocer el proyecto de construcción de otra etapa de residencias al pie de la cordillera del bálsamo; un 10% contestó que nadie expreso que habían riesgos por construir tan cerca de la cordillera, y un 10% opina que fueron los vecinos quienes hicieron las denuncias pertinentes para tratar de detener la deforestación de esa parte del cerro, pero no se le dio seguimiento a las denuncias interpuestas

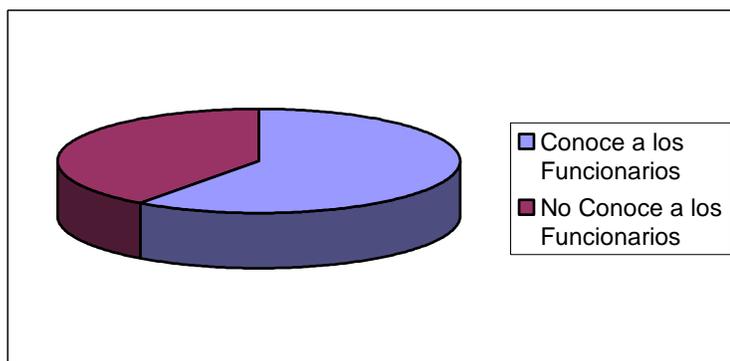
**PREGUNTA 3: ¿Sabia usted que la zona donde se construyo la colonia Las Colinas, es un área no urbanizable?**



En un 70% los encuestados manifiestan que si sabían que esa nueva etapa de residencias que se iban a construir estaban siendo realizadas en un terreno que no es apto para este tipo de construcción, por que se encontraban en la base de la cordillera, la cual estaba siendo debilitada poco a poco; Un 30% de la población encuestada no

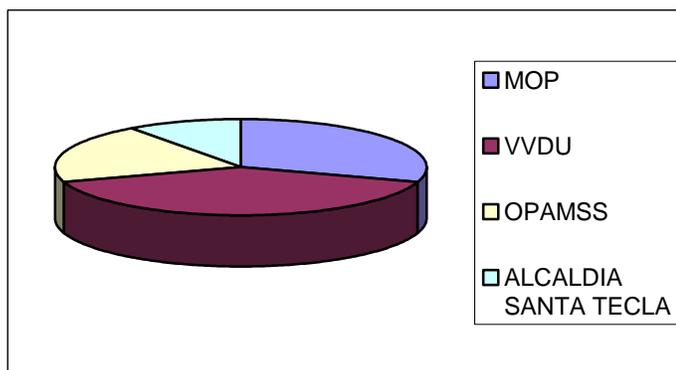
conocía que el terreno era considerado como no urbanizable, por que nadie se lo dijo cuando compró su casa.

**PREGUNTA 4: ¿Conoce usted quienes son los Funcionarios Públicos involucrados en el otorgamiento de permisos para que se construyeran las colonias aledañas a las Cordillera del Bálsamo específicamente la colonia Las Colinas?**



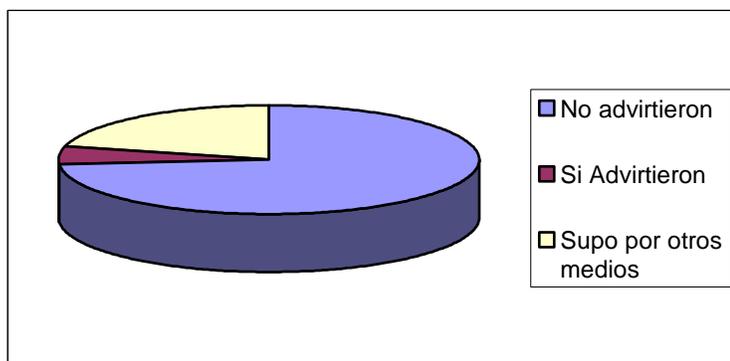
Los encuestados en un 60% manifiestan que si conocen a los Funcionarios responsables de otorgar los permisos para que se ejecutaran esos proyectos de urbanización en las colinas, logrando identificar al Ministro de Obras Públicas y Al Director de Opamss, como unos de los principales responsables; un 40% de la población encuestada expresa que no conoce quienes son los Funcionarios Públicos responsables de autorizar este tipo de proyectos, y no logran indentificarlos

**PREGUNTA 5: ¿Para usted cual era la Institución obligada a evaluar que no hubiera peligro de derrumbe en la zona de Las Colinas, en Santa Tecla?**



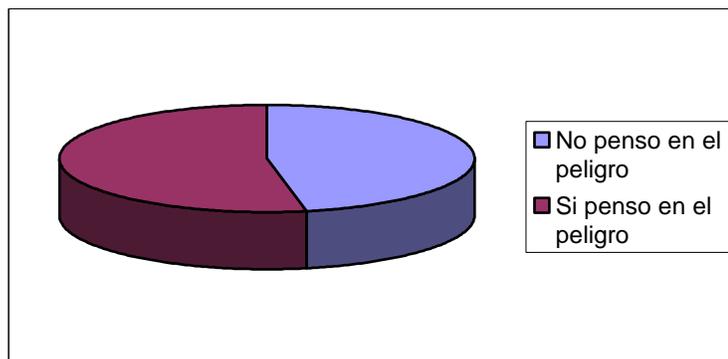
En un 40% los encuestados opinan que es el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, en un 30% consideran que es el Ministerio de Obras Públicas, en un 10% cree que es la Alcaldía y en un 20% opina que es la Oficina de Planificación del Area Metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños; por lo que los encuestados exponen en mayor porcentaje es el VVDU, la institución encargada de evaluar que no hubiera peligro de derrumbes en la zona

**PREGUNTA 6: ¿Cuando usted compro su casa en la Colonia Las Colinas, la empresa constructora Posamaco S.A., La Alcaldía o alguna Institución del Gobierno le advirtieron de algún tipo de riesgo?**



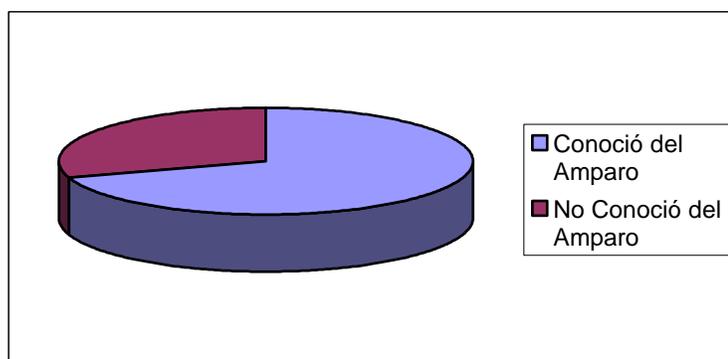
En un 75 % los encuestados manifiestan que no se les advirtió, sobre algún tipo de riesgo, un 5% responde que si se les advirtió pero por las Ongs Ambientalistas, y un 20% expresa que se dieron cuenta por otros medios tales como las denuncias publicas que se hicieron y por las declaraciones en los diarios del país

**PREGUNTA 7: ¿Se imagino usted algún tipo de peligro por construir otras etapas residenciales estando la cordillera del Bálsamo tan cerca de su propiedad?**



