



---

## INFORME FINAL DE CONSULTORIA

### ***ELABORACIÓN DE PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL ARMONIZADO PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES AMBIENTALES EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA.***

Marianela Rocha Zúniga

Consultora

Noviembre de 2006.

# **INDICE**

- I. Presentación.**
- II. Antecedentes.**
- III. Diagnóstico Regional.**
  - 1. Análisis de la legislación centroamericana relativa al procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones por infracciones a las leyes ambientales.**
    - 1.1 Honduras**
    - 1.2. El Salvador**
    - 1.3. Panamá**
    - 1.4. Guatemala**
    - 1.5. Nicaragua**
    - 1.6. Costa Rica**
      - 1.6.1. El Tribunal Ambiental Administrativo (TAA). Costa Rica.**
    - 1.7. Republica Dominicana.**
  - 2. Dificultades comunes identificadas en la aplicación del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones ambientales en los países de América Central.**
- IV. Sistemas de procedimientos administrativos sancionatorios de Derecho Comparado.**
  - 1. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). México.**
  - 2. Junta de Calidad Ambiental (JCA). Puerto Rico.**
- V. Propuestas**
  - 1. Procedimiento Administrativo Sancionatorio Modelo**
  - 2. Creación de Tribunales Administrativos Ambientales en Centroamérica.**
- VI. Algunas premisas indispensables para una aplicación efectiva de la legislación ambiental en Centroamérica**
  - Bibliografía.**
  - Anexos.**

## I. PRESENTACION.

Esta consultoría regional esta dirigida a establecer la línea de base del Subprograma 2 del Proyecto PROLEGIS con financiamiento de la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo (COSUDE) encaminada a: **“Promover acciones que mejoren la aplicación del Derecho Ambiental en la región”**.

El Resultado 2.1 del Proyecto PROLEGIS pretende el Establecimiento de línea de base en el tema al proporcionar un diagnóstico sobre el Estado de la legislación procesal vigente en la región”. El estudio deberá servir como inicio del proceso para desarrollar una propuesta de Procedimientos Administrativos Ambientales Armonizados para la aplicación de sanciones ambientales a nivel regional y una propuesta para un Acuerdo Centroamericano de Aplicación y Cumplimiento Ambiental.

## II. ANTECEDENTES.

Como un mecanismo para la promoción de la aplicación del Derecho Ambiental en la región, el Proyecto PROLEGIS estableció la necesidad de elaborar un diagnóstico de los países de centroamérica para identificar los procedimientos administrativos que aplican las autoridades ambientales para imponer sanciones ambientales, su problemática común eficacia, cumplimiento de la garantía del debido proceso haciendo énfasis particular en la experiencia procesal del Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica. La experiencia del Tribunal Ambiental Administrativo fue objeto de una sistematización y análisis particular en la medida en que esta institución presenta un avance importante en la materia.

Posterior al diagnostico, se elaboraron conclusiones y recomendaciones para mejorar el proceso de aplicación de sanciones. Esto permitirá evaluar la factibilidad, los pasos a seguir y bases teóricas para la formulación de una propuesta de “Procedimiento Administrativo para la aplicación de Sanciones Ambientales Armonizado a Nivel Regional” ya sea aplicado por la autoridad ambiental o por un ente independiente de este.

Partimos de la premisa que la meta fundamental en términos de selección y diseño del modelo que se pretenda implementar es establecer instrumentos factibles, que impulsen el comportamiento necesario para alcanzar los objetivos y metas ambientales previstas. Adoptar modelos que no son realistas y ejecutables en los países, en ocasiones puede ser peor que no adoptar ningún instrumento. Además de los costos incurridos ineficientemente para su adopción, un instrumento legal que no puede cumplirse ni aplicarse genera desconfianza en el sistema de gestión ambiental como tal, por el contrario, la ejecución efectiva y el cumplimiento ofrecen el logro de los objetivos ambientales mismos.

En consecuencia con el planteamiento expuesto y de conformidad a los términos de referencia establecidos para esta consultoría, el presente documento se inicia

describiendo brevemente los regímenes de gestión ambiental de El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, y Costa Rica, haciendo énfasis en los procedimientos administrativos que se han establecido para la aplicación de sanciones ambientales, por parte del Tribunal Ambiental Administrativo.

Sobre la implementación se destaca particularmente los procedimientos, limitaciones y oportunidades en su aplicación efectiva y en el logro de la aplicación de sanciones ambientales que con ellos se persiguen, así como algunas condiciones que han sustentado su éxito o fracaso.

Este diagnóstico se elaboró a través del siguiente proceso:

1) Revisión general de los marcos legales e institucionales de los países de Centroamérica para la aplicación de sanciones ambientales.

2) Recopilación de información proporcionada en las entrevistas que se realizaron durante el mes de marzo de 2004 en las Repúblicas de Costa Rica, Honduras y Panamá por los asesores legales de las Autoridades Ambientales, a los procuradores, fiscales ambientales, a los jueces del Tribunal Ambiental Administrativo y a otros profesionales involucrados en la gestión ambiental.

3) Presentación y consulta del diagnóstico con los asesores legales de las autoridades ambientales de los países centroamericanos en taller sobre Procedimientos Administrativos Ambientales realizado en Nicaragua en Agosto del 2005, los comentarios, correcciones y sugerencias emanadas en el mismo fueron incorporados en el documento.

4) Presentación en segundo Taller de consulta realizado el 30 y 31 de Agosto de 2006, se discutió el diagnóstico actualizado a la fecha y dos propuestas, una proponiendo un procedimiento sancionatorio que cumpla con el debido proceso de ley aplicado por la autoridad ambiental y la segunda, este procedimiento aplicado por un ente independiente denominado Tribunal Administrativo Ambiental.

Este taller contó con la participación de una funcionaria de la Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente de Republica Dominicana, país observador del SICA, quien solicitó incorporar al diagnóstico la información pertinente sobre este país ya que actualmente no cuentan con legislación que establezca un procedimiento para este tema. En consecuencia hemos adicionado en el presente diagnóstico el punto 1.7 que recoge la información básica sobre el procedimiento sancionatorio en ese país.

Hay que puntualizar que el análisis planteado en el presente documento, versa exclusivamente a la Responsabilidad Administrativa que incluye, la conceptualización de la Infracción, Clasificación, Autoridad Administrativa competente, así como las sanciones y el Procedimiento Administrativo utilizado para la imposición de sanciones a quienes han infringido las disposiciones administrativas.

La meta que se pretende alcanzar con el presente diagnostico es que una vez analizados los diferentes sistemas se proponga un Procedimiento Administrativo Ambiental Armonizado para la aplicación de sanciones ambientales en Centroamérica que cumpla con el debido proceso y con los derechos fundamentales de todo ciudadano.

### **III. DIAGNOSTICO REGIONAL.**

#### **1. Análisis de la legislación centroamericana relativa al procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones por infracciones a las leyes ambientales.**

La tutela del derecho a un ambiente sano, reconocido en todas las Constituciones de Centroamérica, ha dado lugar al desarrollo de diversos tipos de normas jurídicas y al establecimiento de sistemas de gestión ambiental en todos los países de la región.

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>ARTÍCULOS</b>
<b>Panamá</b>	1978	114 al 117
<b>Honduras</b>	1982	145 y 246
<b>El Salvador</b>	1983	60, 63, 101 inc. 2, 117.
<b>Guatemala</b>	1985	97, 119, 121, 122, 125 a 128
<b>Nicaragua</b>	1987	60 y 102
<b>Costa Rica</b>	1995	46 y 50

Cada régimen de gestión ambiental en la región se ha definido conforme a las particularidades de su país, se han desarrollado atendiendo a los problemas, las limitaciones y las oportunidades concretas de cada uno. Sin embargo, la experiencia recopilada indica que hay ciertos elementos en la región que han sido armonizados, lo que ha contribuido a lograr una la implementación efectiva bajo un régimen de gestión ambiental regional, en cumplimiento a los compromisos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) de armonización y modernización de los parámetros ambientales de la legislación y las instituciones nacionales encargadas<sup>1</sup>.

La gestión ambiental en la región centroamericana se ha desarrollado alrededor de la creación los siguientes instrumentos:

- Políticas, planificación y financiamiento
- Normativa Legal

---

<sup>1</sup> Alianza para el Desarrollo Sostenible. (ALIDES). Objetivos Específicos Ambientales, inciso 1.

- Estructura Jurídica Institucional
- Normativa Administrativa y de Regulación
- Administración y normas de manejo de los recursos naturales
- Seguimiento, monitoreo y control
- Sanciones y jurisdicción.

Los instrumentos que básicamente se emplean hoy día en los sistemas de gestión ambiental centroamericano se pueden agrupar en las siguientes categorías:

**Instrumentos regulatorios:** Estos instrumentos, también llamados de comando y control, se basan en el establecimiento de requerimientos y estándares obligatorios que la comunidad regulada debe cumplir bajo la vigilancia de las autoridades con competencia ambiental. Los instrumentos regulatorios incluyen control de emisiones, estándares de desempeño, licencias, permisos, sanciones, requerimientos de monitoreo, auditorías ambientales, la evaluación del impacto ambiental, prohibiciones y sanciones.

**Instrumentos Económicos:** Son instrumentos que proporcionan incentivos económicos para alentar a los contaminadores y a los consumidores a tomar decisiones que ayudan a lograr los objetivos ambientales. Estos incluyen los incentivos, los subsidios gubernamentales y los impuestos.

En el caso de los instrumentos regulatorios, los mecanismos de promoción de cumplimiento incluyen las notificaciones de infracción, las normas para corregir o prevenir infracciones, las órdenes de cumplimiento ambiental o medidas cautelares para detener inmediatamente una actividad ilegal, para prevenir que ocurra una violación a la ley o requerir que se realice una acción determinada.

Por otra parte, son también mecanismos de aplicación de la ley son las inspecciones, las órdenes judiciales o administrativas, las sanciones y las medidas de reparación del daño ambiental. Además, existen otras respuestas, como la resolución alternativa de conflictos ambientales y otros medios que permiten a los infractores restablecer su situación de cumplimiento y que son importantes para lograr los objetivos ambientales de que se trate.

Aunque en Centroamérica podemos reconocer un alto grado de organización administrativa de la gestión ambiental y el desarrollo legislativo en la materia, debemos igualmente destacar que, salvo en algunos países o en algunos temas, uno de los principales problemas de la legislación ambiental en el ámbito regional es la escasa aplicación lo que da paso al no cumplimiento de algunas políticas y estrategias determinadas tanto a nivel nacional como regionalmente.

El no cumplimiento de la normativa ambiental trae como consecuencia la imposición de sanciones ambientales a las personas naturales o jurídicas que sean señaladas como responsables de cometer dichos actos. La responsabilidad puede valorarse desde la perspectiva civil, penal o administrativa. Este aspecto de

aplicación ha sido bastante deficiente en virtud de la poca capacidad institucional, de monitoreo y de ejecución de las sanciones impuestas, creándose un clima de impunidad ambiental. Hay que destacar que los recientes compromisos comerciales que han firmado los países de la región, como el CAFTA,<sup>2</sup> conllevan

---

<sup>2</sup> DR-CAFTA: Capítulo Diecisiete Ambiental.

**Artículo 17. 1: Niveles de Protección.** Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como de adoptar o modificar, consecuentemente, sus leyes y políticas ambientales, cada Parte garantizará que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas.

**Artículo 17. 3: Reglas de Procedimiento**

1. Cada Parte garantizará que los procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos, de acuerdo con su legislación, se encuentren disponibles, para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental.

(a) Dichos procedimientos serán justos, equitativos y transparentes y para este fin, deberán cumplir con el principio del debido proceso y estar abiertos al público, excepto en los casos en que la administración de justicia requiera lo contrario.

(b) Las partes en dichos procedimientos tendrán el derecho de apoyar o defender sus posiciones respectivas, incluyendo la presentación de información o pruebas.

(c) Cada Parte establecerá sanciones y reparaciones apropiadas y efectivas por las infracciones de su legislación ambiental, que:

- (i) Tomen en consideración, según sea apropiado, la naturaleza y la gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico obtenido por el infractor, su condición económica y otros factores pertinentes; y
- (ii) Podrán incluir sanciones y acciones civiles y penales tales como acuerdos de cumplimiento, penas, multas, medidas precautorias, suspensión de actividades y requerimientos para tomar medidas correctivas o pagar por el daño ocasionado al ambiente.

2. Cada Parte garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de la Parte, que investiguen supuestas infracciones de su legislación ambiental y que las autoridades competentes de cada Parte le deberán dar consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación.

3. Cada Parte garantizará que las personas con un interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno sobre un determinado asunto, tengan adecuado acceso a los procedimientos referidos en el párrafo 1.

4. Cada Parte otorgará apropiado y efectivo acceso a reparaciones de acuerdo con su legislación, las cuales podrán incluir derechos, tales como:

(a) demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte, de conformidad con la legislación de esa Parte;

(b) solicitar sanciones o medidas de reparación, tales como multas, clausuras de emergencia o suspensión temporal de actividades, u órdenes para mitigar las consecuencias de las infracciones de su legislación ambiental;

(c) solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que adopten acciones adecuadas para el cumplimiento de su legislación ambiental, con el fin de proteger o evitar el daño al ambiente; o

(d) solicitar medidas precautorias en casos en que una persona sufra o pueda sufrir pérdidas, daños o perjuicios como resultado de la conducta de otra persona que se encuentre bajo la jurisdicción de esa Parte y que sea contraria a la legislación ambiental de esa Parte; o que viole un derecho legal bajo la legislación de esa Parte relacionada con la salud humana o el medio ambiente.

5. Cada Parte garantizará que los tribunales que realizan o revisan los procedimientos referidos en el párrafo 1 sean imparciales e independientes y no tengan ningún interés sustancial en el resultado del asunto.

6. Para mayor certeza, nada en este Capítulo se considera que faculta a examinar bajo este Tratado si los tribunales judiciales, cuasijudiciales o administrativos de una Parte han aplicado apropiadamente su propia legislación ambiental.

la posibilidad de que los Estados que no sancionen el cumplimiento de las normas ambientales sean sancionados como tal en virtud del incumplimiento de la aplicación de las leyes ambientales.

A continuación se describirá la información de cada país de la región:

## **1.1 HONDURAS**

La Ley General del Ambiente, en su Artículo 10, creó la Secretaria de Estado en el Despacho del Ambiente (SEDA) como el órgano responsable de hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras; asimismo es la encargada de la formulación y coordinación global de las políticas nacionales sobre el ambiente; velar porque se cumplan esas políticas y la coordinación institucional pública y privada.

Entre los años 1994-1996, el gobierno de la República de Honduras inició un proceso de reestructuración de los organismos de la Administración Pública, con la finalidad de hacerlos más modernos y eficientes. Dentro de ese proceso de modernización del Estado se decidió fusionar y/o reorientar la función y estructura de varias Secretarías de Estado. Lo anterior se hizo mediante el Decreto Legislativo No. 218-96<sup>3</sup> de la Administración Pública de la República de Honduras, el cual, en su Artículo 28 enumera un listado de las nuevas dependencias, dentro de las cuales se encuentra la nueva “Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente”, la cual resultó de la fusión de la Secretaría de Recursos Naturales y la Secretaría del Ambiente.

En el Decreto 218-96 no se especifica la estructura organizativa de las Secretarías reformadas, solamente establece: “...para la administración del país, que la Constitución de la República le confiere al Poder Ejecutivo, habrán las Secretarías de Estado siguientes:...”, enumerando un listado de estas.

En el mes de Octubre de 1998 se publicó en La Gaceta, el Acuerdo No. 1089 “Reglamento Interno de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente<sup>4</sup>”, en éste se detalla la conformación organizativa que tendrá la SERNA y también se especifican las funciones que tendrá cada dependencia de la SERNA.

Un nuevo cambio se dio en la estructura de la SERNA, en 1999 con la publicación de la Ley de Minería, la cual suprimió la Dirección de Minas e Hidrocarburos de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Energía, y creó la Dirección de Fomento a la Minería DEFOMIN como un organismo desconcentrado.

La Ley Ambiental otorga también facultades en materia ambiental a otras instancias del sector público, entre ellas, a la Secretaría de Agricultura y

---

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 218-96 de la Administración Pública, del 30 de Diciembre de 1996.

<sup>4</sup> Acuerdo No. 1089-97 “Reglamento Interno de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, Octubre, 1997.



Ganadería (SAG), la Secretaría de Salud Pública (SSP), la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), la Fiscalía Especial del Ambiente, en la Fiscalía General de la República y la Procuraduría del Ambiente. También funciona la Auditoría Ambiental, como órgano auxiliar del Poder Ejecutivo cuya principal función es controlar y fiscalizar el uso de los recursos naturales del Estado.

Este marco general se complementa con otras leyes ambientales, dichas leyes son: el Código de Salud, el Código Penal, la Ley Fitosanitaria y Zoosanitaria, la Ley de Pesca, la Ley General sobre Minería y la Ley Forestal, entre otras.

### **- Capacidad Institucional**

Podemos decir que es poco el presupuesto financiero en las instituciones encargadas de la Gestión Ambiental, adicional a este hecho existe confusión, dualidad y ambigüedad en los funcionarios que aplican la norma al no poder delimitar con claridad sus funciones y atribuciones. Lógicamente esto debilita la administración, el manejo y el monitoreo de los recursos naturales y del ambiente y en consecuencia limita enormemente la posibilidad de aplicar sanciones administrativas debido a que no se tiene la capacidad institucional para demostrar con evidencias la infracción detectada o denunciada.

También existen vacíos en la regulación del monitoreo, fiscalización y aplicación de sanciones. La fiscalización es irregular por falta de recursos. En la práctica tampoco se aplica la supervisión del aprovechamiento forestal porque no se puede hacerlo ya que la COHDEFOR no cuenta con recursos presupuestarios.

### **- Cumplimiento y aplicación de la Ley Ambiental. Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones Ambientales**

Aunque lo relativo a las infracciones administrativas y los delitos ambientales son abundantes en la legislación, las autoridades ambientales responden, ante un incumplimiento de la ley ambiental, casi exclusivamente con la amenaza de la persecución penal. Las sanciones en las leyes administrativas no han sido suficiente mecanismo para disuadir a los infractores.

La Ley No. 104-93 Ley General del Ambiente en su artículo 83, establece que los organismos del Estado que tienen competencia en materia ambiental ejercerán acciones de inspección y vigilancia, y para ese efecto, sus funcionarios y empleados están investidos de autoridad suficiente para inspeccionar locales, establecimientos o áreas específicas o para exigir a quien corresponda, la información que permita verificar el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes.

Es Pública la acción para denunciar y demandar ante la autoridad judicial o administrativa, todo acto u omisión que viole lo previsto en la normativa ambiental. Cualquier ciudadano puede denunciar ante la autoridad competente o ante la

Procuraduría Ambiental todo acto u omisión que constituya un delito o una infracción administrativa. La autoridad correspondiente queda obligada a informarle al denunciante o demandante por su denuncia o demanda.

En su artículo 87, concurren elementos tanto de la responsabilidad administrativa como de la responsabilidad penal al establecer: “Cualquier acción u omisión de la normativa ambiental que constituya delito o infracción administrativa, dará lugar a la aplicación de las sanciones siguientes:

- 1) Reclusión decretada en su caso por la autoridad judicial ordinaria, por la comisión de un delito ambiental;
- 2) Multa, cuya cuantía será la establecida en esta Ley y sus reglamentos;
- 3) Clausura definitiva, total o parcial, de actividades o instalaciones, si la actividad contamina y perjudica la salud humana o el medio ambiente más allá de los límites establecidos en los reglamentos y normas técnicas;
- 4) Suspensión temporal de actividades o instalaciones causantes del daño ambiental;
- 5) Decomiso de las artes e instrumentos utilizados en la comisión del delito o infracción;
- 6) Cancelación o revocación de autorizaciones generales o beneficios económicos o fiscales concedidos por las autoridades públicas;
- 7) Indemnización al Estado o a terceros por los daños y perjuicios ocasionados al ambiente y a los recursos naturales, y;
- 8) Reposición o restitución de las cosas y objetos afectados a su ser y estado natural, si fuera posible.

La misma norma establece que las autoridades y funcionarios públicos que cometieren o participaren en cualquier delito o infracción ambiental o violentaren la presente Ley y sus reglamentos de aplicación, serán castigados con la sanción correspondiente y además con la inhabilitación del cargo desde uno (1) hasta cinco (5) años, según acuerde el tribunal competente.

Hay que destacar que mediante el Decreto No. 134-99 el Poder Ejecutivo creó la Procuraduría del ambiente los Recursos Naturales como órgano desconcentrado adscrito a la Procuraduría General de la República, respecto de la cual funcionará con independencia técnica, financiera, presupuestaria y administrativa y tendrá la representación legal exclusiva de los intereses del Estado en materia de medio ambiente y los recursos naturales.

## **- Procedimiento Administrativo.**

De conformidad a la Decreto 152-87 Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras, artículos 54 y ss, y Decreto 104-93 Ley General del Ambiente artículos 86 y ss y el Acuerdo Número 109-93 Reglamento de la Ley General del Ambiente artículo 128 y ss,<sup>5</sup> el Procedimiento Administrativo para la aplicación de sanciones ambientales inicia de oficio o a petición de parte legitimada para actuar. En el auto que se declare el inicio del procedimiento, se ordenara la investigación que corresponda.

El órgano competente, para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer y siempre que hubieren razones suficientes para ello, podrá adoptar las medidas provisionales que estime pertinentes evitando causar perjuicios irreparables a la parte interesada.

El trámite de investigación no podrá exceder un mes, salvo cuando se trate de investigaciones que exijan la utilización de maquinarias y tecnología especializada. Previa decisión motivada de autoridad competente.

Cuando se reunieren suficientes datos y hubiere mérito para ello se citará al supuesto infractor para que se persone el procedimiento y alegue lo que estime pertinente, si él lo solicitaré se abrirá el procedimiento a prueba, período que no podrá exceder a 20 días.

Transcurrido el término probatorio y, en su caso, practicadas las diligencias a las que alude el párrafo segundo del artículo 69, de la Ley de Procedimiento Administrativo de oficio se dará vista de las actuaciones a los interesados para que dentro del plazo común de diez días, aleguen sobre todo lo actuado y sobre el valor y alcance de las pruebas producidas.

La administración podrá solicitar de los particulares, informes y otros datos de investigación y éstos los facilitarán solamente en la forma y casos previstos por la Ley. Finalizado el periodo de prueba y el de audiencia, la autoridad competente dilatará Resolución dentro de los cinco días siguientes.

La Resolución que declare que no se ha cometido ninguna infracción podrá ser apelada por la Procuraduría o por las partes que intervinieron en el proceso mediante los recursos previstos por la Ley de Procedimiento Administrativo. La Resolución que decreta sanciones podrá ser impugnada por el infractor.

Contra las resoluciones administrativas que se dicten en aplicación de esta Ley, cabrán los recursos previstos en la Ley de Procedimientos Administrativos. Agotada la vía administrativa procederá la acción contencioso- administrativa.

---

<sup>5</sup> Decreto 152-87 Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta Número 25391 de fecha 1 de diciembre de 1987.  
Decreto 104-93 Ley General del Ambiente. 1993.  
Acuerdo Número 109-93. Reglamento de la Ley General del Ambiente. 1993.

Las Resoluciones que impongan sanciones deberán ser ejecutadas en la forma prevista por la ley de Procedimiento Administrativo en un plazo de diez días siguientes a la fecha de su notificación.

Las resoluciones de los órganos de la Administración Pública se ejecutarán por los medios siguientes:

- a) Ejecución forzada sobre el patrimonio mediante el procedimiento de apremio;
- b) Ejecución subsidiaria; y,
- c) Cumplimiento forzoso.

Los artículos 86 y 106 de la Ley General del Ambiente, establecen que quienes contaminen el ambiente y cometa acciones en contra de los sistemas ecológicos sin observar las disposiciones de la ley referida y de las leyes sectoriales, deberán asumir los costos de reparación ambiental que de lugar a su acción u omisión sin perjuicio de la responsabilidad penal o de otro tipo, serán aplicadas las sanciones administrativas sin perjuicio de la exigencia de la correspondiente responsabilidad civil.

## **1.2 EL SALVADOR.**

El Ente rector de la gestión ambiental en este país es el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es el encargado de la formulación, planificación y ejecución de las políticas en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Su fundamento legal es el Decreto Ejecutivo N°. 27 Decreto de Creación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales, del dieciséis de mayo de 1997. Este Ministerio se incorpora en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, a través del Decreto N°. 30 del Consejo de Ministros de fecha diecinueve de mayo de 1997, por medio del cual se crea el Art. 45-A, en el que aparecen detalladas las competencias de este Ministerio.

El MARN realiza su gestión en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Existe además un Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA) para la coordinación y ejecución de las funciones ambientales gubernamentales. La Fiscalía General de la República estableció a lo interno de su institución la Unidad para la Defensa de la Salud y el Ambiente, la que se coordina con la Unidad Ambiental de la Policía Nacional Civil (PNC) para investigar los delitos ambientales.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el año 2000 dictó las Directivas Estratégicas de la Política Ambiental Nacional la que establece las metas y prioridades ambientales. Además de la Ley del Medio Ambiente, las principales leyes con disposiciones ambientales de El Salvador son el Código de Salud, la Ley de Desarrollo Territorial y Ordenamiento del Área Metropolitana y Municipios Aledaños, el Código Penal (Capítulo Segundo sobre Delitos en Contra de la Naturaleza y el Ambiente), la Ley sobre el Control de Pesticidas, Fertilizantes y Otros Productos de Uso Agrícola, la Ley General Forestal, la Ley de Actividades

Pesqueras, la Ley Sobre la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, entre otras.

### **- Capacidad Institucional**

Las instituciones encargadas de la gestión ambiental del Salvador en su mayoría carecen de recursos mínimos, falta de personal, de recursos materiales y de sistemas y equipos de monitoreo y vigilancia ambiental.

Esta situación se agrava debido a que existen ambigüedades sobre las atribuciones y las competencias de los diferentes órganos encargados de la gestión ambiental lo que limita enormemente la cooperación y la coordinación interinstitucional. Existen reglamentos, normas técnicas, directrices que para poder ser aplicables y efectivos requieren de coordinación, pero más allá del SINAMA se carece de procedimientos o mecanismos que faciliten y promuevan la coordinación interinstitucional.

Dentro de la Fiscalía General de la República, se creó en 1996 la Unidad para la Defensa de la Salud y el Ambiente, que se coordina con la Unidad Ambiental de la Policía Nacional Civil para perseguir los delitos ambientales. Sin embargo En materia de aplicación de la ley, la vigilancia del cumplimiento está limitada por la falta de personal y de recursos materiales. En la Policía Nacional el personal encargado de la vigilancia ambiental también debe vigilar otros temas delictivos a los que se da mayor prioridad.

### **- Cumplimiento y aplicación de la ley ambiental. Procedimiento Administrativo para la Aplicación de Sanciones Ambientales.**

Existen procedimientos de investigación y sanción, administrativa y penal, y de las infracciones y delitos ambientales. Estos procesos se inician a partir de una denuncia presentada ante el MARN u otros ministerios con facultades ambientales, quienes estudian las denuncias, recaban información y presentan formalmente el caso, la mayoría de estos casos se desarrollan en el ámbito administrativo.

En la práctica, llegan pocos al proceso penal porque en la mayoría de veces se resuelve el asunto a nivel administrativo. Se ha proyectado la creación de tribunales penales ambientales porque actualmente los delitos ambientales se atienden en los juzgados de paz que no son especializados.

El Ministerio tiene la potestad de adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiese recaer, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y los previsibles daños al medio ambiente y los ecosistemas.

Las medidas preventivas deben ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

Las medidas preventivas podrán sustituirse por fianza que garantice la restauración del real o potencial daño que se cause.

El Ministerio, condenará al infractor al momento de pronunciarse la resolución definitiva, a la reparación de los daños causados al medio ambiente y si el daño ocasionado fuere irreversible se condenará a las indemnizaciones a que hubiere lugar por la pérdida o destrucción de los recursos naturales o deterioro del medio ambiente, así como a las medidas compensatorias indispensables para restaurar los ecosistemas dañados.

Son infracciones a la Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y su reglamento, las acciones u omisiones cometidas por personas naturales o jurídicas, inclusive el Estado y los Municipios las siguientes:

- a) Iniciar actividades, obras o proyectos sin haber obtenido el permiso ambiental correspondiente;
- b) Suministrar datos falsos en los estudios de impacto ambiental, diagnósticos ambientales y cualquier otra información que tenga por finalidad la obtención del permiso ambiental;
- c) Incumplir las obligaciones contenidas en el permiso ambiental;
- d) No rendir, en los términos y plazos estipulados, las fianzas que establece esta Ley;
- e) Autorizar actividades, obras, proyectos o concesiones, que por ley requieran permiso ambiental, sin haber sido éste otorgado por el Ministerio;
- f) Otorgar permisos ambientales, a sabiendas de que el proponente de la actividad, obra, proyecto o concesión no ha cumplido con los requisitos legales para ello;
- g) La negativa del concesionario para el uso o aprovechamiento de recursos naturales a prevenir, corregir o compensar los impactos ambientales negativos que produce la actividad bajo concesión dentro de los plazos y términos que para tal efecto haya sido fijados, tomando en cuenta los niveles de los impactos producidos;
- h) Violar las normas técnicas de calidad ambiental y de aprovechamiento racional y sostenible del recurso;
- i) Impedir u obstaculizar la investigación de los empleados debidamente identificados, pertenecientes al Ministerio u otra autoridad legalmente facultada para ello, o no prestarles la colaboración necesaria para realizar inspecciones o auditorías ambientales en las actividades, plantas, obras o proyectos;
- j) Emitir contaminantes que violen los niveles permisibles establecidos reglamentariamente;
- k) 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; y

l) No cumplir con las demás obligaciones que impone esta ley.

Las infracciones ambientales se clasifican en menos graves y graves, tomando en cuenta el daño causado al medio ambiente, a los recursos naturales o a la salud humana.

a) Son infracciones menos graves, las previstas en los literales d); g); j); k) y l) del Artículo 86; y

b) Son infracciones graves, las demás descritas en el mismo Artículo 86.

#### **- Procedimiento Administrativo**

De conformidad a la Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales artículos 91 y ss, el Procedimiento Administrativo para la aplicación de sanciones ambientales inicia de oficio o por denuncia ante el Ministerio del Medio Ambiente.

Cuando la Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, tengan conocimiento por cualquier medio de una infracción ambiental, procederán de inmediato a inspeccionar el lugar o lugares donde se hubiese cometido la infracción. El acta de inspección que al efecto se levante, constituirá prueba del proceso, ya sea Penal o Administrativo.

Con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionatorio, se podrán efectuar actuaciones previas por parte de funcionarios del Ministerio del Ambiente con competencia para investigar, averiguar, inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen. Se presume la inocencia del supuesto infractor durante todo el procedimiento sancionatorio.

El inicio del Procedimiento se realizará mediante resolución motivada, en la que se debe indicar 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 asimismo las atribuciones de notificador;
3. Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituye y la sanción que pudiere corresponder; 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;
4. Las medidas de carácter provisional que se hayan adoptado.

La resolución que ordene la instrucción se debe notificar al presunto infractor observando las formalidades que establece el inciso 3° 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 del 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 los que pretendan hacerse valer y señalarán los hechos que pretendan probar.

Concluido el período de alegaciones se abrirá a pruebas el procedimiento por el plazo de diez días hábiles. Posteriormente se dictará la Resolución que decida la procedencia o improcedencia de las sanciones administrativas, la misma deberá ser debidamente motivada y deberá resolver todas las cuestiones planteadas por las partes.

Siempre que se imponga una sanción administrativa se ordenará al infractor la restauración, restitución o reparación del daño causado al ambiente, concediéndole un plazo prudencial para hacerlo. Caso de incumplimiento se procederá a determinar por peritos nombrados por el Ministerio el valor de la inversión que debe ser destinada a tales objetivos.

La certificación del valúo y de la resolución que ordena la restauración, restitución o reparación del daño tendrá fuerza ejecutiva contra el infractor.

Toda resolución pronunciada en la fase administrativa admitirá el recurso de revisión, el cual conocerá y resolverá el Ministro con vista de autos dentro del plazo de diez días hábiles. El plazo para interponerlo será de cinco días hábiles contados a partir de la notificación y tendrá carácter optativo para efectos de la acción Contencioso Administrativo.

Debemos destacar que en cualquier estado del procedimiento el presunto infractor podrá reconocer que ha cometido la infracción que se le atribuye y si restaurare o reparare el daño causado al medio ambiente e indemnizare a los particulares que hubiesen sufrido perjuicios, se le impondrá la sanción mínima.

En el caso de incumplimiento de la sanción o del plazo, el Ministerio nombrará peritos para determinar el valor de la inversión que debe ser destinada para tales objetivos. La certificación de la Resolución que ordena la restauración, restitución o reparación del daño y la del acta de valúo, tienen fuerza Ejecutiva contra el infractor, y conocerá del juicio ejecutivo el Juzgado Civil competente.

La Ley del Ambiente en su artículo 100 y ss, establece que el Estado y toda persona natural o jurídica esta obligada a reparar los daños y perjuicios ocasionados. La acción civil de reparación de daños ambientales causados a la comunidad podrá ser ejercida por el persona natural o jurídica directamente



afectada, por cinco ciudadanos miembros de una comunidad que carezca de personalidad jurídica debiendo adjuntar nombres, apellidos, firma de las personas que pertenezca a la comunidad y por el Fiscal General de la República así como por la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Esta acción se tramitará mediante juicio sumario, los informes de las autoridades en el ejercicio de sus funciones constituirán, en los juicios ambientales un medio probatorio de carácter especial. La Sentencia definitiva será apelable y se tramitará de conformidad al Código de Procedimientos Civiles.