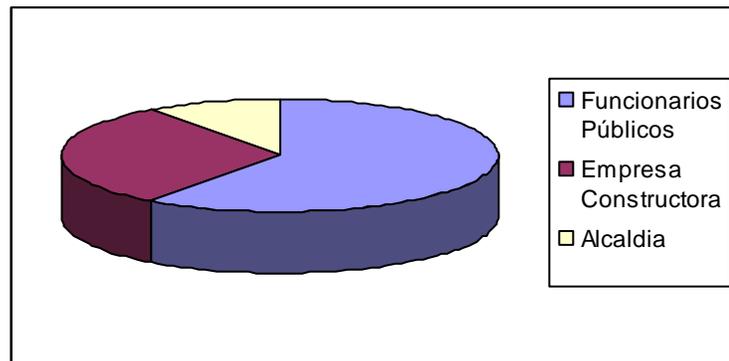
Los Encuestados en 53% si pensó en el peligro de continuar devastando la cordillera del bálsamo, ya que les preocupaba un deslave en la época de lluvias y un 47% no pensó y ni se imagino que pudiera ocurrir algún desastre como lo que ocurrió el pasado 13 de enero de 2001 en las colonias cercanas a la cordillera del bálsamo

**PREGUNTA 8: ¿Conoció usted el proceso de Amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en contra de tres Funcionarios Públicos los cuales fueron individualizados como los responsables de no informar sobre las condiciones del terreno donde se construyo la colonia Las Colinas?**



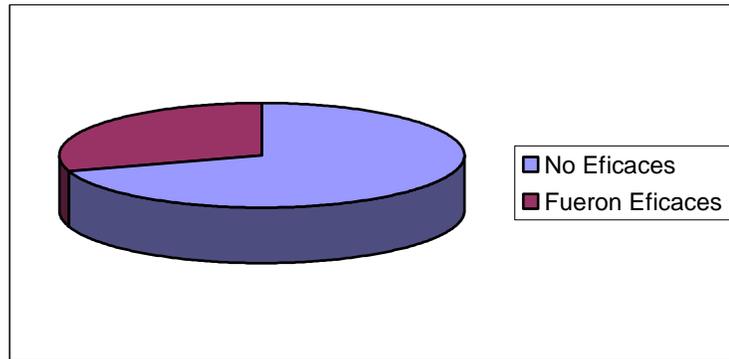
En un 70% los encuestados se dieron cuenta del proceso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pero lo consideraron un proceso injusto por que no se les brindó la ayuda necesaria, no se indemnizó a los afectados y el gobierno no se hizo responsable de las acciones que realizaron sus Funcionarios; en un 30% manifiestan que no conocieron del proceso de amparo y opinan que no era un verdadero proceso contra esos Funcionarios

**PREGUNTA 9: ¿A quien considera usted, como el principal responsable de los daños ocurridos el día 13 de enero de 2001?**



En un 60% opinan que son los responsables los Funcionarios Públicos por permitir la construcción al pie de la cordillera del bálsamo y por autorizar su deforestación, en un 30% responsabilizan a la empresa constructora que no advirtió de los efectos de construir en una zona no urbanizable y por no realizar obras de mitigación de algún tipo de riesgo y finalmente en un 10% señalan a la Alcaldía por su actitud pasiva de permitir la deforestación de la cordillera del bálsamo.

**PREGUNTA 10: ¿Considera usted que fueron eficaces las medidas y promesas que ofreció el Gobierno Central después del terremoto pasado del 2001?**



Los encuestados son de la opinión en un 70% que las medidas y promesas que ofreció el gobierno central durante y después del terremoto del 13 de enero de 2001; no fueron eficaces por que no previnieron los efectos de esa construcción y solo reaccionó ante la emergencia pero no le aseguró una solución a los afectados que perdieron sus casas total y parcialmente, y un 30% considera que fueron eficaces por que las instituciones de emergencia actuaron muy bien durante la emergencia

## **CAPITULO V**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1 CONCLUSIONES**

Durante el desarrollo de la investigación se ha logrado capturar en el criterio de los investigadores un panorama sombrío para El Salvador en materia de responsabilidad de los funcionarios que emiten permisos u omiten tomar acciones para prevenir cualquier manifestación de la naturaleza que ponga en peligro la vida y bienes de las personas, ejemplo de ello son los terremotos del 2001, en que se manifestó claramente la irresponsabilidad de los funcionarios gubernamentales, específicamente en la colonia Las Colinas, quienes, habiendo sabido de la peligrosidad del sitio, omitieron informar, proteger y prevenir a las personas que residían en la zona.

Los investigadores se ven en la necesidad de señalar sus conclusiones para que el lector conozca las acciones y omisiones de los Funcionarios de aquella época y los que ocupan actualmente dichos cargos, con el fin de que se analicen sus actuaciones de acuerdo a lo que establece la Constitución y las leyes secundarias

La responsabilidad de los Funcionarios es vital y esencial, para afianzar la natural credibilidad que debe tener el pueblo en sus gobernantes. Es necesario que la idoneidad y la aptitud del hombre en la función pública sirvan para impulsar el bien común y no el beneficio propio. Cuanto mayor es el grado de responsabilidad del Funcionario, mayor es la exigencia que pesa sobre él, en el sentido de representar el ejemplo y guía que orienta a su pueblo.

En el país existen políticas gubernamentales encaminadas a favorecer económicamente a las grandes empresas de construcción y a no responsabilizar a los Funcionarios que autorizan proyectos que no garantizan ningún tipo de seguridad a la población que la compra y las habita. Dichas políticas contienen en el fondo una clara impunidad por parte del gobierno y sus funcionarios a los que no se logra responsabilizar de sus acciones y omisiones.

La impunidad reina en todos los Ministerios y esta dañando a sus habitantes; en el caso de lo ocurrido en la colonia Las Colinas en Santa Tecla en el 2001 que cobro vidas por acciones irresponsables de los funcionarios que ocupan temporalmente esos puestos y que autorizan de manera irresponsable proyectos urbanísticos en zonas de alto riesgo, sin que puedan imponérseles verdaderas sanciones que equiparen la perdida de vidas y patrimonios de los afectados

Se presentan las conclusiones de la investigación realizada:

**1).** Irregularidades en el otorgamiento de permisos para la ejecución de proyectos urbanos, por no cumplir con los requisitos que la ley establece

Los Funcionarios incurren en cada momento en irresponsabilidades cuando otorgan un permiso para ejecutar un proyecto urbanístico; específicamente durante el pasado terremoto del trece de enero de dos mil uno, resultó afectado no solo el patrimonio de muchas personas en la colonia las colinas de santa tecla, sino que también hubo una gran cantidad de fallecidos; todo esto producto de las omisiones en que ocurrieron dichos Funcionarios, las cuales fueron expuestas durante la investigación y por que actuaron conforme a intereses económicos y políticos; ocasionando una grave daño a la cordillera del bálsamo la cual fue debilitada de su base

**2).** De acuerdo a lo que se resolvió en el proceso de amparo ante la sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Los Funcionarios Públicos no tienen ningún tipo responsabilidad por los daños que causó el terremoto del día 13 de enero del año Dos Mil Uno.