### **1.3 PANAMÁ**

La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAN) y el Consejo Nacional del Ambiente son las autoridades rectoras de la gestión ambiental del Estado, encargadas de formular la política nacional del ambiente y del uso de los recursos naturales, estas instancias fueron creadas al amparo de la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998, por la cual se dicta La Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente<sup>6</sup>.

La ANAN en el ámbito de sus funciones, será representada, ante el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas. Entre sus objetivos principales podemos señalar: Generar las condiciones para la formulación, aplicación y ejecución de una adecuada política del ambiente, leyes, reglamentos y proyectos que: promuevan efectivamente la valoración, protección, conservación, recuperación del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, aseguren el ordenamiento de la gestión ambiental del sector público y privado y su integración en objetivos sociales y económicos que promuevan el desarrollo humano sostenible.

La Comisión Consultiva Nacional del Ambiente es órgano de consulta de la ANAM y del Consejo Nacional del Ambiente; la Fiscalía Superior del Ambiente, a la que le corresponde la investigación de los delitos ambientales, en las instituciones del Poder Ejecutivo se creó las Unidades de Gestión Ambiental Sectoriales para apoyar la gestión de ANAM.

Entre sus principales normas ambientales encontramos: el Decreto N° 18 de 16 de marzo de 2000, por el cual se designa a los Ministros de los Estados miembros del Consejo Nacional del Ambiente. Gaceta Oficial N° 24,016 de 23 de marzo de 2000, reformado por el Decreto N° 97 de 7 de septiembre de 2000; Decreto Ejecutivo N° 207 de 7 de septiembre de 2000, por el cual se establece la nueva estructura organizacional y funciones adoptadas por la Autoridad Nacional del

---

<sup>6</sup> Ley No. 41 de 1 de julio de 1998. Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente. Gaceta Oficial N° 23,578 de 3 de julio de 1998.

Ambiente y presentada al Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, tal como se describe en la Ley N° 41 de 1 de julio de 1998. Gaceta Oficial N° 24,137 de 12 de septiembre de 2000; Resolución N° 001 - 01 de 19 de julio de 2001, por la cual se adopta el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Nacional del Ambiente. Gaceta Oficial 24,403 de 5 de octubre de 2001, Reglamento de Pesca, Ley Forestal, Código de Recursos Minerales, Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental.

#### **- Capacidad Institucional**

A diferencia de la mayoría de países del área la organización administrativa del Estado de Panamá no es ni muy amplia ni muy dispersa en cuanto a sus funciones y responsabilidades ambientales. La Autoridad Nacional del Ambiente dirige, supervisa e implementa la ejecución de políticas y estrategias ambientales del gobierno en conjunto con el sistema interinstitucional del ambiente y con organismos privados.

La ANAM goza de un presupuesto aceptable, aunque no suficiente para cubrir todas las actividades que demanda la gestión ambiental, su gestión se apoya en algunos proyectos de cooperación internacional y a través de Convenios con ONG que manejan proyectos de conservación.

#### **- Aplicación y Cumplimiento de la Ley Ambiental. Procedimiento Administrativo para la aplicación de Sanciones Ambientales.**

Toda persona natural o jurídica está en la obligación de prevenir el daño y controlar la contaminación ambiental. Asimismo se reconocen los intereses colectivos y difusos para legitimar activamente a cualquier ciudadano u organismo civil, en los procesos administrativos, civiles y penales por daños al ambiente.

Los ciudadanos, individualmente o asociados legalmente, que denuncien un delito o infracción ambiental, recibirán los mismos incentivos contemplados en la legislación fiscal para los casos de contrabando y los demás que determinen los reglamentos de la presente Ley.

La contaminación producida con infracción de los límites permisibles, o de las normas, procesos y mecanismos de prevención, control, seguimiento, evaluación, mitigación y restauración, establecidos en la presente Ley y demás normas legales vigentes, acarrea responsabilidad civil, administrativa o penal, según sea el caso.

En cuanto a la responsabilidad Civil establece y que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes.

La responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil por daños al ambiente, así como de la penal que pudiere derivarse de los hechos punibles o perseguibles. Las acciones ambientales civiles prescriben a los diez años de la realización o conocimiento del daño.

La Autoridad Nacional del Ambiente, es la autoridad encargada de sancionar el incumplimiento de las normas de calidad ambiental, del estudio de impacto ambiental, del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, leyes y decretos ejecutivos complementarios y de los reglamentos de la Ley del Ambiente, sanciones, que podrán ser:

- Amonestación escrita.
- Suspensión temporal
- Suspensión definitiva de las actividades de la empresa o multa, según sea el caso y la gravedad de la infracción.

Las Infracciones Administrativas, de conformidad al artículo 114 de la Ley 41, serán sancionada por la Autoridad Nacional del Ambiente con multa que no excederá de diez millones de balboas con cero centésimo (B/.10,000,000.00). El monto de la sanción corresponderá a la gravedad de la infracción o reincidencia del infractor, de acuerdo con lo establecido en los reglamentos respectivos.

El Administrador Nacional del Ambiente impondrá multas hasta de un millón de balboas con cero centésimo (B/.1,000,000.00).

Las multas de un millón un balboas (B/.1,000,001.00) a diez millones de balboas (B/.10,000,000.00), serán impuestas por el Consejo Nacional del Ambiente.

Accesoriamente, la Autoridad Nacional del Ambiente queda facultada para ordenar al infractor el pago del costo de limpieza, mitigación y compensación del daño ambiental, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.

Las acciones judiciales propuestas por el Estado, los municipios, las organizaciones no gubernamentales y los particulares que tengan por objeto la defensa del derecho a un ambiente sano, se tramitarán conforme el procedimiento sumario y no ocasionarán costas judiciales, salvo en casos de demandas temerarias.

#### **- Procedimiento Administrativo.**

De conformidad al Decreto Ejecutivo No. 57 por el cual se Reglamenta la Conformación y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas del Ambiente del

Ambiente<sup>7</sup> artículos 51 y ss, el Procedimiento Administrativo para la aplicación de sanciones ambientales inicia por denuncia de cualquier persona natural o jurídica. Estas denuncias serán interpuestas ante la Autoridad Nacional del Ambiente ya sea en la delegación mas cercana al domicilio del denunciante o en la que tenga competencia sobre el hecho denunciado.

Las denuncias pueden ser formuladas por cualquiera de los siguientes medios: Vía telefónica, fax, correo electrónico o en forma personal ante el ANAM requiriéndose la identificación del denunciante. Si lo hace personalmente ante ANAM se le entregará a su costo, copia del formulario de la denuncia interpuesta.

El formulario, así como las pruebas que aportara el denunciante, será remitido inmediatamente al asesor legal de la Administración Regional de ANAM competente.

Al recibimiento de la denuncia, la Unidad Regional pertinente iniciará la investigación y emitirá un informe detallado dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, el cual será remitido a la Dirección de Asesoría Legal para su correspondiente trámite.

Cuando el formulario de denuncia haya sido remitido a la Dirección de Asesoría Legal de la Autoridad Nacional del Ambiente competente, se procederá con la apertura de un expediente prenumerado y consecutivo, y se remitirá la denuncia a la unidad técnica correspondiente, según se trate el tema denunciado.

La Dirección de Asesoría Legal notificará al denunciado, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de la recepción del formulario de denuncia en sus oficinas, indicándole que es objeto de una investigación formal por parte de la Autoridad Nacional del Ambiente.

A la Dirección de Asesoría Legal le corresponderá revisar los méritos de la denuncia y en caso de que la misma, no amerite una investigación, se le notificará al denunciante, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de haber recibido el formulario de denuncia.

Si de la investigación realizada no se demuestra la existencia de una infracción administrativa, la Dirección de Asesoría Legal notificará al denunciado y al denunciante comunicando esta circunstancia, en un término no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde la recepción del informe de la unidad regional pertinente.

Si existieren antecedentes o elementos de juicio suficientes para demostrar que existe una posible infracción administrativa, la Dirección de Asesoría Legal remitirá

---

<sup>7</sup> Decreto Ejecutivo No. 57 por el cual se Reglamenta la Conformación y Funcionamiento de las Comisiones Consultivas del Ambiente del Ambiente. 12 de Marzo del 2000.

a la Administración Regional del Ambiente, el expediente junto con sus recomendaciones de cómo subsanar la infracción.

La Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente notificará al presunto infractor sobre la decisión de continuar la investigación, permitiéndole acceso al expediente, incluyendo la reproducción de copias bajo sus propios costos.

Lo anterior será sin perjuicio de que la Autoridad Nacional del Ambiente suspenda cualquier actividad llevada a cabo por el denunciado que considere nociva para el medio ambiente.

El presunto infractor tendrá un plazo no mayor de diez (10) días hábiles para presentar sus alegatos y pruebas de descargo.

Una vez vencido el término de alegatos, la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, mediante resolución motivada, procederá a adoptar su decisión dentro de los parámetros establecidos en el artículo 114 de la Ley 41 de 1998.

Contra la resolución que emita la Administración Regional de la Autoridad Nacional del Ambiente, puede interponerse el Recurso de Reconsideración ante la misma y Recurso de Apelación ante la Administración General de la Autoridad Nacional del Ambiente por medio de la cual se agota la vía gubernativa.

Los vacíos de procedimiento del procedimiento administrativo especial dictado por el presente reglamento, se suplirán con las normas del Procedimiento Administración General<sup>8</sup> y/o por el Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.

La acción civil ambiental tendrá por objeto restaurar el ambiente afectado o la indemnización por el daño causado. Las acciones judiciales propuesta por el Estado, los municipios, las organizaciones no gubernamentales y los particulares que tengan por objeto la defensa del derecho a un ambiente sano. Los informes elaborados por personas idóneas de la Autoridad Nacional del Ambiente, la Contraloría General Nacional de la República o la autoridad competente, constituyen prueba pericial y dan fe pública.

Se tramitarán conforme el procedimiento sumario y no ocasionarán costas judiciales, salvo en caso de demanda temerarias.

#### **1.4 GUATEMALA.**

---

<sup>8</sup> Ley 38 Ley de Procedimiento Administrativo General de Panamá. 2002.

Guatemala cuenta con una Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente<sup>9</sup> desde 1986 y desde el año 2000 con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN)<sup>10</sup>, esta institución es la entidad encargada de formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo, cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación, protección y mejora del ambiente y de los recursos naturales del país.

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) es una entidad pública, dependencia de la Presidencia de la República, que fue establecida en el año de 1989 y regula sus actuaciones según lo establecido en el Decreto Legislativo 4-89 Ley de Áreas Protegidas<sup>11</sup>. Es el órgano máximo de la dirección y coordinación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), con jurisdicción en todo el territorio nacional, sus costas marítimas y su espacio aéreo. En sus artículos 81 y ss la Ley de Áreas Protegidas, establece las infracciones administrativas, el procedimiento y las autoridades competentes. Es una entidad adscrita al MARN.

Otras entidades con funciones de gestión ambiental son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), y el Instituto Nacional de Bosques (INAB). Además, existen los Juzgados Ambientales con jurisdicción sobre delitos ambientales, la Sección Ambiental de la Procuraduría General que representa al Estado en juicios civiles ambientales y la Fiscalía Ambiental que, en coordinación con el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Policía Nacional Civil, se encargan de la investigación y persecución de los delitos ambientales.

La Procuraduría Ambiental, dentro de la Procuraduría General de la República, investiga y persigue las infracciones administrativas y los delitos ambientales, con la asistencia del Servicio de Protección de la Naturaleza y de la Policía Nacional Civil. Las denuncias pueden presentarse directamente en la Procuraduría Ambiental. En casos de delitos, las denuncias pueden presentarse ante la Fiscalía Ambiental, instancia del Ministerio Público.

La Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente de Guatemala establece los principales lineamientos ambientales. Además de ésta, existen las siguientes leyes con disposiciones ambientales importantes: el Código Penal de Guatemala, la Ley General de Caza, la Ley de Áreas Protegidas, la Ley del Control del Uso del Plomo, la Ley de Importación, Manufactura, Almacenaje, Transporte, Venta y Uso de Pesticidas, la Ley Forestal, el Código de Salud y la Ley de Minería entre otras.

#### **- Capacidad Institucional.**

---

<sup>9</sup> Decreto 68-86 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. 1986.

<sup>10</sup> Acuerdo Gubernativo No. 186-2001. Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Guatemala. 2001.

<sup>11</sup> Decreto Legislativo 4-89 Ley de Áreas Protegidas y sus reformas Decretos Legislativos 18-89, 110-96 y 117-97.

El MARN tiene muy poco presupuesto y poco personal, en las áreas de gestión, incluso en las de gran trascendencia como el Departamento de EIA, Asesoría Legal y Cumplimiento Ambiental no hay suficientes recursos ni personal. Hay gran necesidad de laboratorios y equipo de monitoreo móvil para hacer pruebas de campo. A los permisos ambientales por falta de recursos no se les da seguimiento para verificar si se da el cumplimiento de las obligaciones de mitigación impuestas.

**- Cumplimiento y aplicación de la Ley Ambiental. Procedimiento para la aplicación de Sanciones Ambientales.**

Toda acción u omisión que contravenga las disposiciones de la Ley General del Ambiente, afectando de manera negativa la cantidad y calidad de los Recursos Naturales y los elementos que conforman el ambiente, se considerará como infracción y se sancionará de conformidad al procedimiento en ella establecido.

Las denuncias ambientales se reciben y procesan en las oficinas regionales del MARN, que envía las denuncias consideradas delitos a los Tribunales Ambientales para su resolución. En la parte Administrativa las sanciones pueden ser: generalmente las multas administrativas no funcionan como incentivos para mejorar el desempeño ambiental porque son muy bajas.

El procedimiento administrativo sancionatorio se desarrolla así:

Se presenta denuncia ante el MARN y conoce de la misma la Dirección General de Cumplimiento Legal, si es en el interior de la República se presenta ante el Delegado Departamental, quien posteriormente la Traslada a la Dirección General de Cumplimiento Legal.

La Dirección General de Cumplimiento Legal del MARN vela por el cumplimiento de las leyes ambientales y aplica el procedimiento de verificación de infracciones cuando las leyes específicas le asignen esta atribución al Ministerio. Inicia y tramita el procedimiento de aplicación de sanciones de conformidad con la ley; siempre y cuando la violación legal sea competencia del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. También asesora a las personas individuales y/o jurídicas que se lo soliciten, sobre las medidas a tomar para no incurrir en infracciones a la legislación ambiental. Verifica en casos concretos el cumplimiento de las normas jurídicas de la legislación ambiental.

La Dirección General de Cumplimiento Legal procede a inspeccionar y si de la inspección constata que hubo una infracción a la Ley Ambiental (que no sea Delito) procede a imponer una multa a la persona denunciada que varía entre 5,000 y 100, 000 Quetzales.

Hay que destacar que no se ha establecido un procedimiento administrativo específico para que se investigue o instruya el caso, es por ello que los funcionarios deben acudir supletoriamente al procedimiento de Incidentes establecido en la Ley del Organismo Judicial (Decreto 2-89 del Congreso de la República).

3. Una vez sancionado el infractor puede acudir al Recurso Administrativo de Revocatoria contemplado en el Decreto 119-96 NOMBRE del Congreso de la República.

4. De este Recurso conoce el Ministro de Ambiente y Recursos quien puede revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada.

Si la resolución ministerial que resuelve el recurso de revocatoria es desfavorable para los intereses de la persona sancionada, esta puede acudir al Proceso Contencioso Administrativo el cual se ventila ante una Sala Jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo al amparo de lo dispuesto en la Ley de lo Contencioso Administrativo Dto. 119-96 del Congreso de la República que establece lo referente a la sustanciación de los Recursos Administrativos de Revocatoria y Reposición.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de conformidad con el artículo 221 de la Constitución son los encargados de velar por la juridicidad de los actos administrativos.

Agotado en los tribunales Contencioso Administrativos el trámite correspondiente, el administrativo puede acudir ante la Corte Suprema de Justicia en Casación.

Contra lo resuelto por la Corte Suprema todavía puede acudir de Amparo ante la Corte de Constitucionalidad.

#### - **Procedimiento Administrativo.**

Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad, todo hecho, acto u omisión que genere contaminación y deterioro o pérdida de recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida.

De conformidad al Decreto 68-86 la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente<sup>12</sup> en sus artículos 29 y ss, el Procedimiento Administrativo para la aplicación de sanciones ambientales será competencia del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

---

<sup>12</sup> Publicado el viernes 19 de diciembre de 1986, y sus reformas, Decreto 75-91, publicado a página 1394 del No. 67 de fecha 22 de noviembre de 1991; Decreto 1-93, publicado a página 1, No. 82, Tomo 265 de fecha 25 de febrero de 1993; y, Decreto No. 90-2000, publicado a páginas 1 a 3 del No. 54, Tomo 265, de fecha 11 de diciembre de 2000 del Diario de Centro América.



Se concede acción popular para denunciar ante la autoridad, todo hecho, acto u omisión que genere contaminación y deterioro o pérdida de recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida. Si en la localidad no existiera representante del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales la denuncia se podrá hacer ante la autoridad municipal, la que la remitirá para su atención y trámite a la mencionada Comisión.

Previo a imponer la sanción correspondiente, los infractores serán citados y oídos por la Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Estas sanciones las aplicará la Comisión, siguiendo el procedimiento de los incidentes, señalado en la Ley del Organismo Judicial.

Previo a imponer la sanción correspondiente, los infractores serán citados y oídos por la Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Estas sanciones las aplicará la Comisión, siguiendo el procedimiento de los incidentes, señalado en el Decreto 2-89 Ley del Organismo Judicial.

Evacuada la audiencia y emitidos los dictámenes respectivos, del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, dictará la resolución correspondiente. En los casos de incomparecencia, sin más trámite se resolverá lo que en derecho corresponda.

Las sanciones a imponerse pueden ser las siguientes:

- Advertencia valorada bajo un criterio de evaluación del impacto ambiental.
- Corrección de factores que deterioran el ambiente.
- Suspensión de actividades.
- Comiso de materias primas, instrumentos, materiales y objetos que provengan de la infracción cometida.
- Demolición de construcciones violatorias de disposiciones sobre protección y mejoramiento del medio ambiente.
- Multas valoradas en su magnitud.

Toda multa o sanción que se imponga, deberá hacerse efectiva en los plazos que la comisión establezca para cada caso en particular. En caso de incumplimiento, se procederá de conformidad con la ley correspondiente, siempre que no existan recursos pendientes.

Las Resoluciones que dicte la Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, podrán ser revocadas de oficio cuando no estén consentidas por los interesados. Contra dichas resoluciones procede el recurso de revocatoria que agota la vía administrativa.

Agotada esta instancia se puede recurrir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, quien interviene como contralor de la juridicidad de la Administración Pública.

En cuanto a la Responsabilidad Civil, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en su artículo 31 inciso g, establece que además de las sanciones pecuniarias y de otro tipo (decomisos, cierres, etc.), la autoridad deberá dictar cualquier otra medida tendientes a corregir y reparar los daños causados.

## **1.5 NICARAGUA**

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) es la entidad rectora del sistema de gestión ambiental de Nicaragua. La Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, su reglamento Decreto 71-98 y su reforma Decreto No. 118-2001 establecen que el MARENA es la autoridad encargada de la regulación, normación, monitoreo y control de la calidad ambiental; del uso sostenible de los recursos naturales renovables y el manejo ambiental de los no renovables. Es además, la autoridad competente para sancionar administrativamente el incumplimiento de las normas ambientales. Estas atribuciones las ejercerá en coordinación con otros organismos estatales y autoridades regionales y municipales pertinentes.

MARENA se coordina con el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) para algunas funciones relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y con otras entidades que tienen funciones ambientales, como el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) y el Ministerio de Salud (MINSA).

En materia de vigilancia y aplicación de la ley ambiental, MARENA trabaja en conjunto con el Ejército Nacional y con la Policía Nacional, y en cuestión de atención de denuncias e investigación, trabaja con la Procuraduría del Ambiente.

Nicaragua está desde hace algunos años en un proceso de desconcentración de Responsabilidad Ambiental hacia sus delegaciones territoriales y en alguna medida, descentralización hacia los gobiernos municipales. En las Alcaldías han promovido la conformación de Comisiones Ambientales Municipales como órganos consultivos y las Unidades de Gestión Ambiental municipal como órgano técnico que deberán operativizar los asuntos locales como el manejo de residuos, ordenamiento territorial ambiental y la administración de los recursos naturales de su municipio. Además, se ha establecido Unidades de Gestión Ambiental en todos los Ministerios y entes descentralizados del Poder Ejecutivo para promover la coordinación interinstitucional y mejorar la aplicación de la legislación ambiental.

Las leyes ambientales de Nicaragua incluyen la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1996 y su reglamento, el Código Sanitario, la Ley para la Conservación y Protección de Iguanas Verdes y Garrobo, la Ley de Caza, el Código de Defensa y Protección de los Animales, la Ley Básica para la Regulación

y Control de Pesticidas y Sustancias Tóxicas y Peligrosas, la Ley que Prohíbe el Tráfico de Desechos Tóxicos y Sustancias Peligrosas, la Ley de Emergencia sobre Aprovechamiento Racional de los Bosques, la Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales del País, la Ley Especial para la Exploración y Explotación de Minas, la Ley Especial sobre la Exploración y Explotación de Pesquerías, Reglamento de Impacto Ambiental y Reglamento de Áreas Protegidas, entre otros.

Además, se encuentran en discusión en la Asamblea Nacional Anteproyectos de Ley de Agua, de biodiversidad y de delitos ambientales.

### **- Capacidad Institucional**

La carencia de los recursos humanos y presupuestarios es una realidad latente en todas las instituciones de Nicaragua, y por supuesto el área ambiental no es de las más priorizadas en el presupuesto Nacional. Esta situación dificulta la aplicación de una amplia gama de normas ambientales que podrían ser aplicadas de manera eficiente si existieran instituciones fortalecidas, esto se ha demostrado a través de proyectos que han apoyado la aplicación e implementación de normas ambientales.

Otro elemento que no impulsa o potencia la capacidad institucional de las instituciones encargadas de la gestión ambiental, es la falta de coordinación intersectorial que ha decaído en los últimos años y en ocasiones la falta de coordinación a lo interno de las direcciones y delegaciones de la institución rectora.

### **- Cumplimiento y aplicación de la Ley Ambiental. Procedimiento Administrativo para la aplicación de Sanciones Ambientales.**

Aunque la Ley General del Ambiente señala incentivos morales y económicos no se ha desarrollado como un mecanismo de promoción del cumplimiento. La autoridad depende mucho de la amenaza de sanciones administrativas para promover las metas ambientales, lo que ha tenido poca efectividad.

Todo ciudadano tiene legitimación para iniciar un proceso administrativo, civil o penal en materia ambiental. Toda persona que por acción u omisión deteriore el ambiente, está obligada a reparar los daños y perjuicios que ocasionen a los recursos ambientales, al equilibrio del ecosistema, a la salud y calidad de vida de la población.

Las autoridades Administrativas para la aplicación de sanciones ambientales bien pueden ser MARENA, INFOR, MAGFOR, MIFIC y MINSA, Los Gobiernos Municipales. Todos en los ámbitos de sus competencias están autorizados a hacer inspecciones, monitoreos y aplicar sanciones administrativas por daños ocasionados al ambiente y los recursos naturales.

La Procuraduría del Ambiente representa al Estado en cuestiones ambientales. Los recursos naturales son propiedad de la nación y la Procuraduría puede actuar administrativa, civil y penalmente. Esta instancia pueden iniciar los procesos por denuncia o de oficio.

Las instituciones referidas, cuentan con órganos auxiliares como la Policía Nacional y el Ejército Nacional. Asimismo ambas instituciones han establecido convenios de cooperación con MARENA, MIFIC e INIFOM entre otros para realizar operativos conjuntos de protección y vigilancia ambiental en materia ambiental.

En la vía civil se puede actuar por el resarcimiento de los daños y perjuicios vía remediación o indemnización, sin embargo es casi nula la experiencia en este campo justificado por la falta de indicadores ambientales en el país y por lo gravoso de la justicia civil ordinaria.

En cuanto a la vía penal hay que mencionar que en Noviembre del año 2005 se aprobó la Ley 559 Ley Especial de Delito Contra el Ambiente y los Recursos Naturales, a partir de ello el Ministerio Público, creo la Unidad Especializada de Delitos Ambientales, quienes trabajan en conjunto con la Procuraduría Ambiental, con todos los entes encargados de la gestión ambiental para el apoyo técnico y la Policía Nacional para la investigación de los ilícitos. La autoridad competente de aplicación son los Juzgados de Distrito y Locales del Crimen.

Cabe mencionar que en Nicaragua no existe una Ley de Procedimientos Administrativos, por lo cual no hay uniformidad en los Procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones ambientales, por ejemplo: tanto la Ley de Fomento y Desarrollo Forestal, que aplica el Instituto Nacional Foresta, como la Ley General de Salud que aplica el Ministerio de Salud y la Ley de Pesca que aplica el Ministerio de Fomento Industria y Comercio, establecen sus propios procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones así como sus sanciones particulares.

El ejercicio de la acción ambiental, entonces se rige por las leyes de procedimiento respectivas, y los actores serán tenidos como parte legítima con todos los derechos y garantías procesales que les corresponden.

La Ley General del Ambiente establece como sanciones administrativas las siguientes: retención o intervención, clausura, cancelación, suspensión y multas. Las infracciones a esta Ley y sus reglamentos, serán sancionadas administrativamente en forma gradual con las sanciones siguientes:

- 1) Advertencia por notificación de autoridad competente, valorada bajo un criterio de evaluación de la magnitud del impacto ambiental, estableciendo las medidas y el tiempo para la corrección de los factores que deterioren el ambiente.

- 2) Multa cuya cuantía será establecida teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias y la reincidencia, en un rango de Un Mil a Cincuenta Mil Córdobas dependiendo de la capacidad económica y el daño causado.
- 3) Suspensión temporal o cancelación de los permisos, autorizaciones, licencias, concesiones y/o cualquier otro derecho para la realización de la actividad.
- 4) Suspensión parcial, total, temporal o definitiva de actividades o clausura de instalaciones.

De los ingresos provenientes de las multas, el veinticinco por ciento ingresarán a la Alcaldía del municipio donde ocurrió el daño y el setenta y cinco por ciento restantes al Fondo Nacional del Ambiente, con destino a programas para la conservación del ambiente y la calidad de vida de los habitantes del país.

### **- Procedimiento Administrativo**

Para los efectos del proceso administrativo, señalado en el Artículo 134 de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, toda persona natural o jurídica podrá interponer denuncia ante MARENA por infracciones a la presente ley, la cual deberá ser por escrito y contener al menos lo siguiente:

- 1) Generales de ley del o los denunciantes.
- 2) Nombre, razón social y ubicación de la persona natural o jurídica denunciada.
- 3) Relación de hechos.
- 4) Lugar para oír notificaciones.
- 5) Firmas.

Una vez admitida la denuncia, la autoridad competente notificará al denunciado en el término de veinticuatro horas hábiles, para su conocimiento.

Hecha la notificación y en un plazo de tres días hábiles, la autoridad competente mandará a oír al denunciado o a su representante legal, asimismo, podrá inspeccionar el lugar de los hechos levantando el acta correspondiente.

Si la autoridad competente lo considera o si una de las partes lo solicita, se abre a prueba por ocho días, con todo cargo.

Cumplido el término probatorio, la autoridad competente en los siguientes tres días dictará resolución motivada y debidamente fundamentada.

Los afectados podrán recurrir esta Resolución de conformidad a los recursos de Revisión y Apelación establecidos en la Ley 290 Ley de Organización Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Con este recurso se agota la vía administrativa.

Firme esta última resolución puede ser recurrida de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley de lo Contencioso Administrativo o vía Recurso de Amparo si el agraviado valora se le ha violentado algún Derecho Constitucional.

La Ley 217 en su artículo 141, establece que toda persona que por acción u omisión deteriore el ambiente, está obligada a reparar los daños y perjuicios que ocasionen a los recursos ambientales, al equilibrio del ecosistema, a la salud y calidad de vida de la población, remitiendo la acción a la jurisdicción civil ordinaria.

## **1.6 COSTA RICA**

En 1980 se crea el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Dos años después, por reestructuración del Poder Ejecutivo, se crea el Ministerio de Industrias, Energía y Minas (MIEM). En 1988, vía norma presupuestaria el MIEM se transforma en el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), incorporándose competencias en materia de bosques, flora y fauna silvestre, áreas silvestres protegidas y meteorología. El Área de Industrias se traslada al Ministerio de Economía y Comercio. Con la Ley No. 7152 "Conversión del MIEM en MIRENEM" del 5 de junio de 1990 se ratifica la creación del ministerio.

En 1995 se reestructura el MIRENEM y ese mismo año, mediante la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554, se le asignan nuevas competencias en materia ambiental denominándose en adelante, Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). La gestión ambiental está rectorada por el MINAE, el Ministerio de Salud, y en cuestión de agroquímicos, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Existen otras leyes con disposiciones ambientales importantes, por ejemplo: Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, la Ley General de Salud, la Ley Fitosanitaria, la Ley de Salud Animal, Ley Forestal, Ley de Biodiversidad, Ley de Pesca y Acuicultura, la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales y Ley de Conservación de la Vida Silvestre.

El MINAE es la institución rectora de la gestión ambiental, esta encargada de la formulación de políticas, planificación de estrategias y ejecución de acciones relacionadas con el desarrollo humano sostenible. Se ocupa de la conservación, el fomento, el control y la investigación de los recursos naturales, hidrocarburos, mineros, energéticos, en recursos hídricos y marinos, además de la evaluación de impacto ambiental.

Los Ministerios de Salud y de Agricultura y Ganadería pueden realizar inspecciones o visitas para verificar el cumplimiento de la legislación correspondiente, pueden emitir órdenes sanitarias y aplicar medidas especiales como la confiscación o destrucción de bienes, el cierre de instalaciones y la cancelación de permisos y licencias. Si el infractor no corrige la violación, el inspector puede elegir entre iniciar un juicio ante un tribunal o emitir una orden de clausura.

El Tribunal Ambiental Administrativo, es una entidad independiente dentro del MINAE, con jurisdicción para resolver las denuncias presentadas contra personas públicas o privadas por violaciones a la legislación ambiental y para la determinación de la compensación de daños resultantes de dichas violaciones.

La SETENA también tiene facultades para realizar inspecciones periódicas para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de sus propias resoluciones, así como atender e investigar denuncias (arto. 84 inc. c. de la Ley Orgánica del Ambiente). Dependiendo del daño ambiental causado, se puede aplicar clausuras temporales o definitivas, la suspensión de obras, medidas correctivas, la pérdida total o parcial de la garantía financiera y la cancelación de la aprobación de la EIA.

En Costa Rica se cuenta con un sistema de persecución de los delitos ambientales desde 1972 y con una Fiscalía especializada desde 1993. La Fiscalía Ambiental es parte del Ministerio Público.

Existe también un Contralor Ambiental encargado de vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental e iniciar procesos judiciales ante la Procuraduría General de la República y las Zonas Costeras o ante el Ministerio Público.

A la Procuraduría General de la República le corresponde la representación de los intereses colectivos en materia de medio ambiente. Ejerce la función consultiva de la administración en materia jurídica ambiental, sus dictámenes son vinculantes, aunque también emite opiniones jurídicas no vinculantes que constituyen jurisprudencia administrativa. Contribuye a velar por la protección efectiva del medio ambiente, para ello cuenta con potestad para interponer acciones judiciales dirigidas a restaurar ese bien jurídico afectado, sancionar sus violaciones y reclamar las indemnizaciones procedentes.

La competencia administrativa para resolver asuntos relativos al daño ambiental en la práctica le corresponde a varios entes:

- Ministerio de Ambiente y Economía
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte
- Los Gobiernos Locales
- Defensoría de los Habitantes

Tribunal Ambiental Administrativo

#### **- Capacidad Institucional**

Costa Rica goza de un grado apreciable de estabilidad institucional y de un sistema legal y judicial confiable y bastante eficiente. No obstante que este es un contexto favorable para la aplicación efectiva de la legislación ambiental y la consecución de las metas ambientales nacionales, el desempeño de las instituciones ambientales se ve en ocasiones limitado por la escasez de recursos humanos, materiales y financieros.

En el caso del Tribunal Ambiental Administrativo, su norma creadora estableció que iba a estar a cargo de tres jueces con sus suplentes, con Sede en San José y jurisdicción en todo el territorio nacional, esta conformación con el paso de los años se ha quedado desfasada, ya que se ha incrementado de manera considerable los casos ambientales que tramita el Tribunal y hay una demanda real de desconcentrar su ubicación y ampliar su personal lo que permitirá agilizar y ampliar el conocimiento de casos ambientales, asimismo facilitaría el acceso de los ciudadanos a esta instancia.

#### **- Cumplimiento y aplicación de la Ley Ambiental. Procedimiento Administrativo.**

La promoción del cumplimiento se basa principalmente en el poder disuasivo de las sanciones, aunque en las leyes existen disposiciones de fomento e incentivos ambientales.