En el amparo ante la sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en contra del Ministerio de Obras Públicas Transporte y Vivienda, el Viceministerio de Vivienda y Desarrolla Urbano y el Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, Existen muchos fundamentos jurídicos constitucionales para que la Sala en su resolución hubiese sostenido que las autoridades demandadas se encuentran sujetas a un mandato de tipo constitucional, el cual consiste en el deber de garantía y promoción de los derechos fundamentales en el ejercicio de sus funciones; y que de acuerdo a la

prueba, argumentos y los distintos fundamentos legales y constitucionales que constan en dicho proceso, los Funcionarios demandados conocían y siguen conociendo de la situación de peligro en la zona, lo cual los responsabilizaba de lo ocurrido el pasado 13 de Enero de 2001

**3.)** La resolución emitida por la Sala de lo Constitucional que declara no ha lugar el amparo solicitado, carece de motivación y fundamentación jurídica, lo que pone en evidencia que es la misma Sala la que hace caso omiso de la ley primaria

La sala de lo Constitucional debió establecer que dichos Funcionarios tienen responsabilidad porque incurrieron y siguen incurriendo en una omisión de trascendencia constitucional al no prevenir, hasta antes de los terremotos del año dos mil uno y a la fecha, los efectos negativos de una amenaza natural declarada abiertamente en la zona sur del Municipio de Santa Tecla, en el lugar denominado Cerro La Gloria de la Cordillera del Bálsamo

Los Funcionarios no fueron responsabilizados por que existen muchos intereses económicos de por medio que incluso puede verse que la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, declaró no ha lugar el amparo solicitado por los afectados por los terremotos del pasado 13 de Enero de 2001, confirmando con su resolución que no puede responsabilizarse a los Funcionarios Públicos, por sus actuaciones y evidenciando la falta de voluntad política del Órgano Judicial para no hacer cumplir lo señalado en la Constitución.

**4.)** El Estado a través de sus Funcionarios continúa vulnerando el derecho de seguridad material y de propiedad regulado en el Artículo 2 de la Constitución, ya que no está cumpliendo con el deber de protección de los bienes de las personas que todavía residen alrededor de La Colonia Las Colinas, en Santa Tecla

Después de los terremotos del pasado 13 de Enero de 2001, el Gobierno de El Salvador no ha tomado acciones concretas para proteger de una forma real y efectiva el patrimonio de las personas que todavía residen en esa zona, ya que las supuestas obras de

mitigación de riesgos no son las mas adecuadas para la actual situación de la cordillera del bálsamo.

**5.)** Los Funcionarios responsables por emitir permisos sin cumplir con los requisitos que la ley establece, no son sancionados debido a los intereses económicos, y la falta de voluntad política del estado, el cual antepone sus intereses económicos que el bienestar de toda la población

**6.)** Las normas Jurídicas respecto a la responsabilidad que tienen los Funcionarios de emitir permisos para los proyectos urbanos no señalan una sanción eficaz para castigar la ilegalidad de sus actuaciones

**7.)** Las leyes que establecen las sanciones para un Funcionario que emita permisos para ejecutar proyectos urbanos sin los requisitos legales, deben ser concretas, definidas, y capaces de regular este tipo de actuación

La sanción que señala el actual ordenamiento jurídico es débil, ineficaz e incapaz, como se vio en el desarrollo de la investigación, que al señalar las sanciones de ley, éstas son insuficientes, inoperantes y hasta cierto punto evadibles por los Funcionarios, aunado a eso los intereses económicos de los gobernantes del país y la falta de voluntad política del Gobierno de El Salvador, que pone en primer lugar sus intereses capitalistas que los intereses de toda la población, por lo que no se puede responsabilizar a un Funcionario Público

## **5.2 RECOMENDACIONES**

Los que realizan esta investigación, presentan ante el lector una serie de recomendaciones a fin de que sean tomadas en cuenta por las autoridades correspondientes para mejorar la actuación de las diferentes instituciones del Estado

### **5.2.1 Al Órgano Ejecutivo**

- Indemnizar a las víctimas afectadas por el terremoto; ya que no se les resarcó ningún momento por el daño causado en sus propiedades.
- Responsabilizar a los Funcionarios públicos que estén omitiendo las acciones tendientes a garantizar el derecho de seguridad sobre el patrimonio de los afectados por los terremotos en la Colonia Las Colinas
- Incluir en el plan de gobierno una real y efectiva la política medioambiental como base y eje para lograr un desarrollo social y económico cualitativo a partir de lo que la ley primaria proscribiera.
- Constituir al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales en un ente rector del Medio Ambiente, independiente e idealmente apolítico, que realmente dirija sus acciones para proteger, conservar y restaurar todo el medio ambiente.
- Tomar en cuenta la opinión de los familiares de las víctimas de la Residencial Las Colinas de tal manera que se cumpla su voluntad, como forma inmediata de reparar moralmente el daño causado; es decir, que no se les obligue a vender sus propiedades para la construcción del Parque Memorial Las Colinas respetando así la memoria de las personas que fallecieron a causa de un descuido y omisión gubernamental.

### **5.2.2 Al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales:**

- Revisar el marco normativo general sobre el ordenamiento territorial y reorientarlo a fin de que tenga como base unas amplias y efectivas consultas con todos los sectores involucrados.

- Proponer las reformas Constitucionales en este sentido para incluir apropiadamente el tema medioambiental en todo el marco de actuación de los Funcionarios Públicos
- Cumplir con apego a la ley dejando al margen las injerencias políticas o ideológicas emanadas del ejecutivo a manera de buscar la objetividad y transparencia en el manejo de la cuestión ambiental específicamente en lo relativo al otorgamiento de permisos para ejecutar proyectos urbanos

### **5.2.3 A la Asamblea Legislativa:**

\* Elaborar y Aprobar una Ley General de Ordenamiento Territorial tomando de base la actual Ley de Ordenamiento del A.M.S.S. sin más criterios que los que el proyecto de ley pretenda pues muchas veces con las discusiones partidistas se realizan modificaciones a los anteproyectos que limitan el fin y eficacia con que han sido propuesto

- Dentro de la Ley General de Ordenamiento Territorial propuesta debe considerarse la creación de una Dirección General de Ordenamiento Territorial independiente (autónoma) económica y administrativamente tanto del Órgano Ejecutivo como de las Alcaldías, la cual debe ser responsable de caracterizar el territorio nacional en función de su problemática, potencialidades y restricciones, a fin de elaborar los estudios de Ordenamiento Territorial, en los distintos niveles y escalas: Nacional, Departamental, Municipal y Rural, en consecuencia con los intereses del mejor aprovechamiento de los recursos naturales y protección del medio ambiente.
- Reformar las leyes vigentes que tienen referencia a la actuación de los Funcionarios Públicos cuando emiten permisos para ejecutar proyectos urbanos, específicamente en la imposición de sanciones efectivas y eficaces
- Armonizar el actual marco normativo jurídico (Código Municipal, Ley de Ordenamiento Territorial del A.M.S.S, Ley de Urbanismo y Construcción) existente relacionado con el ordenamiento territorial a fin de que las Alcaldías tengan un mayor protagonismo como entes fiscalizadores de las modificaciones que arbitrariamente realizan las compañías constructoras durante la realización de los

proyectos, en todo caso las autoridades municipales son las primeramente llamadas por razones de cercanía y vecindad.

- Establecer y delimitar claramente las competencias y atribuciones a cada una de las instituciones involucradas en regular el desarrollo urbano y Ordenamiento Territorial y, de ser posible establecer un solo ente contralor de esta actividad, y mas específicamente de las actividades y atribuciones de los Funcionarios Públicos A fin de evitar futuras catástrofes ambientales que cobren victimas humanas y causen daños materiales como el ocurrido en el sector de la Residencial las Colinas
- Actualizar y poner en plena vigencia las actuales políticas de prevención y mitigación de riesgos
- Armonizar la política económica con el factor ambiental a manera de equiparlo de manera que ninguno se sobreponga al otro y de esta forma encausarnos hacia el desarrollo sostenible y sustentable.

#### **5.2.4 Al Ministerio de Obras Pública, al Ministerio del Ambiente y La Alcaldía de Nueva San Salvador:**

Dejar a un lado las diferencias políticas e ideológicas y tomar una actitud y sentido de unidad a fin de realizar los trabajos y obras de prevención y mitigación de desastres de manera técnica en la zona sur del cerro la Gloria y de esta forma adelantarse a posibles catástrofes producto de movimientos de tierra o por acumulamiento de agua en las grietas

#### **5.2.5 A la Corte Suprema de Justicia:**

- Dirimir este tipo de controversias de una forma exhaustiva y justa, tomando en cuenta de que una resolución desfavorable al ambiente pone en juego intereses colectivos que afectan la vida no solo de una persona sino de la sociedad entera
- Emitir Resoluciones en total apego a lo que el mandato constitucional expone, en cuanto a que el fin de toda la actividad del estado es la persona, a la que se le debe de asegurar el goce de todos sus derechos.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS**

ÁLVAREZ, ARNOLDO GERMAN. **“Manual de Legislación Ambiental de El Salvador”**. El Salvador ,1996.

COUTURE, EDUARDO. **“Fundamentos del Derecho Procesal Civil”**. Ediciones de Palma Buenos Aires, 1997.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, PABLO. **“Revista de la Universidad Autónoma de México”**. 1996.

GONZÁLEZ, BALLART RAFAEL. **“El Derecho Ambiental”**. San José Costa Rica. 1994.

GONZÁLEZ, MARCO ANTONIO. **“Ponencia Sobre Taller Regional del Medio Ambiente”**. EL SALVADOR. 1996.

LOZANO CUTANDA. **“Derecho Ambiental Administrativo”**. ed. Dykinson. Madrid. 2000.

TREJO GÓMEZ, CARLOS SOLÓRZANO. **“La Protección Penal del Medio Ambiente”**. Revista UTE. 1998

### **TESIS**

BRIZUELA DE RECINOS, MARIA MAGDALENA **“Consecuencias Jurídicas de los permisos de construcción otorgados por la Oficina de Planificación de área Metropolitana de San Salvador a las empresas constructoras en zonas de mayor y menor riesgo ambiental en el municipio de San Salvador”** Universidad de El Salvador. Tesis 2002.

PARADA ALAS, ARMANDO EDUARDO “**Nivel de eficacia de la Normativa Jurídica Sobre Ordenamiento Territorial en el Área Metropolitana de San Salvador.**”

Universidad de El Salvador. Tesis 2002.

SAENZ, RAFAEL ALONSO “**La Eficacia de la Fiscalía General de la Republica en la persecución del delito medio ambiental en el municipio de Nueva San Salvador periodo 1998-2000**” Universidad de El Salvador. Tesis 2001.

### **LEGISLACION**

**Constitución de la República de El Salvador.** Publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983. Decreto Constituyente No. 38, del 15 de Diciembre de 1983.

**Código Civil** D.E. de 23 de agosto de 1859, publicado en la Gaceta Oficial No. 85, tomo 08 de 14 de abril de 1860.

**Código Penal** Decreto Legislativo No. 1030 de fecha 23 de abril de 1997.

**Código Procesal Penal** Decreto Legislativo No. 1030 de fecha 23 de abril de 1997.

**Código Municipal.** Publicado en el Diario Oficial No. 23. Tomo No. 290, del 05 de febrero de 1986.

**Ley de Medio Ambiente** Publicada en el Diario Oficial No. 79. Tomo No. 339, del 04 de mayo de 1998.

**Ley de Urbanismo y Construcción** D.L. No. 232 de 04 de junio de 1951, publicada en le D.O.No. 107, Tomo 151 de 11 de junio de 1951.

**Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños** D.L. # 732, del 08/ 12/1993, D.O. 18, Tomo 322.

**Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.** Publicada en el Diario Oficial No. 236. Tomo No. 261, de fecha 19 de diciembre de 1978.

**Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente** D.E. No. 17 de 21 de marzo de 2000, publicado en D.O. No. 63, Tomo 346 de 29 de marzo de 2000.

**Reformas a la Ley de Urbanismo y Construcción** de 1951, publicadas en D.O. No. 36, Tomo 310, de 21 de febrero de 1991.

**Reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción.** D.L. No. 232 de 04 de junio de 1951, publicada en le D.O. No. 107, Tomo 151 de 11 de junio de 1951.

**Reglamento Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños. Aledaños** D.L. # 732, del 08/12/1993, D.O. 18, Tomo 322.

**Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.** Diario Oficial No. 70, del 18 de abril de 1989.

### **SITIOS EN INTERNET**

#### **SITIOS**

#### **FECHAS DE VISITAS**

<a href="http://www.desinvertar.org">www.desinvertar.org</a>	Revista de Ongs Ambientalistas	9 Febrero de 2006
<a href="http://www.unes.org">www.unes.org</a>	Unidad Ecológica Salvadoreña	15 Febrero de 2006

<a href="http://www.vmvdu.gob.sv">www.vmvdu.gob.sv</a>	Viceministerio de Vivienda	15 Febrero de 2006
<a href="http://www.mop.gob.sv">www.mop.gob.sv</a>	Ministerio de Obras Publicas	20 Marzo de 2006
<a href="http://www.snet.gob.sv">www.snet.gob.sv</a>	Servicio Nacional de Estudios Territoriales	20 Marzo de 2006
<a href="http://www.marn.gob.sv">www.marn.gob.sv</a>	Ministerio de Medio Ambiente	20 Marzo de 2006

### **OTRAS FUENTES**

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE DE EL SALVADOR. “**Manual de legislación ambiental**”. San Salvador. 1991.

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO. “**Medio Ambiente y Responsabilidad de la Administración**”. Numero 11. España 1996.

## **ANEXOS**

## FORMULARIO DE PRESENTACION PARA OBTENER UN PERMISO AMBIENTAL

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
DIRECCION DE GESTIÓN AMBIENTAL No. de

entrada: \_\_\_\_\_

AMBIENTAL  
salida: \_\_\_\_\_

FORMULARIO  
No. de

No. base de

**datos:** \_\_\_\_\_  
LOTIFICACIONES (PARCELAMIENTOS), DESARROLLOS URBANISTICOS  
Y CONSTRUCCIÓN DE EDIFICACIONES

### A. INFORMACION GENERAL

Información del titular (propietario) que propone la actividad, obra o proyecto, sea persona natural o jurídica, pública o privada (anexar para personas jurídicas, fotocopia de la personería de la empresa y de la representación legal).