La Ley Orgánica del Ambiente establece las sanciones administrativas aplicables a las acciones violatorias a las leyes ambientales, comprende las siguientes, entre otras:

- Advertencia mediante notificación que existe un reclamo.
- Amonestación conforme los hechos violatorios y una vez comprobados
- Ejecución de la Garantía de Cumplimiento otorgada en la EIA
- Restricciones, Clausuras y cancelaciones totales o parciales.
- Alternativas de compensación de la sanción. (Recibir cursos educativos, trabajar en obras comunales, etc).

#### **1.6.1 El Tribunal Ambiental Administrativo, (TAA)**

El Tribunal Ambiental Administrativo, es el órgano de la administración que se encarga de implementar la justicia ambiental administrativa, es un órgano desconcentrado del MINAE, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Fue creado en el año 1995 mediante la Ley 7554 Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica. La sede del Tribunal Ambiental Administrativo es en San José, con competencia en todo el territorio nacional.

Su función principal es sancionar a los responsables de cometer daños al ambiente sean estas instituciones públicas, personas naturales o jurídicas, y la determinación de la compensación de daños resultantes de dichas violaciones<sup>13</sup>. Esta instancia agota la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio.

---

<sup>13</sup> Decreto Ejecutivo número 28.054-MINAE. Reglamento de Procedimientos del Tribunal Administrativo, Publicado, el 26 de abril de 1996.



El artículo 111 de la Ley Orgánica del Ambiente las competencias de este Tribunal, son:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisivos que violen o amenacen violar las normas de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales."

Esta integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos de nombramiento del Consejo Nacional Ambiental, por un período de 6 años. Para ser miembro del TAA según el artículo 105 de la Ley Orgánica del Ambiente estos funcionarios deben ser personas que, en razón de sus antecedentes, títulos profesionales y reconocida competencia en la materia sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones.

La Ley Orgánica del Ambiente establece que El Tribunal Ambiental Administrativo deberá realizar su proceso sujeto a los principios de oralidad, celeridad, e inmediación de la prueba.

**Principio de Oralidad:** Estamos ante un procedimiento que no es escrito, lo anterior conlleva a que se pueda materializar el principio de justicia pronta y cumplida de manera eficaz, pues la oralidad lleva aparejada la inmediatez que torna los procesos mas rápidos, mas económicos y menos formales.

**Principio de Oficiosidad:** No debe haber retardo injustificado en el trámite, de manera que el Tribunal tiene el deber y dirigir y de tramitar el procedimiento buscando cumplir el fin publico último que es el de proteger el ambiente.

**Principio de Celeridad:** Una vez presentada la denuncia el Tribunal resolver el caso cumpliendo los plazos establecidos sin extender injustificadamente los términos o realizar audiencias innecesarias. Los jueces del Tribunal tienen el deber de resolver los recursos y las incidencias de manera expedita.

**Principio de Inmediación de la Prueba:** Todas las partes tienen el Derecho a tener contacto personal con los elementos probatorios. Todos los sujetos procesales deben recibir la prueba de manera directa, inmediata y simultanea.

Deben entenderse también como principios rectores, los principios que rigen los procedimientos administrativos, tales como la legalidad, oficiosidad, antiformalismo, búsqueda de la verdad real, cumplimiento de las garantías que conforman el debido proceso y derecho de defensa, y el principio de imparcialidad.

El Tribunal, deberá ajustar su actuación al procedimiento y las normas de funcionamiento establecidos en la Ley Orgánica del Ambiente y el Decreto Ejecutivo No. 28-054, Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo y supletoriamente en la Ley General de Administración Pública, Libro Segundo, Del Procedimiento Administrativo.

En el Reglamento de Procedimientos del Tribunal se establece la posibilidad de interponer la denuncia de manera personal, sea en forma escrita o verbal. La Ley General de la Administración Pública permite la formulación de la denuncia ante cualquier otra instancia pública, no necesariamente de la propia organización del Ministerio de Ambiente y Energía, la cual queda obligada a remitirla al Tribunal Ambiental Administrativo para su debida tramitación.

La ley faculta al Tribunal iniciar de oficio el procedimiento administrativo. Una vez iniciado el procedimiento le corresponde al Tribunal Ambiental Administrativo recabar la prueba que estime pertinente, a efecto de "averiguar la verdad real de los hechos denunciados"; para lo cual, puede, solicitar los informes técnicos que estime pertinentes, tanto a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, como a cualquier organismo, público o privado, nacional o inclusive, internacional.

Como manifestación de estos principios, es que los plazos legales y reglamentarios son cortos, el fallo debe ser dictado en un término no mayor de 30 días, con la posibilidad de prórroga, en casos especiales, por otros 30 días; dentro del cual se entiende comprendida la celebración de la audiencia y la recepción de cualquier probanza; con lo que se cumple la obligación de la administración de dar respuesta pronta y cumplida.

Es importante anotar que al tenor de la facultad que le confiere el Reglamento de Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo, es que, previo a dictar la apertura del procedimiento, se ha estimado conveniente la realización de una inspección ocular al lugar de los hechos denunciados, para verificar si amerita o no la realización del procedimiento.

Una vez iniciado el procedimiento, el Tribunal adoptará las medidas cautelares respectivas conforme la valoración previa y de la prueba que sea aportada, lo que da efectividad y respuestas prontas a las denuncias. El Tribunal puede aplicar: restricciones a actividades que originen infracciones, la suspensión total o parcial de permisos y la clausura total o parcial de actividades. Recabadas las pruebas necesarias y realizadas las audiencias en un plazo máximo de 15 días el tribunal

podrá dictar resolución final del procedimiento para lo cual podrá aplicar alguna de las sanciones administrativas establecidas en la ley<sup>14</sup>.

Contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Ambiental Administrativo resulta procedente la formulación del recurso de reposición, en los términos previstos en la Ley General de la Administración Pública, tratándose de los actos dictados en primera y única instancia por el superior jerárquico. Este recurso se rige por las reglas del informalismo, de manera que no requiere ninguna fórmula sacramental o redacción especial para su formulación, sólo requiere que se formule a los tres días de notificada la resolución del Tribunal Ambiental Administrativo ante esa instancia, que para resolverlo tiene un plazo de ocho días.

Por su parte, además del acto final, también es admisible el recurso ordinario de revocatoria respecto del auto de apertura del procedimiento. También resulta admisible la formulación del recurso extraordinario de revisión. Por último, y no menos importante, y por expresa remisión a la Ley General de la Administración Pública, es que resulta aplicable a este procedimiento, lo relativo al recurso de nulidad absoluta, de conformidad con lo regulado en los artículos 160, 169, 171 y 173; en virtud de lo cual, se genera un derecho para el administrado para formular la anulación del acto, que prescribe a los cuatro años.

Este Tribunal, como mencionamos anteriormente se rige por el Principio de imparcialidad, este principio busca la objetividad en las decisiones de la Administración, que, en todo procedimiento administrativo, se cumple a medias, en tanto la Administración actúa como juez y como parte; es decir, es parte interesada, pero a su vez, ella misma resuelve.

Sin embargo, al tratarse de un tribunal especializado, que conoce únicamente de la materia ambiental, con una integración estable, y en ese sentido, también especializado, bien puede estimarse que hay una mayor garantía en el cumplimiento de este principio; no obstante que es el mismo Tribunal el que instruye, recaba la prueba, y resuelve.

#### **- Procedimiento Administrativo del TAA.**

Como referimos en el acápite anterior esta regulado por la Ley 7554 Ley Orgánica del Ambiente en sus artículos 107 y ss y con el Decreto Ejecutivo No. 28-054 Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo en sus artículos 11 y ss y supletoriamente por La Ley No. 6227 Ley de General de la Administración Publica, Libro Segundo, Del Procedimiento Administrativo.

---

<sup>14</sup> Existe una contradicción respecto al plazo. La Ley Orgánica del Ambiente en su arto. 110 establece 30 días y el Reglamento de Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo en su arto. 18 establece 15 días.

Una vez recibida una denuncia, el Tribunal dictará en forma inmediata, formal apertura del procedimiento administrativo de investigación de los hechos denunciados.

Una vez abierto el procedimiento, los expedientes se considerarán públicos y a ellos tendrán acceso, con fines de información, cualquier particular; excepto cuando el Tribunal mediante resolución razonada considere que se dan las circunstancias del artículo 273 de la Ley General de la Administración Pública.

Dentro del tercer día a partir de la apertura formal del procedimiento, el Tribunal notificará a la parte denunciada la apertura del procedimiento ordinario de investigación.

En el mismo auto de notificación al denunciado, el Tribunal ordenará a los distintos órganos de la administración la remisión de informes técnicos o administrativos que requiera, en los plazos señalados por el artículo 262 de la Ley General de la Administración Pública.

Cuando el Tribunal lo estime oportuno, podrá realizar de previo a la audiencia oral, las inspecciones oculares o periciales que considere necesarias.

Recabadas las pruebas ordenadas o cuando considere que deban ser evacuadas en el momento en que se efectúe la audiencia oral, con quince días de anticipación el Tribunal fijará fecha y hora para la realización de la respectiva audiencia, de conformidad con las prescripciones establecidas en Ley General de la Administración Pública.

El día de la audiencia, las pruebas serán evacuadas conforme el orden que determine el Presidente del Tribunal, correspondiendo a este, el otorgamiento de la palabra a las partes y la dirección en general del proceso de la audiencia, conforme las prescripciones establecidas en la Ley General de Administración Pública.

Una vez que finalice la audiencia y recabadas las probanzas necesarias o declaradas inevaluables las que se consideren como tal, en un plazo máximo de 15 días se dictará la resolución final del procedimiento para lo cual podrá aplicar alguna de las sanciones administrativas establecidas en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente.

La resolución dictada puede ser recurrida a través del Recurso de Revocatoria ante ese mismo tribunal en el término de tres días después renotificada.

Una vez resuelta la Revocatoria, y no da lugar a la pretensión solicitada, será la vía jurisdiccional la competente para conocer y resolver la pretensión de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

## **1.7 Republica Dominicana.**

Previo a la promulgación de la Ley General del Ambiente, la mayoría de la legislación ambiental se concentraba en normas sectoriales, las cuales no se complementaban entre si, con una coexistencia de un conjunto de disposiciones que trataban diferentes materias y criterios, de igual manera, existía una dispersión institucional que impedía entre otras cosas una gestión eficaz y una complejidad en las ejecutorias de las medidas ambientales (coordinación, protección, conservación, etc.), pero sobre todo su finalidad principal era el valor económico de los recursos naturales y no esencialmente la protección de dichos recursos.

Otra característica era el marcado proteccionismo prohibitivo llegando a los extremos de la represión, desnaturalizando la esencia misma del carácter eminentemente preventivo de aquellas conductas contrarias del orden jurídico ambiental, que siempre debe prevalecer y garantizar a través de un sistema de controles previos o autorizaciones.

La Constitución Política de la Republica contiene entre sus normas aspectos de relevancia ambiental y que constituyen la protección ambiental casual de la Republica Dominicana, las que se encuentran contenidas como parte integrales de normas relativas al patrimonio nacional, de los derechos y garantías sociales y de la estructura institucional de los poderes que conforman el Estado.

La Ley No. 64-00 Ley General Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales dictada el 18 de agosto del 2000 tiene por objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales, asegurando su uso sostenible. Sus disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público. Declara de interés nacional la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales, el medio ambiente y los bienes que conforman el patrimonio natural y cultural.

Esta norma crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece los instrumentos de gestión del desarrollo sostenible y crea sanciones administrativas y jurídicas contra las personas que violenten las leyes ambientales.

En el artículo 17 de esta Ley crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales como organismo rector de la gestión del medio ambiente, los ecosistemas y de los recursos naturales, para que cumpla con las atribuciones que de conformidad con la legislación ambiental en general, corresponden al Estado, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible.

Corresponden a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales las siguientes funciones:

- Elaborar la política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales del país;
- Ejecutar y fiscalizar la política nacional sobre medio ambiente y recursos naturales;
- Administrar los recursos naturales de dominio del Estado que les hayan sido asignados;
- Propiciar la integración de la sociedad civil y las organizaciones comunitarias a los planes, programas y proyectos destinados a la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

La integración y reorganización en un solo órgano estatal de todas las instituciones que de manera dispersa se responsabilizaban de la gestión ambiental en el país, constituye uno de los motivos y razones de la existencia de la Ley No. 64-00. Además de la Secretaría de Medio Ambiente existen otras Instancias creadas por la Ley No.64-00, entre estas podemos mencionar:

- Cinco Subsecretarías (Artos. 20-23): 1. Gestión Ambiental, 2. Áreas Protegidas y Biodiversidad, 3. Recursos Costeros y Marinos, 4. Recursos Forestales, 5. Suelos y aguas.
- El Consejo Nacional de MA y RN (Artos. 19).
- Oficina Sectorial de Plan y Programación (Arto.21).
- Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Artos. 24-26).
- El Fondo Nacional MA y RN (Artos. 71-75).
- Unidades de Gestión Ambiental Municipales y Sectoriales (Artos. 24-26).
- Gerencias Ambientales (Arto.32).
- Procuraduría Ambiental (Artos. 165-166).

Complementarias a la Ley No. 64-00 existen normas de relevancia en la protección ambiental del país podemos mencionar,

- De Calidad de Aire y Control de Emisiones.
- Sobre Calidad de Agua y Control de Descargas.
- Para la Gestión Ambiental de Residuos Sólidos No Peligrosos.
- Para la Gestión Ambiental de Desechos Radiactivos.
- Para la Protección Contra Ruidos.
- Para Operaciones de Minería No Metálica.
- Para la Gestión Ambiental de Marinas y Otras Facilidades que Ofrecen Servicios a Embarcaciones Recreativas.
- Para la Gestión Integral de Desechos Infecciosos.
- Sobre Calidad de Aguas Subterráneas y Descargas al Subsuelo
- Del Sistema de Permisos y Licencias Ambientales
- Para la Tramitación del Permiso Ambiental de Instalaciones Existentes
- Para el Registro y Certificación de Prestadores de Servicios Ambientales
- De Evaluación de Impacto Ambiental
- Para Autorizar la Extracción de Materiales de la Corteza Terrestre

## **- Cumplimiento y Aplicación de la Legislación Ambiental.**

La Ley No.64-00 establece que la protección del medio ambiente es responsabilidad del Estado, de la Sociedad y de cada habitante, y de hacer un uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente y eliminar los patrones de producción y consumo no sostenibles. (Art. 5 Ley 64-00).

Por otra parte, el artículo 168, establece: “ Las resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales son independientes de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de las violaciones a la presente ley”.

Toda persona o asociación de ciudadanos tiene legitimidad procesal activa para enunciar y querellarse por todo hecho, acción, factor, proceso, o la omisión u obstaculización de ellos, que haya causado, esté causando o pueda causar daño, degradación, menoscabo, contaminación y/o deterioro del medio ambiente y los recursos naturales.” (Arto. 178). Igualmente podrán exigir ante la Secretaría [...] y cualquier otra autoridad competente establecida por esta ley y la legislación vigente, o ante la Procuraduría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente ley y demás leyes ambientales, normas de calidad ambiental, reglamentos, dictámenes y resoluciones, demandando el cese, la corrección, o la reparación de la situación anómala que la impulsa o causa, y las sanciones estipuladas para los infractores.

De manera más precisa el Art.179 establece: “Son titulares de la acción ambiental, con el solo objeto de detener el daño y obtener la restauración, las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido el daño o perjuicio, el Estado Dominicano, por intermedio de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otros organismos del Estado con atribuciones ambientales.”

La Ley contempla la definición de Responsabilidad Ambiental aunque la contempla en el Título V en su Capítulo III De la Responsabilidad Civil, al establecer: “Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que cause daño al medio ambiente o a los recursos naturales, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que pueda ocasionar,...”. Asimismo estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo conforme a la ley. La reparación del daño consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho, en los casos que sea posible, en la compensación económica del daño y los perjuicios ocasionados al medio ambiente o a los recursos naturales, a las comunidades o los particulares.

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con las autoridades competentes, realizará la vigilancia monitoreo e inspección que considere necesarias para el cumplimiento de la

presente ley, las leyes sectoriales, sus reglamentos y otras disposiciones administrativas.

El ejercicio de la acción judicial ambiental no implica renuncia a la acción por daños y perjuicios.

La Ley No. 64-00, establece su competencia de Sancionar en el Artículo 167:

- 1) Multa desde medio (1/2) salario mínimo hasta tres mil (3,000) salarios mínimos vigentes, en la fecha en que se cometió la infracción, en función de la dimensión económica de la persona física o jurídica que causó el daño y de la magnitud de los daños causados;
- 2) Limitación o restricción de las actividades que provocan el daño o riesgo al medio ambiente, o si fuere el caso, sujeción de las mismas a las modalidades o procedimientos que hagan desaparecer dicho perjuicio o riesgo;
- 3) Decomiso y/o incautación de los objetos, instrumentos, artefactos, vehículos, materias primas, productos o artículos, terminados o no, empleados para provocar el daño; y
- 4) Prohibición o suspensión temporal o provisional de las actividades que generan el daño o riesgo ambiental que se trata de evitar y, en caso extremo, clausura parcial o total del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que haya generado la violación a la presente ley y otras relacionadas.