#### I. DEL TITULAR (propietario) DATOS PERSONALES

1. NOMBRE DEL TITULAR: \_\_\_\_\_
2. CÉDULA DE IDENTIDAD PERSONAL DEL titular (No. de C.I.P): \_\_\_\_\_
3. DOMICILIO PRINCIPAL. Calle/Avenida: \_\_\_\_\_ Número: \_\_\_\_\_  
Colonia/Cantón: \_\_\_\_\_ Mpio/Dpto: \_\_\_\_\_  
Tel: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_ Correo Electrónico: \_\_\_\_\_
4. DIRECCION PARA NOTIFICACIÓN Y/O CITACIÓN: \_\_\_\_\_
5. REPRESENTANTE LEGAL: \_\_\_\_\_

#### IDENTIFICACIÓN, UBICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO

1. NOMBRE DEL PROYECTO: \_\_\_\_\_
2. LOCALIZACIÓN Y UBICACIÓN FÍSICA. Deberá anexar, mapa, plano y/o croquis, indicando linderos y colindantes  
Calle/Avenida : \_\_\_\_\_ Colonia/Cantón: \_\_\_\_\_  
Municipio: \_\_\_\_\_ Departamento: \_\_\_\_\_  
Código Catastral del Predio: \_\_\_\_\_ No. Reg. Catastral: \_\_\_\_\_
3. LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO SE ENCUENTRA CONTENIDA EN UN PLAN DE DESARROLLO URBANO: [ ] No [ ] Si Indicar: \_\_\_\_\_
4. HA INICIADO TRÁMITES PREVIOS: Deberá anexar copia del trámite realizado  
Calificación del sitio [ ] Si No [ ] Línea de Construcción: [ ] Si No [ ]  
Revisión Vial: [ ] Si No [ ] Zonificación: [ ] Si [ ] No Servicios Básicos: [ ] Si No [ ]

5. AREA: Total del terreno: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> Ocupada por el proyecto: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>
6. FORMA PARTE DE UN: (Sólo aplica para el Sector Público)  Plan  Programa  
 Proyecto aislado  
Nombre del Plan/Programa: \_\_\_\_\_ -  
Realizó Evaluación Ambiental Estratégica:  Sí  No
7. AMBITO DE ACCION:  Urbano  Rural  Costero - Marino
8. NATURALEZA:  Nuevo  Ampliación  Rehabilitación  Otro Especifique: \_\_\_\_\_
9. TENENCIA DEL INMUEBLE:  Propiedad  Con opción de compra  
 Arrendamiento c/ promesa de venta  Arrendamiento: plazo del contrato \_\_\_\_\_ años
10. FASE DEL PROYECTO:  Prefactibilidad  Factibilidad  Diseño Final
11. TIPO DE PROYECTO:  Parcelamiento  
El parcelamiento se hará con el fin de:  Desarrollo Habitacional  Desarrollo Industrial  
 Desarrollo Agrícola  Edificaciones  
En caso de ser para construcción de edificaciones Indique:  Hospital  Hotel  Penal  
 Centro Comercial  Cementerio  Otro Especifique: \_\_\_\_\_

### III. DE LAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO

1. EL PROYECTO SE EJECUTARÁ POR ETAPAS:  SI  NO  
En caso afirmativo: No. de Etapas \_\_\_\_\_, Tiempo estimado de ejecución \_\_\_\_\_
2. USO DEL SUELO: Actual: \_\_\_\_\_ Potencial: \_\_\_\_\_
3. AREAS Y PORCENTAJE DEL PROYECTO:  
Número de lotes(viviendas, locales o habitaciones) \_\_\_\_\_  
El área del lote mínimo a proyectar: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup>  
Área útil estimada (área total lotes): \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ %  
Área verde estimada: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ %  
Área equipamiento social estimado: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ %  
Área de Protección: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ %  
Área de Circulación estimada: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ %  
Área techada por lote estimada: \_\_\_\_\_ m<sup>2</sup> \_\_\_\_\_ %

### 3. DESCRIPCION DE LAS ACCIONES TÍPICAS EN LAS ETAPAS DE CONSTRUCCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO.

ETAPAS	ACCIONES TÍPICAS	MÉTODO/ DESCRIPCIÓN	VOLUMEN/ CANTIDAD
CONSTRUCCIÓN Incluye la preparación de sitio,			

nivelación, terraceo, apertura de vías y/o, edificación			
FUNCIONAMIENTO De acuerdo a las edificaciones ejecutadas			
CIERRE DE CONSTRUCCIÓN			

5. NECESIDAD DE REUBICAR PERSONAS:  Sí  No  Permanente  Transitoria  
 < 50 personas  50 a 100 personas  > 100 personas

6. ACCESO AL PROYECTO: Distancia en kilómetros desde la carretera más cercana.  
 Requiere apertura de camino:  Permanente  Temporal \_\_\_\_\_  
 Por camino de tierra \_\_\_\_\_ kms.  Por carretera asfaltada \_\_\_\_\_  
 Por agua \_\_\_\_\_ kms  Otros. Especifique: \_\_\_\_\_  
kms.

7. SERVICIOS A SER REQUERIDOS DURANTE LA EJECUCION DEL PROYECTO:  
 Alumbrado público (m. lineales) \_\_\_\_\_  Recolección desechos sólidos (kg/día) \_\_\_\_\_  
 Alcantarillado pluvial (m. lineales) \_\_\_\_\_  Alcantarillado Sanitario (m. lineales) \_\_\_\_\_  
 Otros. Especifique: \_\_\_\_\_  Abastecimiento de Agua en m<sup>3</sup>/seg \_\_\_\_\_

8. RECURSO HUMANO. Detallar el número de personas que prevé serán requeridas en las etapas

Número de Personas	CONSTRUCCIÓN Mano de Obra		FUNCIONAMIENTO (incluya empleados ,ocupantes y/o habitantes	
	PERMANENTE	TEMPORAL	PERMANENTE	TEMPORAL

**IV. DESCRIPCIÓN DEL AREA DE LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO.** Definir las características ambientales básicas del área .

- DESCRIPCIÓN DEL RELIEVE Y PENDIENTES DEL TERRENO (Puede marcar mas de uno):  
 Plana a Ondulada  Ondulada a Quebrada  Muy Quebrada
- TIPO Y CLASE DE SUELOS PREDOMINANTES: \_\_\_\_\_
- LA COBERTURA VEGETAL PREDOMINANTE EN LA ZONA:  Pasto  Matorral  Cultivo  
 Arbustos  Bosque Ralo  Bosque Denso.
- EN EL ÁREA DEL PROYECTO SE ENCUENTRAN:  Ríos  Lagos  Mar/Estero  
 Manantial  Manglar  Areas Protegidas  Lugares turísticos  Sitios valor cultural

Escribir el nombre de las que han sido marcadas:

---

5. EXISTE HISTORIAL DE ENFERMEDADES EN EL AREA DEL PROYECTO:

---

V. ASPECTOS DE LOS MEDIOS FÍSICO, BIOLÓGICO Y SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL QUE PODRIAN SER AFECTADOS POR LA EJECUCIÓN DE LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO. Marque con una X, los recursos a ser afectados en cada una de las etapas.

ETAPAS	RECURSOS					CUANTIFICACIÓN
	SUELOS	AGUA	VEGETACIÓN	FAUNA	AIRE	en kms, m <sup>3</sup> m <sup>2</sup> , No.
CONSTRUCCIÓN						
FUNCIONAMIENTO						
CIERRE						

V.1 INDIQUE SI SE AFECTARÁN ASPECTOS SOBRE EL MEDIO SOCIOECONÓMICO, MONUMENTOS NATURALES Y/O VALORES CULTURALES.

---

—

---

—

VI. IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE IMPACTOS POTENCIALES GENERADOS EN LA ACTIVIDAD, OBRA O PROYECTO Indique los impactos causados por la ejecución de las diferentes actividades de cada etapa,

IMPACTOS POTENCIALES	DESCRIPCION Y CARACTERISTICAS	CANTIDAD (m <sup>3</sup> /semana)	SITIO DE DISPOSICION FINAL/ MEDIO RECEPTOR
SUELOS			

AGUAS			
VEGETACIÓN			
FAUNA			
AIRE			
MEDIO SOCIO ECONÓMICO			

**VI.1 POSIBLES ACCIDENTES, RIESGOS Y/O CONTINGENCIAS**

INDICAR LOS POSIBLES ACCIDENTES , RIESGOS Y/O CONTINGENCIAS QUE PUEDAN OCASIONARSE EN LAS DIFERENTES ETAPAS DEL PROYECTO.


**DECLARACION JURADA**

El suscrito \_\_\_\_\_ en calidad de titular del proyecto, doy fe de la veracidad de la información detallada en el presente documento, cumpliendo con los requisitos de ley exigidos, razón por la cual asumo la responsabilidad consecuente derivada de esta declaración, que tiene calidad de declaración jurada.

Lugar y fecha: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nombre del titular (propietario)

\_\_\_\_\_  
Firma del titular (propietario)

La presente no tiene validez, sin nombres y firma del propietario o su representante legal debidamente acreditado.

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**TRABAJO DE CAMPO**  
**INVESTIGACIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN**  
**LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS**

ENTREVISTA DIRIGIDA A 3 FISCALES AUXILIARES DE LA FISCALIA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

PREGUNTA 1: Conoce usted de denuncias, causas o procesos penales, o administrativos incoados en contra de Funcionarios Públicos responsables de emitir permisos para ejecutar proyectos urbanísticos, sin que cumplan con los requisitos de Ley?

---

---

PREGUNTA 2. Por que cree usted que los Funcionarios Públicos encargados de emitir los permisos para la construcción no asumen las responsabilidades por sus actuaciones u omisiones al emitir los permisos?

---

---

PREGUNTA 3: Para usted los procesos establecidos por las diferentes leyes, que tienen relación con la emisión de permisos para proyectos urbanísticos, son eficientes y eficaces para responsabilizar a un Funcionario que emite permisos con aparente legalidad?

---

---

PREGUNTA 4: Para usted, las sanciones impuestas en los diferentes cuerpos normativos, ya sea ley de Medio Ambiente, Código Penal, o Código Civil, son efectivas para deducir una responsabilidad directa a los Funcionarios Públicos o a los titulares de los proyectos de construcción?

---

---

PREGUNTA 5: Para usted que clases de intereses están de por medio para no sancionar ya sea a un Funcionario o a un titular de una obra de construcción?

---

---

PREGUNTA 6: falta de voluntad política del Ejecutivo para no tomar un control mas directo sobre sus Funcionarios que emiten permisos de construcción, es una causa determinante, para no sancionar a dichos sujetos?

---

---

PREGUNTA 7: Las sanciones administrativas, penales o civiles que deben aplicarse a Funcionarios que emiten permisos sin los requisitos establecidos en la ley y a los titulares de las obras, están en relación con una compensación o resarcimiento del daño causado?

---

---

PREGUNTA 8: Considera usted que debe reformarse la legislación actual o hacer nuevas leyes, las cuales señalen los lineamientos mas específicos y concretos que contemplan este fenómeno del otorgamiento de permisos de construcción para ejecutar proyectos urbanos y la actuación de los Funcionarios?

---

---

PREGUNTA 9: En el deslave de la cordillera del bálsamo en las colinas ocurrido el pasado 13 de Enero de 2001, a quien debe responsabilizarse de las muertes ocasionadas por el deslave del cerro la gloria en santa tecla, y que en consecuencia hubo daños a las propiedades y a la muerte de muchas personas?

---

---

PREGUNTA 10: El gobierno de El Salvador tiene responsabilidad por lo ocurrido el 13 de enero de 2001 en el deslave del cerro la Gloria, cordillera del bálsamo en Santa Tecla?

---

---

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**  
**TRABAJO DE CAMPO**  
**INVESTIGACIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN**  
**LA EMISIÓN DE PERMISOS PARA EJECUTAR PROYECTOS URBANOS**

ENCUESTA DIRIGIDA A LA POBLACION AFECTADA POR EL DERRUMBE DE LAS COLINAS EN SANTA TECLA, EL 13 DE ENERO DE 2001

PREGUNTA 1: ¿Considera usted que hubiese sido necesario la participación ciudadana antes de iniciar el proyecto de construcción de casas de La Colonia Las Colinas?

---

---

PREGUNTA 2: ¿Se realizo alguna consulta pública por parte de la empresa constructora Posamaco Consolidada S.A., La Alcaldía de Santa Tecla, Opamss, o el Ministerio de Obras Publicas, para dar a conocer el proyecto de urbanización y de los riesgos existentes por construir cerca de la Cordillera del Bálsamo?

---

---

PREGUNTA 3: ¿Sabia usted que la zona donde se construyo la colonia Las Colinas, es un área no urbanizable?

---

---

PREGUNTA 4: ¿Conoce usted quienes son los Funcionarios Públicos involucrados en el otorgamiento de permisos para que se construyeran las colonias aledañas a las Cordillera del Bálsamo específicamente la colonia Las Colinas?

---

---

PREGUNTA 5: ¿Para usted cual era la Institución obligada a evaluar que no hubiera peligro de derrumbe en la zona de Las Colinas?

---

---

PREGUNTA 6: ¿Cuando usted compro su casa en la Colonia Las Colinas, la empresa constructora Posamaco S.A., La Alcaldía o alguna Institución del Gobierno le advirtieron de algún tipo de riesgo?

---

---

PREGUNTA 7: ¿Se imagino usted algún tipo de peligro por construir otras etapas residenciales estando la cordillera del Bálsamo tan cerca de su propiedad?

---

---

PREGUNTA 8: ¿Conoció usted el proceso de Amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en contra de tres Funcionarios Públicos los cuales fueron individualizados como los responsables de no informar sobre las condiciones del terreno donde se construyo la colonia Las Colinas?

PREGUNTA 9: ¿A quien considera usted, como el principal responsable de los daños ocurridos el día 13 de enero de 2001?

---

---

PREGUNTA 10: ¿Considera usted que fueron eficaces las medidas y promesas que ofreció el Gobierno Central después del terremoto pasado del 2001?

---

---

311-2001 / 491-2001

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:** San Salvador, a las diez horas y cincuenta minutos del día catorce de septiembre de dos mil cuatro.