Las personas o entidades jurídicas que no cumplan con las órdenes, emplazamientos y recomendaciones emanadas de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, serán objeto del retiro temporal o definitivo de la autorización para ejercer o efectuar las actividades que los causaren, sin perjuicio de otras sanciones que pueda dictar el tribunal competente.

Las medidas a que se refiere el este artículo, se adoptarán y aplicarán conforme al proceso administrativo correspondiente mediante resolución motivada y hecha por escrito, la cual deberá ser notificada mediante acto de alguacil y podrá ser recurrida conforme al procedimiento administrativo.

**- Procedimiento Administrativo para la aplicación de las sanciones administrativas ambientales de la Ley No.64-00.**

La Dirección Legal es el Departamento de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales responsable de la ejecución, aplicación, coordinación relativa a los Procedimientos Administrativos y de la realización de



los sometimientos y coordinaciones necesarias con la Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente para los casos de delitos ambientales.

Es decir, ejercitar las acciones previstas en las disposiciones legales que protegen el medio ambiente como un bien jurídico del Estado Dominicano, en aquellos casos de Sanciones Administrativas ambientales, basados en los principios de imparcialidad y objetividad y haciendo prevalecer la verdad conforme al debido proceso y el interés público en beneficio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

De manera general la Dirección Legal, como misión debe “asesorar, asistir y representar a la Secretaría en todas las acciones judiciales y extrajudiciales que se deriven de la ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales, o sea, los asuntos de naturaleza jurídica, para permitir su viabilidad y ejecución dentro del marco de la legalidad”.

I

Estos procedimientos administrativos, serán eficaces si la Dirección Legal “ejerce la supervisión, coordinación y orientación técnica de las unidades jurídicas vinculadas a la Secretaría, trazando los parámetros, procedimientos y formalidades requeridas”.

La Ley No.64-00, establece de manera expresa en su artículo No.167 la facultad legal de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de aplicar las sanciones administrativas, pero no estableció una tipificación de las infracciones, acciones o hechos que puedan catalogarse como ilícitos administrativos ambientales; y estableció un procedimiento a medias.

En junio del año 2005, la Dirección Legal con la asistencia de International Resources Group (IRG) realizó un Informe de Análisis de la Competencia para la Fiscalización Administrativa en la Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley 64-00), primer documento que sirvió de base para iniciar la elaboración del *“Anteproyecto de Reglamento que establece los procedimientos para el control, vigilancia e inspección ambiental y la aplicación de sanciones administrativas”*, este procedimiento definió atribuciones y coordinaciones, instrumentos jurídicos y reglamentemos todo esto garantizando el debido proceso administrativo ambiental dominicano. Este proceso se encuentra en la fase final de aprobación.

El Procedimiento Administrativo que actualmente se aplica se inicia con la fiscalización por parte de la Secretaría a través de cada una de las Subsecretarías con las Actas de Inspección levantadas por los técnicos. En una primera fase están los casos en los cuales se establecerán o impondrán medidas, controles o acciones preventivas o de prevención ambiental. No se establece sanciones como multas administrativas en esta fase, solo medidas de adecuación.

En un segundo plano están los casos de resolución sancionadora. Que son casos que se encuentran en una segunda fase el procedimiento administrativo

ambiental, en donde inevitablemente ha habido un reiterado incumplimiento de parte del administrado o se ha comprobado un ilícito Ambiental.

En el caso de que, el administrado no cumpla totalmente la ejecución de la medida incumpliendo parcial o completamente la misma; o en el caso de una segunda inspección que demuestre la persistencia del daño ambiental de la infracción administrativa, el instrumento jurídico será mediante una resolución.

La Ley No. 64-00 contempla de manera expresa que las resoluciones podrán contener como sanciones administrativas multas, “en función de la magnitud del daño ambiental”.

La Resolución es un acto administrativo, mediante el cual se establecerán sanciones administrativas en aquellos casos en que se hayan incurrido en violaciones a una disposición emitida por la Secretaría a través de las Subsecretarías de Estados.

Es un acto que podrá ser emanado por los Subsecretarios de Estados de la Secretaría, en virtud de poder especial otorgado por el Secretario de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y por el Secretario de Estado, cuando esté actuando como superior jerárquico ante un recurso jerárquico incoado por un administrado, ante una disposición o resolución emitida por un Subsecretario de Estado.

Este acto jurídico es numerada de manera ascendente con el señalamiento del año en que fue emitida (P/Ejm.005/2006), debiendo contener las motivaciones de acuerdo al caso. La resolución debe contener además de un contenido resumido de los hechos acaecidos en el caso, indicará las argumentaciones jurídicas-legales (leyes, reglamentos, normas) que inciden en el caso o que hayan sido infringidas.

Debe hacer mención tanto de las medidas que hayan sido impuestas y no cumplidas previamente, como de la segunda inspección realizada y que sirven de base para la emisión de esta.

Deberá ser firmado por el Subsecretario correspondiente, o en caso de un recurso jerárquico por el Secretario de Estado.

Serán fechadas, indicaran también el lugar de la firma y deberán ser selladas por sello de la Subsecretaría correspondiente o por la Secretaría si ha habido recurso jerárquico.

Las Subdirecciones Legales (SDL), son las responsables de realizar las resoluciones y preparar el acto de alguacil mediante la cual se le dará cumplimiento a un requisito legal establecido en el mencionado artículo 167, 2do párrafo de la ley 64-00. Actualmente, no todas las subsecretarías tienen el mismo procedimiento para sancionar.

A partir de la fecha de la notificación de la resolución, el infractor o el administrador tendrán un plazo de 10 días para recurrir la resolución.

El Derecho Administrativo Dominicano ha establecido dos Recursos. El Recurso de Revisión o Reconsideración, el cual lo interpone el administrado sancionado por resolución ante el Subsecretario de Estado que haya tomado la decisión de emitir la resolución recurrida. Este recurso tiene la finalidad de que el administrador revise su orden o decisión y la modifique.

El otro recurso es el Recurso Jerárquico este se interpone ante el superior jerárquico que haya emitido la resolución a recurrir, generalmente se realiza ante el Secretario de Estado de Medio Ambiente porque son resoluciones emitidas por los Subsecretarios. El recurso se interpone en el plazo de 10 días que comienzan a correr desde la fecha de notificación de la resolución mediante acto de alguacil.

La decisión del Secretario ante un recurso interpuesto solo podrá ser a los fines de reiterar la resolución, modificarla o revocarla, como dijimos anteriormente la asesoría a los Subsecretarios, a los fines de un recurso de reconsideración le corresponden a las Subdirecciones Legales, y en un recurso de jerárquico le corresponde a la Dirección Legal.

Cuando se emita la decisión del recurso de reconsideración o jerárquico, esta decisión deberá ser notificada mediante acto de alguacil al infractor o administrado, pasado de un mes de la notificación de la misma.

Para que una resolución sea ejecutable es necesario que los plazos o las condiciones exigidas en este, se encuentren ventajosamente vencidos.

El derecho de acceso a la jurisdicción competente, el sancionado administrativamente tiene derecho a que un órgano revise su legalidad y adecuación del procedimiento sancionador. Esto se garantiza a través del Recurso Contencioso-Administrativo ante la Cámara de Cuentas en función de Tribunal Superior Administrativo, a través del Recurso de Casación contra dichas decisiones emanadas de instancias ante la Suprema Corte de Justicia en función de Corte de Casación.

## **2. Dificultades comunes identificadas en el ejercicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones ambientales en los países de América Central y Republica Dominicana.**

La construcción del Derecho Ambiental en la región ha enfrentado enormes desafíos en su propósito de proteger el ambiente y promover el desarrollo sostenible. En Centroamérica las normas ambientales se han desarrollado, estableciendo las actividades de autorización, monitoreo, vigilancia ambiental y la aplicación de sanciones en un mismo ente.

En el diagnóstico que hemos realizado de la aplicación de los procedimientos sancionatorios por parte de las autoridades ambientales de cada uno de los países de Centroamérica y República Dominicana se han de identificado las siguientes dificultades:

1. En la mayoría de los países, las autoridades públicas que aplican las sanciones son las mismas que están encargadas de autorizar, monitorear el incumplimiento de la ley ambiental, esta situación aunado al incumplimiento de las normas ambientales por parte de la misma administración pública, los convierte en parte interesada y no imparcial (Juez y Parte).
2. Existen países como Guatemala donde la ley ambiental no señala un procedimiento sancionatorio y por analogía con procedimientos judiciales se resuelven estos casos o como por ejemplo República Dominicana la Ley No. 64-00 Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, establece de manera expresa en su artículo No.167 la facultad legal de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales de aplicar las sanciones administrativas, pero no estableció una tipificación de las infracciones, acciones o hechos que puedan catalogarse como ilícitos administrativos ambientales; y estableció un procedimiento a medias. En este sentido como se expuso anteriormente se tuvo que producir un procedimiento de hecho. Es indispensable en este sentido definir las atribuciones de la autoridad sancionadora, así como la reglamentación de todo esto, garantizando el debido proceso administrativo ambiental dominicano.
3. Con la salvedad del Proceso sancionatorio aplicado en Costa Rica que recoge diversos principios generales del debido proceso y que es aplicado por un ente autónomo o desconcentrado del Ministerio del Ambiente, en el resto de países este procedimiento lo aplican los Ministerios del Ambiente a través de sus diferentes órganos (Delegaciones Departamentales o Regionales del Ministerio, Instructores designados, oficinas de cumplimiento legal, etc.).
4. No existe entre los países una uniformidad en plazos para estos procedimientos, por ejemplo en el Salvador el denunciado tiene un plazo de 15 días para contestar, en Nicaragua 3; en cuanto a la impugnación una vez agotada la vía administrativa en Guatemala esta diseñado un proceso con diferentes actores, instancias y con plazos reales larguissimos diferentes a Panamá que orienta la realización de juicios sumatorios y gratuidad en los procesos.
5. La falta de presupuesto, personal y técnica dificulta realizar el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones ambientales, impidiendo la determinación de los nexos causales entre las acciones realizadas y los efectos provocados al ambiente y los recursos naturales.
6. La falta de indicadores ambientales lo que dificulta la determinación del daño ambiental.
7. Altos costos para la recolección de la prueba.

8. Es Escasa participación de las Procuradurías Ambientales como parte activa en los procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones ambientales, por lo cual el Estado afectado se queda sin representación de sus intereses. Hay que mencionar que en todos los países con la salvedad de Panamá, cuentan con Procuradurías como representantes legales del Estado para los casos ambientales, en El Salvador la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es representante de la sociedad no del Estado por ello esta facultada para promover recursos judiciales o administrativos para la defensa de los derechos humanos, entendiendo el ambiente como tal, existe n Procurador Adjunto de los Derechos del Medio Ambiente.
9. Las autoridades administrativas cuando tramitan procesos complejos se ven limitados por los plazos del Procedimiento Administrativo estipulados en las diferentes leyes ambientales.
10. Aunque el reconocimiento del ambiente como derecho difuso le da a la ciudadanía en general la legitimidad de denunciar y ser parte de los procesos por violación a las leyes ambientales, para hacer valer estos derechos se requiere una especial capacidad de organización de los afectados, que debe ir acompañada de la capacidad económica y técnica requerida para enfrentar los procesos iniciados.
11. En ocasiones las Resoluciones Ambientales ofrecen algunas dificultades para tornar efectiva su ejecución, aunque son impuestas no son ejecutadas por los infractores y hace falta vigilancia e inspección de las autoridades por falta de capacidad institucional. En este sentido es importante dejar claramente establecido en las normas ambientales que las Resoluciones que emiten las autoridades ambientales prestan mérito ejecutivo, lo que facilitara el inicio de acciones judiciales, aquí es importante retomar como ejemplo lo establecido en la legislación Panameña.
12. Hay que mencionar que en la mayoría de países de la región es escasa la promoción del cumplimiento de la normativa ambiental a la comunidad regulada y más bien se impulsa la creación de medidas represivas.
13. Existe poca coordinación interinstitucional entre las autoridades de aplicación de la Ley Ambiental y en ocasiones no existe una clara definición de sus funciones.
14. Otra gran dificultad presentada es la falta de sistematización de la información acerca del numero de casos que tramitan las autoridades ambientales, Nicaragua no lleva estadísticas de los procesos que tramita, el Salvador apenas inicia en el año 2005 a través de la oficina de Auditorias y Denuncias, en Costa Rica en el año 2004 el Tribunal Ambiental Administrativo tramito alrededor de 400 causas a diferencia del Ministerio Publico que a través de la Fiscalía Ambiental tramitó en el mismo año 15,000 causas. En Guatemala de Enero a Octubre de 2005 el MARN tramitó 586 causas y de Enero a Junio de 2006 se han tramitado 535 causas.<sup>15</sup> Es importante establecer un sistema de seguimiento de estos casos para analizar el comportamiento de la legislación ambiental. La falta

---

<sup>15</sup> Datos obtenidos en [www.marn.gob.gt](http://www.marn.gob.gt) Oficina de Cumplimiento Legal.

de información se refleja en ocasiones en la poca de información que se expone en los Informes Nacionales del Ambiente de algunos países.

15. Sobre el destino de los fondos provenientes de indemnización por multas o daños lo actuado hasta ahora ha tenido como destino en la mayoría de países la caja general del Estado, es decir, no se reinvierten en proyectos o en instancias ambientales.

Hay que destacar que la complejidad científico-técnica que subyace en los casos ambientales, que demandan muchas veces soluciones inéditas a problemas inéditos, plantea la necesidad de superar las estructuras tradicionales del derecho y adoptarlas para abordar la temática ambiental, esto ha sido uno de los elementos sugeridos en los diversos foros de jueces, fiscales ambientales, y funcionarios administrativos que aplican la norma ambiental sugiriendo la conveniencia de crear Entes Ambientales autónomos, especializados, funcionarios especializados en la materia. En Centroamérica se han venido desarrollando fueros especializados como es el caso de la creación de divisiones ambientales dentro de las Contralorías, Ministerios del Estado, Cuerpos Policiales y de las Procuradurías Generales de la República que ejercen la representación de los intereses del Estado. También se han creado Fiscalías Ambientales para ejercer funciones represivas en contra de los particulares que infringen las leyes ambientales.

Las características mencionadas anteriormente de independencia y especialización están recogidas en el ente y el procedimiento que ejecuta el Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica, es un ente de la administración que evalúa y sanciona actuaciones u omisiones tanto de particulares como de la propia administración pública que no acaten o cumplan la Ley Ambiental.

El Tribunal como se explico anteriormente, está regido por principios de celeridad y oficiosidad que son indispensables para la protección efectiva del ambiente. Esto no sucede en la mayoría de países del área donde los procesos son lentos, y sobretodo es prácticamente imposible que ante una omisión/acción de las leyes ambientales de la administración encargada de autorizar y monitorear el cumplimiento de la ley ambiental, pueda auto-sancionarse, así como de sancionar a las otras instituciones del Estado.

La creación de Tribunales Administrativos Ambientales en Centroamérica, manteniendo su vinculo funcional a la autoridad ambiental, contribuiría a acercar la justicia administrativa a las partes que intervienen en el proceso y a eliminar algunas situaciones de indefensión en la que se encuentran hoy los administrados, cuando por ejemplo, el infractor de la norma, ya sea por acción o por omisión, sea la Autoridad Publica que autoriza o monitorea determinada actividad. Así mismo posibilitarán la instauración de una nueva justicia administrativa “oral”, pues la experiencia demuestra que, para la aportación de la prueba al proceso y el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y publicidad funciona siempre mejor, este sistema exige lógicamente la presencia de jueces especializados en derecho administrativo y ambiental acompañados de peritos y

especialistas ambientales que conozcan la pertinencia de establecer con celeridad las medidas cautelares y de la resolver observando todos los principios que rigen el derecho ambiental. En síntesis, la valoración que nos merece la creación de tales Tribunales es altamente positiva.

En Centroamérica los casos judiciales han aumentado considerablemente, pero esta actividad ha sido potenciada en el campo penal, debiendo explorarse a las posibilidades que ofrece el campo administrativo donde la aplicación de medidas cautelares, sanciones, indemnizaciones y los términos expeditos podrían ser de mayor y mejor impacto en materia ambiental.

Si bien, la creación de los Tribunales especializados es lo más recomendable por las características expuestas, una opción intermedia sería impulsar el diseño de un procedimiento administrativo sancionatorio, entendido como el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo, el cual debe ser estructurado para el efectivo cumplimiento de los principios de Derecho Ambiental, principios precautorio, contaminador-pagador, sostenibilidad y principio de responsabilidad, así como de sus finalidades y de los principios que rigen los procedimientos administrativos, como celeridad, oficiosidad, inmediación de la prueba, etc.

Para esto último ha de considerarse algunos elementos de los diferentes procedimientos sancionatorios de la región, del Tribunal Ambiental Administrativo (Costa Rica), asimismo es importante resaltar el papel que desarrolla la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Secretaria del ambiente y los Recursos Naturales (México), así como de los mecanismos y procedimientos de la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico. A continuación se verán algunas características de estos sistemas de derecho comparado.

#### **IV. OTROS SISTEMAS DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A CONSIDERAR.**

Por considerar que tienen elementos de Interés para el proceso que se va a implementar se han incluido en este documento la descripción de la regulación jurídica de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental, de la Secretaria del Ambiente de México y de la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico.

##### **1. Procuraduría Federal de Protección Ambiental. (PROFEPA).**

Una institución que para fines de esta investigación resulta de interés a considerar es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiental de México (PROFEPA) órgano desconcentrado de la Secretaria del Ambiente y los Recursos Naturales (SEMARNAT), aunque en los TDR de esta Consultoría orientan al análisis del Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica, consideramos que hay elementos importantes a retomar en una propuesta de Procedimiento Administrativo Armonizado para la aplicación de Sanciones Administrativas por violación a las leyes ambientales. De especial interés es la separación de la

instancia que otorga la autorización, licencia, concesión para operar dentro del marco normativo, de la que monitorea, juzga y sanciona.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con autonomía técnica y operativa.

La PROFEPA esta Integrada por:

- Subprocuraduría de Recursos Naturales
- Subprocuraduría de Auditoría Ambiental
- Subprocuraduría de Inspección Industrial
- Subprocuraduría Jurídica
- Unidad de Comunicación Social
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Coordinación de Delegaciones
- Dirección General de Estrategia Institucional, Evaluación e Informática
- 32 Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente tiene a su cargo las siguientes funciones:

1. Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios, mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto;
2. Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior;
3. Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Secretaría;



4. Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras autoridades federales, así como de las entidades federativas, municipales, del Distrito Federal y delegacionales que lo soliciten;

#### **Procedimiento para la aplicación de Sanciones Ambientales:**

El procedimiento previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es supletorio de los diversos procedimientos, establece en la leyes que en su objeto se relaciona con aspectos ambientales, tal es el caso de la Ley Forestal que establece un procedimiento específico, a su vez, estas leyes son supletorias de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos entre otras.

Aunque con esta figura se consigue separar las etapas de la verificación de la autorización/licencia, la PROFEPA no tiene exclusividad de esta función debido a la complejidad del sistema político Institucional de México. La actividad de inspección, vigilancia y sanción la ejerce además de la PROFEPA, la SEMARNAT e incluso los gobiernos de los Estados.

Amparados en el art. 4 de la Constitución Política Mexicana, que establece el derecho de toda persona a un medioambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ha llevado a establecer mecanismos para garantizar ese derecho.

En cuanto a la Responsabilidad, la referida ley establece que sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable. El término para demandar la responsabilidad ambiental, será de cinco años contados a partir del momento en que se produzca el acto, hecho u omisión correspondiente.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente su art. 190 y ss se establece: Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal. Las autoridades y servidores públicos involucrados en asuntos de la competencia de la

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que dicha dependencia les formule en tal sentido.

Podrá formularse la denuncia<sup>16</sup> por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

No se admiten denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.

En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un sólo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho

---

<sup>16</sup> Artículo 189 y ss de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.

El denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante, al momento de resolver la denuncia.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas.

Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente serán públicas, autónomas y no vinculatorias.

Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

En caso de que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la presente Ley, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

1. Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;
2. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
3. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;
4. Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;
5. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
6. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;
7. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección
8. Por desistimiento del denunciante.

## **2. Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico (JCA).**

La protección ambiental en Puerto Rico desde el ámbito de las infracciones administrativas, se lleva a cabo a través de la Ley No. 170 Ley de Procedimientos Administrativos Uniforme del 3 de Agosto 1998.

Su implementación la realiza la Junta de Calidad Ambiental, que es un organismo colegiado adscrito a la oficina del Gobernador de Puerto Rico. Esta compuesta por tres miembros asociados y uno alterno, uno de estos la preside y la dirige ejecutivamente.

Es facultad de la Junta de Calidad Ambiental:

- Expedir ordenes administrativas de hacer, de no hacer, cese y desistimiento y de mostrar causa.
- Imponer multas administrativas hasta un máximo de \$ 25,000.00 dólares por violación por día.
- Si se incurre en contumacia existe una penalidad adicional de hasta \$ 50,000.00 dólares.

El Procedimiento Ambiental o Litigio Ambiental en la Junta de Calidad Ambiental se inicia mediante expediciones de orden administrativo, el proceso se implementará de conformidad al Reglamento de Procedimientos de vistas administrativas ante la Junta de Calidad Ambiental, así como supletoriamente por las reglas de enjuiciamiento Civil y Reglas de Evidencia.

Sus audiencias son cuasi-judiciales, los debates entre abogados se realizan audiencias orales presididas por un examinador, el cual rinde un informe a la Junta de Gobierno, con sus recomendaciones.

En los casos que se ven en sus méritos, son objeto de reconocimiento por los oficiales examinadores sobre si procede o no la multa propuesta.

En la mayoría de los casos son estipulados o transados sujeto a la aprobación de la Junta de Gobierno.

Las decisiones de la Junta de Calidad Ambiental son revisables por el Sistema Judicial (Tribunal de Circuito de Apelaciones).

El Artículo 12.- de la Ley de Política Publica Ambiental referido a vistas, órdenes y procedimientos judiciales establece:

A. La Junta de Gobierno de la Junta de Calidad Ambiental celebrará vistas públicas de oficio o a solicitud de parte interesada en relación con cualquiera de los asuntos relacionados con la implantación de esta Ley. En estas gestiones podrá compeler la comparecencia de testigos y presentación de documentos y admitir o rechazar evidencia y tomar juramentos a los testigos; facultades que podrá delegar en los oficiales examinadores o jueces administrativos.

1. Las vistas que celebre la Junta de Gobierno serán presididas por uno o más oficiales examinadores o jueces administrativos, designados por el Presidente o la Junta de Gobierno, respectivamente, y serán abogados, funcionarios o empleados de la Junta de Calidad Ambiental o miembros de la Junta de Gobierno o consultores legales o expertos en la materia objeto de la misma contratados con tal propósito. Tales vistas también podrán ser presididas por abogados, funcionarios o empleados de la Junta de Calidad Ambiental o miembros de la Junta de Gobierno o consultores legales o expertos en la materia objeto de la misma contratados con tal propósito a quienes la Junta de Gobierno delegue la facultad de adjudicar y quienes serán designados por la misma como jueces administrativos.

2. La Junta señalará día, hora y sitio en que se habrá de celebrar la vista y notificará a las partes interesadas las cuales podrán comparecer por sí o representadas por abogado.

3. La Junta dictará la resolución pertinente o emitirá su decisión dentro de un término razonable después de la celebración de la vista, que no será mayor de sesenta (60) días y notificará con copia a cada una de las partes interesadas. La notificación de la resolución o decisión de la Junta se efectuará por correo certificado y contendrá una certificación del Secretario de la Junta.

4. Cualquier persona adversamente afectada por una resolución, orden o decisión de la Junta de Gobierno podrá solicitar de ésta la reconsideración de su determinación o solicitar su revisión por el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico de conformidad con las disposiciones de la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico".

5. La radicación de la solicitud de reconsideración administrativa o de revisión judicial no eximirá a persona alguna de cumplir u obedecer cualquier decisión u orden de la Junta de Gobierno, ni operará en forma alguna a modo de suspensión

o posposición de la vigencia de la misma, a menos que medie una orden especial de la Junta de Gobierno o del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico.

6. La revisión judicial se llevará a efecto a base del récord administrativo de los procedimientos ante la Junta de Gobierno, según dicho récord haya sido certificado por el Secretario de la Junta. Las determinaciones de la Junta de Gobierno con relación a los hechos serán concluyentes si están sostenidas por evidencia sustancial.

7. La Junta de Gobierno deberá celebrar vistas públicas con antelación a la autorización y promulgación de cualquier regla o reglamento que la misma pueda someter bajo esta Ley. Las vistas se celebrarán conforme a las normas que a dichos fines establezca la Junta de Gobierno, cumpliendo con las disposiciones de la "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme de Puerto Rico". Los reglamentos, guías y órdenes que establezcan normas y directrices internas podrán ser adoptados sin sujeción a esta norma.

#### **V. Propuestas de Procedimiento Administrativo Ambiental Armonizado para la aplicación de sanciones administrativas.**

Independientemente de que cada país de la región centroamericana tiene sus propios marcos jurídicos institucionales, existen acuerdos de integración y armonización Regional, proceso que ha sido impulsado por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Previo a la presentación de las propuestas de Procedimiento Administrativo Ambiental Sancionatorio se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Las Constituciones de la Región consagran el Derecho que toda persona tiene a un proceso con todas las garantías, de manera que los presupuestos jurídicos como legitimación procesal, al juez legal, a la defensa, a la prueba y al principio de inocencia a una Resolución y a sus respectivos recursos deben de estar presentes en cualquier modelo de Procedimiento Administrativo:
- Determinación de la autoridad competente ya sean instructores o jueces especializados.
- Impulsar la participación obligatoria de la Procuraduría Ambiental como representante del Estado en los procesos administrativos.
- Considerando que en algunas ocasiones los casos ambientales son muy complejos se debe considerar la posibilidad de declarar de "Tramitación Compleja" de algunos casos, lo que permitirá a la autoridad competente ampliar los plazos establecidos o duplicarlos.
- Establecer la gratuidad en los procesos y sumarios, no obligando a las partes denunciante a asumir costas de los casos, salvo sean denuncias claramente infundadas.
- En todo Estado Democrático son valores fundamentales los términos de justicia, libertad e igualdad preceptos recogidos en todas las

Constituciones Políticas de la región, los principios que materializan estos preceptos deben estar recogidos en el nuevo modelo de proceso administrativo, entre ellos podemos mencionar:

### **Principios del Debido Proceso:**

1. **Principio de Imparcialidad:** Es un reflejo y garantía del principio de igualdad, la administración por tanto debe tratar en igual forma a todos los particulares y no puede establecer ningún tipo de discriminación respecto a ellos, frente a circunstancias iguales o equiparables, la Administración debe adoptar comportamientos idénticos. Asimismo, la imparcialidad constituye un corolario del principio de transparencia de la actuación administrativa, en cuanto control democrático de los ciudadanos, sobre la acción de la misma.
2. **El carácter contradictorio:** Es esencia a todo procedimiento administrativo su carácter contradictorio, es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego, y que de esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva. Es decir:
  - a. El Derecho a ser oído.
  - b. El Derecho a aportar pruebas e interrogar directamente a testigos.
  - c. El Derecho a refutar argumentos contrarios.

En virtud de tal principio, deben adoptarse todas las medidas necesarias para lograr el pleno respeto de los principios de contradicción e igualdad de los interesados en el procedimiento. Si tales derechos se niegan, si se elimina o limita arbitrariamente la posibilidad de contradicción, no puede decirse siquiera que exista un verdadero procedimiento en sentido jurídico. En términos constitucionales, no hay procedimiento válido, si no existe igualdad de oportunidades entre las partes en cada una de las piezas o trámites procesales.

3. **Principio de oficiosidad.** Muchas veces el procedimiento administrativo se inicia de oficio, es decir, por parte de la administración, y no a instancia de los afectados, puesto que el procedimiento administrativo ambiental no sólo representa una garantía para los administrados, sino también, una forma de proteger y sancionar los danos del ambiente como patrimonio de la nación y que su protección esta a cargo del Estado. Sin perjuicio de las intervención activa de los interesados, que resulta del carácter contradictorio del procedimiento administrativo, este se impulsará de oficio en todos sus trámites. Esto significa, que la administración se encuentra específicamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, ya sea a través de una Resolución o a través de una conciliación.

4. **Principio antiformalista.** Se traduce en la imposición de unos requisitos mínimos para las actuaciones de los interesados y la admisión generalizada de la subsanación de los defectos o errores cometidos, tanto en los escritos iniciales como en la tramitación de toso el expediente administrativo.
5. **Principio de Celeridad.** Para evitar retrasos o paralización de un procedimiento administrativo, las leyes deben establecer las medidas adecuadas y necesarias para lograrlo. Esas medidas pueden ser la fijación de plazos breves y obligatorios para las autoridades e interesados, la forma de computarlos, la responsabilidad de los funcionarios o empleados que no cumplan con tales plazos y los medios para reclamar la negligencia y la responsabilidad de la administración. No obstante, ante la falta de resolución expresa de la administración, se ha creado la llamada “Doctrina del Silencio Administrativo”, el que puede tener efectos positivos o negativos según la ley específica.
6. **Principio de Oralidad.** La oralidad es un instrumento que sirve para garantizar determinados principios del proceso. La utilidad de la oralidad es fácilmente demostrable, las personas deben estar presentes en el juicio o audiencias (inmediación) asimismo permite que la prueba ingrese al proceso de un modo más concentrado posible (concentración).

**Estos principios deben ser enlazados con los Principios de Derecho Ambiental siguientes:**

1. **Principio de Sostenibilidad:** Satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. A fin de alcanzar el desarrollo sostenible la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada, los Estados deberían reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles.
2. **Principio de Globalidad:** La naturaleza es integral e interdependiente de la Tierra. Incumbe a los Estados velar porque las actividades realizadas en su territorio no causen daños ambientales a otros e incitando a la materialización de “acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial”.
3. **Principio de Solidaridad:** Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas.



4. **Principio de Prevención:** El criterio de prevención prevalecerá sobre cualquier otro en la gestión pública y privada del ambiente. No podrá alegarse la falta de una certeza científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas en todas las actividades que impacten el ambiente.
5. **Principio Contaminador - Pagador:** Consiste en trasladar al agente responsable la obligación de reparar los daños causados al ambiente. Este principio constituye una piedra angular del derecho ambiental.

**PROPUESTA 1. Procedimiento Administrativo Ambiental Armonizado para la aplicación de sanciones administrativas. (Ver propuesta de modelo en Anexo 1).**

Se propone establecer un modelo de procedimiento que permita reformar los procedimientos para la aplicación de sanciones ambientales, ya que consideramos que la mayoría de procedimientos actuales no cumplen con algunos preceptos fundamentales del debido proceso y dificultan la aplicación de los principios del Derecho Ambiental. Hay que destacar que dicha propuesta no incluye términos para la ejecución del proceso ya que esto deberá ser determinado por cada una de las autoridades. Se propone un procedimiento garantista, destacándose los principios de oralidad, inmediatez, inspirados básicamente en los procedimientos que ejecutan el Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica y la Junta de Calidad Ambiental de Puerto Rico. Asimismo se establecen las funciones de la autoridad competente, la formalidades de la denuncia, el Procedimiento y los recursos de impugnación. Por otra parte se establece la posibilidad de resolver mediante la mediación estos procesos, lo que se puede traducir en una importante economía procesal y sobretodo en la toma de soluciones inmediatas para resolver los conflictos ambientales, las como las medidas reparatorias.