Los presentes procesos de amparo se han iniciado; el primero, por demanda presentada por los licenciados: María Silvia Guillén, mayor de edad, abogada, de este domicilio; Abraham Atilio Abrego Hasbún, mayor de edad, abogado y notario, con domicilio en Nueva San Salvador y Luis Enrique Salazar Flores, mayor de edad, abogado y de este domicilio, en su calidad de Apoderados Judiciales de *Alfredo Aguilar Chevez, Olga América Montenegro Rodríguez de Aguilar, Coralía de Lourdes Alvarado Cacho, Lidia Cruz Arévalo de Amaya, y otros*; el segundo, por demanda presentada en carácter personal por el señor *Salvador Deras Salguero*. Ambos procesos iniciados en contra del *Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano y del Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador*, por considerar que les han vulnerado el derecho a la seguridad, reconocido en el artículo 2, a la propiedad establecido en los artículos 2, 11 y 103, y el derecho a la vivienda contenido en el artículo 119, todos de la Constitución.

Han intervenido en estos procesos, además de la parte actora, el licenciado José Ángel Quirós Noltenius, en su calidad de Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano -en adelante MOPTVDU-; el arquitecto César Augusto Alvarado en su calidad de Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano –en adelante VVDU-; el arquitecto Mario Lungo Uclés en su calidad de Director Ejecutivo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador –en adelante OPAMSS-; y el Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Previo a establecer la relación de los hechos se hace la siguiente aclaración: en ambos procesos - hasta antes de ser acumulados- existe identidad en los argumentos y razones dados por la parte actora y por los demás intervinientes, por tal razón, la relación de los hechos que a continuación se hace, es la concreción de lo expuesto por ellos ambos procesos.

*Extracto de la resolución emitida por la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia..*

*“...Esta Sala entiende, en primer lugar, que el tema de decisión se refiere a determinar si las autoridades demandadas omitieron o no prevenir, de forma suficiente y razonada, los derrumbes ocasionados en la zona del cerro La Gloria, jurisdicción del Municipio de Nueva San Salvador, que provocó daños totales o parciales en sus viviendas; ello, previo análisis constitucional y legal de las competencias de aquéllas autoridades en estos menesteres.*

Y, *en segundo lugar*, que si bien la parte actora señala que con dicha omisión se le ha vulnerado su derecho a la seguridad, derecho de propiedad y derecho a la vivienda, en virtud del principio procesal denominado *iura novit curia* (el juzgador conoce el derecho), debe considerarse que, por la base fáctica de su pretensión y la resistencia de las autoridades demandadas, las categorías

materiales directamente vinculadas son el derecho a la seguridad, en específico la seguridad material, y el derecho a la propiedad, ambos, establecidos en el art. 2 de la Constitución. Y es que, cuando se advierte que la queja constitucional surge por la pérdida de las viviendas de los demandantes, a consecuencia de los derrumbes relacionados, en innegable, por un lado, que la vertiente del derecho a la seguridad es la *material* y no la jurídica; y, por otro lado, tal suceso está además vinculado con el derecho a la propiedad, dentro del cual se considera subsumido el argumento relativo a las pérdidas de bienes inmuebles.

IV. Delimitados los puntos fundamentales de la controversia, se procederá al análisis de los derechos constitucionales relacionados (1), para luego poder determinar si existe o no competencia material de las autoridades demandadas en relación con los hechos alrededor de los cuales gira el amparo (2).

1. Este tribunal ha señalado en anterior jurisprudencia que el derecho a la seguridad del art. 2 de la Constitución tiene dos dimensiones: como seguridad material y como seguridad jurídica. En su dimensión de *seguridad material*, tal derecho "equivale a un derecho a la tranquilidad, es decir, un derecho de poder disfrutar sin riesgos, sobresaltos ni temores los bienes muebles o inmuebles que cada uno posee, o bien la tranquilidad de que el Estado tomará las medidas pertinentes y preventivas para no sufrir ningún daño o perturbación" (Sentencia de 7-IX-2001, Inc. 15-98, Considerando IV 1).

Y es que, como también lo señala la jurisprudencia, es obligación de los órganos estatales orientar sus políticas públicas en procura de la persona humana, en su dimensión individual y también social, en función de su objetivo supremo: la protección de la persona y sus consecuentes derechos fundamentales (Sentencia de 4-IV-2001, Amp. 348-99, Considerando II 1).

Relacionado directamente con esta vertiente del derecho a la seguridad, puede afirmarse que está el derecho a la propiedad, puesto que aquélla –entre otras cosas– se refiere a que es una obligación del Estado adoptar las medidas pertinentes (incluso, preventivas) para la protección de los bienes muebles o inmuebles de los ciudadanos, de tal suerte que si no se realiza tal actividad, existiría una violación a la seguridad material que afectaría de manera directa el derecho a la propiedad.

En efecto, esta Sala ha sostenido que el derecho a la propiedad debe entenderse como la plena potestad sobre un bien, que a la vez contiene la potestad de ocuparlo, servirse de él de cuantas maneras sea posible, y la de aprovechar sus productos y acrecimientos, así como la de modificarlo y dividirlo. El derecho de propiedad, pues, se concibe como un derecho real –naturaleza jurídica– y absoluto en cuanto a su oponibilidad frente a terceros, limitado únicamente por el objeto natural al cual se debe: la función social" (Sentencia de 26-VIII-1998, Amp. 317-97, Considerando III 2). Entonces, si no se adoptan las medidas previas y razonables para mantener estas características, se estaría vulnerando, además, de este derecho, el derecho a la seguridad material.

2. A partir de lo anterior, puede afirmarse que vía jurisprudencial se ha entendido que el Estado, a través de sus órganos, tiene el deber de adoptar medidas pertinentes y previas –*ante supuestos concretos e inminentes*– para la protección de los bienes de las personas, de tal suerte que se convierte en el sujeto pasivo del derecho a la seguridad material, relacionado en este caso con el derecho a la propiedad.

Ahora bien, en virtud que en este amparo se han señalado como autoridades demandadas al Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, al Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, y al Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, corresponde corroborar si, en efecto, estos son órganos que deben concretar aquélla obligación estatal.

(a) De acuerdo al Reglamento Interno del Ejecutivo, en específico su artículo 43, compete al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano, entre otras cosas, "investigar condiciones geológicas, hidrológicas y sísmicas del territorio nacional", "formular y dirigir la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano; así como elaborar los planes nacionales y regionales y las disposiciones de carácter general a que deban sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones, asentamientos en general y construcciones en todo el territorio de la República", así como "planificar, coordinar y aprobar las actividades de los sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano, en todo el territorio nacional". En relación, el mismo artículo señala que es de su competencia "aprobar y verificar que los programas que desarrollen las Instituciones Oficiales Autónomas que pertenecen al Ramo, sean coherentes con la Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano emitida por el Ministerio".

A partir de lo anterior, puede concluirse que el Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano es un órgano que concreta la obligación estatal de cumplir con los postulados –previamente concretados– del derecho a la seguridad material y derecho a la propiedad. Y siendo que el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Urbano es una dependencia que conforma dicho Ministerio, se colige que también el Viceministro de ese ramo es un órgano que en el cumplimiento de sus funciones relacionadas a estos menesteres, concreta también aquélla obligación estatal.

(b) Respecto del Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador, tenemos que la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y de los Municipios Aledaños señala que la misma tiene por objeto "regular el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos de las distintas zonas y la plena utilización de los instrumentos de planeación". En su artículo 7, señala también que uno de los organismos técnicos que se crean para darle cumplimiento a sus fines es la Oficina del Planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

Esta oficina, a cargo de un director, debe –entre otras cosas– "dirigir el proceso de formulación y evaluación Técnica del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador"; "velar porque los proyectos de parcelación y construcción que se desarrollen en el AMSS, cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de

ordenamiento señalados por la presente ley"; así como "dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas; el otorgamiento de permisos de parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para la realización de proyectos, mediante el trámite de revisión vial y zonificación (...)".

A partir de lo transcrito, también puede afirmarse que el Director de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador está vinculado materialmente a los hechos sobre los cuales gira el presente amparo, ya que sus decisiones tienen incidencia directa o indirecta en la ejecución de proyectos habitacionales en dicha área.

V. Solventado el punto anterior, es decir, advertida la competencia material (atribuciones constitucionales y legales) de las autoridades materiales, corresponde pasar a examinar la prueba aportada y los argumentos esgrimidos en el presente amparo, lo cual servirá de base para estimar o desestimar la pretensión de los demandantes.

1. La parte actora presentó para intentar fundamentar su pretensión los siguientes documentos: *i)* certificación de las impresiones de los planos que integran el PLAMADUR-AMSSA –POA A7, denominado amenaza de derrumbe, POA A8, nombrado peligro sísmico y volcánico; POA A9, llamado riesgo geológico; *ii)* mapa de amenaza de riesgo en el AMSS; *iii)* croquis de ubicación de la zona afectada por el deslizamiento ocurrido el 13 de enero de 2001 en la ladera norte del cerro La Gloria; *iv)* certificación del estudio de impacto ambiental del Condominio Habitacional Utila III-Posamaco Consolidada S. A de C. V; y *v)* certificación del estudio geológico preliminar de la ladera norte de la sierra del bálsamo.

2. Por su parte, en sus intervenciones procesales las autoridades demandas efectuaron un análisis técnico de los principales documentos presentados por los demandantes. Con relación al contenido del mapa POA A7 establecieron que éste es un estudio preliminar de carácter general, que en su realización no fueron considerados verdaderos elementos de peligrosidad sísmica, como son los efectos de descargas dinámicas en el suelo, que básicamente fueron las causas que generaron el deslizamiento en la colonia Las Colinas, a tal grado que al ubicar los deslizamientos producidos el 13 de enero de 2001, con base en el mapa POA A7, se puede observar que algunos se localizan en áreas que dicho mapa considera sin peligro de derrumbe; además, los grados de amenaza presentados en el mapa POA A7 no se encuentran definidos ni mucho menos asociados a algún parámetro representativo del movimiento del terreno o del potencial de licuefacción.

Sobre el mapa POA A8, denominado peligro sísmico y volcánico, afirmaron que se elaboró ubicando los epicentros de sismos ocurridos en el AMSS, en el período comprendido entre 1992 y 1995; que es un mapa que fue dibujado sobre el plano tectónico del AMSS, el cual a su vez está basado en el mapa geológico de la República de El Salvador; por tal razón, el POA A8 no es un mapa de peligrosidad sísmica sino un mapa epicentral, ya que sólo representa la distribución espacial de la actividad sísmica en dicho período pero no proporciona información detallada sobre el tamaño de los sismos y sobre la frecuencia con que ocurren, ni mucho menos sobre el nivel de peligrosidad de la zona.

Finalmente, establecieron que para la elaboración del mapa POA A9, se retomaron las zonas con alto peligro de derrumbe demarcadas en el mapa POA A7, así como los posibles escenarios de peligro volcánico presentados en el mapa POA A8; por tanto, es un instrumento que establece áreas o zonas en donde no se recomienda la construcción de edificios de la categoría I, presentados en la tabla 3, capítulo 8 de la "Norma técnica para diseño por sismo" del "Reglamento para la seguridad estructural de las construcciones", aspecto que no tiene ninguna relación con las condiciones geológicas del lugar y mucho menos con el deslizamiento de suelos ocasionados por terremotos.

En otro orden, respecto del estudio de impacto ambiental del proyecto condominio habitacional Utila III, establecieron que no es un estudio geotécnico y, por tanto, no contempla ningún tipo de evaluación de la estabilidad del suelo; es, más bien, un estudio que únicamente contempla la erosión laminar, lo que significa pérdida de capa superior del suelo que generalmente contiene materia orgánica.

VI. A partir de los documentados presentados y de los argumentos de las partes, esta Sala concluye que en aquéllos no se encuentran las bases jurídicas para obtener certeza sobre la veracidad de la pretensión de los demandantes; en otras palabras, éstos no han logrado demostrar, a través de los medios probatorios conducentes, que las autoridades demandadas tenían información técnica previa de que con un terremoto de las características del ocurrido el trece de enero de dos mil uno se iba dar un deslave de tierra en la zona del cerro La Gloria y que, consecuentemente, las propiedades al pie del mismo quedarían sepultadas o dañadas.

En efecto, en este expediente no corre agregada prueba que demuestre fehacientemente que las autoridades demandadas conocían previamente la peligrosidad de la zona ante un eventual terremoto, puesto que, por un lado, *los mapas aportados* –supuesta prueba de la parte actora– *no son indicativos de esta circunstancia* y, por otro, *las consecuencias exactas de un fenómeno natural de estas características son imprevisibles*, aun por la más avanzada tecnología.

Además, y en relación, tampoco hay elementos procesales que indiquen que las autoridades demandadas tenían datos fehacientes sobre el grado de estabilidad del suelo de la zona o estudios que indicaran que la construcción de viviendas como la de los demandantes significaba poner en peligro sus bienes por deslaves que se ocasionarían con un terremoto.

Entonces, si no se ha logrado establecer con la prueba pertinente que las autoridades conocían previamente de los peligros de la zona ante un eventual terremoto o, en extremo, de las consecuencias que ocasionaría en la misma el fenómeno natural que azotó al país el trece de enero de dos mil uno, tampoco puede exigirse que éstas comprobaran en el transcurso del proceso que llevaron acabo labores preventivas, *simplemente porque no se puede prevenir algo de lo que no se tenía certeza que sucedería*; por ello, tendrá que desestimarse la pretensión de los demandantes al no encontrar esta Sala, en la realidad procesal de este amparo, que las autoridades demandadas hayan violado los derechos de seguridad material y propiedad de aquéllos.

**POR TANTO:** a nombre de la República, con base en las razones expuestas y en aplicación del artículo 2 de la Constitución de la República y artículos 32 al 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, esta Sala **FALLA:** (a) **DECLÁRASE QUE NO HA LUGAR LOS AMPAROS SOLICITADOS**, el primero, por Alfredo Aguilar Chevez, Olga América Montenegro Rodríguez de Aguilar, Coralía de Lourdes Alvarado Cacho, Lidia Cruz Arévalo de Amaya, y otros, y el segundo por Salvador Deras Salguero, **EN CONTRA DEL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTE, VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, EL VICEMINISTRO DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO, Y EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANIFICACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR, POR HABERSE CONSIDERADO QUE NO EXISTEN LAS INFRACCIONES CONSTITUCIONALES ALEGADAS EN ESTA OPORTUNIDAD POR LOS DEMANDANTES;** (b) *Notifíquese.*- ---A. G. CALDERON---J. E. TENORIO---J. ENRIQUE ACOSTA---M. CLARÁ---PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN---S. RIVAS DE AVENDAÑO---RUBRICADAS.