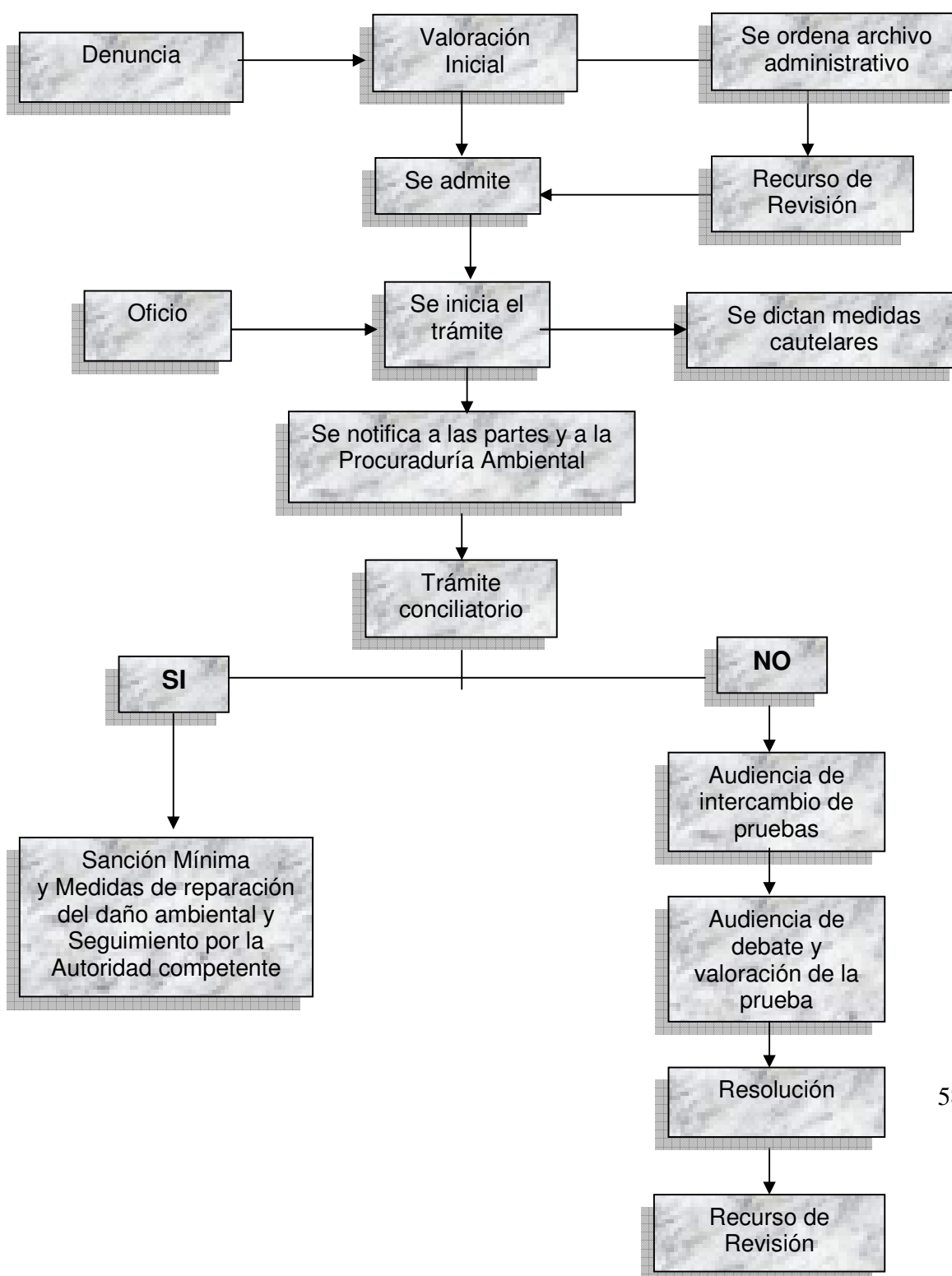
Esta propuesta posibilitaría la instauración de una nueva justicia administrativa “oral”, pues la experiencia demuestra que para la aportación de la prueba al proceso y el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y publicidad, funciona con mayor garantía; este sistema exige lógicamente la presencia de jueces, o instructores especializados en derecho administrativo y ambiental los que deberán ser asesorados de peritos y especialistas ambientales que conozcan la pertinencia de establecer con celeridad las medidas cautelares y de la resolver observando todos los principios que rigen el derecho ambiental.

**PROPUESTA 2. Creación de Tribunales Ambientales Administrativos en Centroamérica. (Ver propuesta de modelo en Anexo 2).**

Manteniendo los conceptos expuesto en la Propuesta 1, la segunda opción es la aplicación de este procedimiento administrativo sancionatorio a través de Tribunales Administrativos Ambientales en los países de Centroamérica,

manteniendo su vínculo funcional a la autoridad ambiental o a través de una figura de ente desconcentrado. Como se ha mencionado esta figura contribuiría a la especialización de la gestión ambiental y a eliminar algunas situaciones de indefensión en la que se encuentran hoy los administrados cuando se enfrentan o denuncian a órganos del Estado por infracciones a la Legislación ambiental.

## PROPUESTA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL PARA LA APLICACIÓN DE SANCIONES AMBIENTALES



## **VI. Algunas premisas indispensables para una aplicación efectiva de la legislación ambiental en Centroamérica.**

A la luz de los modelos anteriormente propuestos se elaboraron las siguientes **recomendaciones**, aunque debemos estar conscientes de que los problemas identificados en este informe son resultado de problemas relacionados con la capacidad financiera, el desarrollo de cada país, la gobernabilidad y otras cuestiones estructurales de largo plazo que han estado, y probablemente seguirán estando fuera del alcance de las autoridades ambientales. Sin embargo, no obstante que la situación es difícil, se piensa que sería útil considerar que las propuestas elaboradas sean planteadas como iniciativas que pudieran tomarse a nivel nacional o regional para mejorar la eficiencia de la implementación de la Ley Ambiental en Centroamérica.

- En toda la región se deben adoptar mecanismos de verificación, seguimiento y evaluación de la aplicación de la legislación ambiental y del desempeño de la gestión ambiental.
- Fortalecer la recopilación y la información ambiental así como su disponibilidad.
- Apoyar y promover la capacitación en temas ambientales, así como el intercambio de conocimiento entre los países.
- Apoyar en la modernización de normas ambientales que permitan con absoluta claridad establecer las competencias que los órganos del Estado, así como impulsar la construcción de criterios comunes para la indispensable coordinación interinstitucional nacional y regional.
- Fortalecer las áreas de inspección ambiental, ya que estas son la base fundamental para la sustentación del proceso administrativo sancionatorio así como el judicial.
- Fomentar la elaboración de manuales que faciliten la aplicación del proceso de inspecciones, así como de los mecanismos y criterios para la aplicación de las multas. La experiencia de la EPA que calcula la imposición de multas a través de matrices establecidas legalmente, puede ser un insumo que facilite su aplicación objetiva.
- Sobre el tema de la Responsabilidad Ambiental, resultante de la culpabilidad de los procesados, se debe establecer claramente las reglas de responsabilidad, lo que asegurará que los contaminadores cumplan con su obligación de restaurar o compensar el daño ambiental y que asuman el costo de la degradación ambiental que causan.
- Impulsar el fortalecimiento de la capacidad institucional de las instancias responsables de la gestión ambiental, es un requisito o condición básica de la efectividad gubernamental en general, la capacidad institucional es un elemento fundamental para una gestión ambiental efectiva. Esto comprende

tanto la disponibilidad de los recursos materiales, humanos y técnicos suficientes, como la dotación de la normativa legal necesaria y de la existencia de mecanismos adecuados de coordinación institucional e interinstitucional. Además, la capacidad institucional depende en gran medida de la estabilidad laboral del personal capacitado y con experiencia.

## ***BIBLIOGRAFIA CONSULTADA***

1. Briceño Obando, Carlos A. El Procedimiento Ambiental Administrativo. Tribunal Ambiental Administrativo. Costa Rica. 2005.
2. Cabrera Medaglia, Jorge. Marco Institucional para la aplicación y cumplimiento de la Legislación Ambiental en Costa Rica. Costa Rica. 2004.
3. Compendio de Leyes Ambientales de Centroamérica y Convenios Internacionales. Ministerio Público de Honduras. Proyecto PNUD/ASDI/HON/02/U16. Red de Fiscales Ambientales de Centroamérica. Tegucigalpa. 2002.
4. Curso Especializado de Derecho Administrativo. Modulo II "EL Proceso Administrativo. Corte Suprema de Justicia. Nicaragua. 1999.
5. Compendio del Curso: Cumplimiento y Verificación da las Leyes Ambientales de América Latina Curso Introductorio a los elementos básicos de un sistema de verificación normativa. Instituto del Banco Mundial. Septiembre. 2001.
6. El Estado de la Gestión de la calidad Ambiental en Centroamérica. Síntesis Regional. SICA-CCAD.2001.
7. El Acceso a la justicia Ambiental en América Latina. Memorias del Simposio Judicial realizado en ciudad de México. Enero 2000. Serie Documentos sobre Derecho Ambiental No. 9. PNUMA-SEMARNAP-PROFEPA. México. 2000.
8. El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992) PNUMA. México. 2001.
9. Informe de Consultoría "Sistema de atención a denuncias ambientales situacional actual de aplicación práctica y propuesta para su

- fortalecimiento”. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Carl Bbro. BID. Guatemala. 2006.
10. Ortega Álvarez, Luis. Lecciones de Derecho del Medio Ambiente. 3º Edición, Editorial Lex-Nova-2002.
  11. Pérez, Efraín, Derecho Ambiental. Mc Graw Hill-Interamericana S.A. Colombia 2000.
  12. Salazar Roxana, Carazo Mario. Sanciones en el Derecho Ambiental: Una Guía. Recopilación. Fundación AMBIO. Costa Rica. 2003.
  13. Sagot Rodríguez, Álvaro, González Barahona, Luis Carlos. La conceptualización del Derecho Ambiental. Definiciones legales y judiciales. 1ª Edición. Corporación Litográfica Internacional. Costa Rica. 2002.
  14. Sagot Rodríguez, Álvaro, Castillo Sobaja, Elsa, Vargas Castillo, Olger. Manual de Procedimientos ante el Tribunal Administrativo Ambiental. 1ra Edición. Editorial Investigaciones Jurídicas SA. Costa Rica. 2003.
  15. Solís Rivera, Viviente, Madrigal Cordero, Patricia, Mauro Carabaguías, Carolina, “Recursos Marino Costeros. Protección y Control desde la Sociedad Civil” Solidar, E-LAW (Environmental Law Allience Worlwide), Costa Rica, 2003
  16. Vicente Jiménez, Teresa (Coordinadora) “Justicia Ecológica y protección del medio Ambiente”. Editorial Trotta. Madrid. 2002
  17. <http://www.farn.org.ar>, “Simposio de jueces y fiscales en materia de aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental”, 2003
  18. <http://www.terraamerica.net>, Franco, Pilar, “El Amanecer de la Justicia Ambiental”, 2004
  19. <http://www.uicn.org> Aguilar, Grethel, Iza, Alejandro, “Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica”. 2005.
  20. <http://www.epa.gov/espanol>.

## ***NORMAS JURÍDICAS CONSULTADAS***

### **HONDURAS**

1. Acuerdo No. 1089. Reglamento Interno de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente. Honduras. 1997.
2. Acuerdo No. 109-93 Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente. 1993.
3. Decreto No. 104-93. Ley General del Ambiente. Honduras. 1993.
4. Decreto 152-87. Ley de Procedimiento Administrativo. Honduras. 1987.
5. Decreto Legislativo 218-96 de la Administración Pública. Honduras. 1996.
6. Decreto No. 134-99. Creación de la Procuraduría del Ambiente los Recursos Naturales. Honduras. 1999.

### **GUATEMALA**

1. Acuerdo Gubernativo No. 186-2001. Reglamento Orgánico del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Guatemala. 2001.
2. Decreto No. 68-86. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Guatemala. 1986.
3. Decreto 75-91 Reformas a la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Guatemala. 1991.
4. Decreto 1-93 Reformas a la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Guatemala. 1993.
5. Decreto No. 90-2000, Reformas a la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Guatemala. 2000.
6. Decreto No. 2-89. Ley de Organización Judicial. AÑO. Guatemala. Decreto 11-96---, Guatemala.
7. Decreto No. 119-96. Ley de lo Contencioso Administrativo. Guatemala.

### **EL SALVADOR**

1. Decreto No. 233. Ley del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. El Salvador. 1998.

2. Decreto Ejecutivo N° 27 Decreto de Creación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. El Salvador. 1997.

### **PANAMA**

1. Decreto Ejecutivo No. 57. Conformación y funcionamiento de Comisiones Consultivas Ambientales. Panamá. 2000.
2. Decreto Ejecutivo. 207 Estructura Orgánica de ANAM. Panamá. 2000.
3. Ley No. 41. Ley del Ambiente. Panamá. 1998.
4. Ley No. 38. Ley de Procedimiento Administrativo General de Panamá. 2002.

### **COSTA RICA**

1. Decreto Ejecutivo No. 28-054. Procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo. Costa Rica. 1999.
2. Ley No. 6227. Ley de General de la Administración Pública. Costa Rica. 1978.
3. Ley No. 7554. Ley Orgánica del Ambiente. Costa Rica. 1995.

### **NICARAGUA**

1. Ley 217. Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua. 1996.
2. Ley 290 Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo. Nicaragua. 1998.

### **MEXICO**

1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Delitos Ambientales. SEMARNAP-PROFEPA. México 1997.

### **PUERTO RICO**

1. Ley No. 416. Ley sobre Política Pública Ambiental. Puerto Rico. 2004
2. Ley No. 170. Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Puerto Rico. 2004.

## **REPUBLICA DOMINICANA**

1. Ley No. 64 Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales. Republica Dominicana. 2000.

## **ANEXOS**

1. Propuesta 1. Procedimiento Administrativo Ambiental Armonizado para la aplicación de sanciones administrativas.
2. Propuesta 2: Creación de Tribunales Ambientales Administrativos en Centroamérica.
3. Contenidos de las Leyes más relevantes por país. (Digital).
4. Organigramas de los Ministerios del Ambiente de la región. (Digital).



# **ANEXO 1**

## **PROPUESTA 1**

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL  
ARMONIZADO PARA LA APLICACIÓN DE  
SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

**LEY No. /DECRETO No. / ACUERDO GUBERNATIVO No. ...**

**PROPUESTA DE NORMA MODELO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

El Congreso Nacional en uso de las facultades que confiere el artículo... de la Constitución Política

**CONSIDERANDO:**

**I**

Que la Constitución Política de la Republica consagra el Derecho de todos los ciudadanos a gozar de un ambiente sano....

**II**

Que la Ley General del Ambiente, establece que toda persona podrá tener participación ciudadana para promover el inicio de acciones administrativas por violación a la ley ambiental.

**III**

Que las estructuras tradicionales del derecho deber ser adaptadas a una temática tan compleja como la ambiental, por lo que se deben crear fueros especializados para su aplicación a través de procedimientos administrativos ágiles.

Por tanto,

**SE DICTA:**

La siguiente

## NORMA MODELO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

**Artículo.** La Autoridad Competente para la aplicación de este procedimiento administrativo sancionatorio será \_\_\_\_\_,

**Artículo:** La Autoridad Competente deberá:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación ambiente y los recursos naturales.
- b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación ambiental.
- c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación ambiental.
- d) Resolver el recurso de revisión, lo que dará por agotada la vía administrativa.

**Artículo:** Los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionatorio será los de imparcialidad, transparencia, oficiosidad, antiformalista, celeridad, oralidad e inmediación de la prueba.

**Artículo:** La Autoridad Competente podrá actuar en días y horas inhábiles cuando la dilación pueda causar perjuicio grave a los interesados o al medio ambiente, entorpecer el procedimiento o entorpecer el efecto o cumplimiento de la resolución administrativa. La habilitación se dictará en resolución considerada, de oficio o a solicitud de parte.

**Artículo:** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley, todos los restantes órganos y funcionarios del Estado se considerarán órganos auxiliares de la Autoridad Competente, quedando obligados a prestar la colaboración que se les requiera.

**Artículo:** La denuncia que se presente en la Autoridad Competente Administrativo Ambiental deberá contener:

1. Nombre (s), generales de ley y el domicilio del (los) denunciante(s)
2. Nombre (s) y domicilio del (los) denunciado(s), si se conoce.
3. Los hechos o los actos realizados contra el ambiente.
4. Pruebas, si se pueden proporcionar.
5. Indicación del lugar para notificaciones.
6. Firma de (los) denunciante (s).

**Artículo:** Cuando la gravedad de los hechos denunciados o conocidos de oficio implique la eventualidad de que se cometan daños irreparables o de difícil reparación contra el ambiente, la Autoridad Competente podrá dictar medidas cautelares para impedir la eventual comisión del daño o que las acciones dañinas continúen. Se podrá aplicar las siguientes medidas preventivas:

- a) Restricciones, parciales o totales, u orden de cese inmediato de los actos que originan la denuncia.
- b) Suspender temporalmente, en forma total o parcial, el o los actos administrativos que provocan la denuncia.

c) Clausurar temporalmente, en forma total o parcial, las actividades que provocan la denuncia.

**Artículo:** Una vez recibida una denuncia, la Autoridad Competente dictará en... días, formal apertura del procedimiento administrativo de investigación de los hechos denunciados.

**Artículo:** Una vez abierto el procedimiento, los expedientes se considerarán públicos y a ellos tendrán acceso, con fines de información, cualquier particular; excepto cuando la Autoridad Competente mediante resolución razonada, considere que cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a alguna de las partes un privilegio indebido.

**Artículo:** Si la denuncia recibida no tiene sustento legal o real, la Autoridad Competente puede ordenar el archivo administrativo de la causa. La parte denunciante puede solicitar revisión del auto que ordena el archivo.

**Artículo:** Dentro del...día a partir de la apertura formal del procedimiento, la Autoridad Competente notificará a la parte denunciada y a la Procuraduría Ambiental la apertura del procedimiento de investigación.

**Artículo:** A solicitud de las partes, la Autoridad Competente podrá convocar a Trámite de Mediación con la participación de la Procuraduría Ambiental como representante legal del Estado en litigios ambientales. Si procede la Mediación, en todo caso, quedará a salvo la obligación de la reparación del daño ambiental.

El acuerdo alcanzado deberá constar en acta, para el respectivo seguimiento del plan de cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte del infractor ambiental.

**Artículo:** La Autoridad Competente dictará un auto ordenando a los distintos órganos de la administración la remisión de informes técnicos o administrativos que requiera para la solución del caso, señalado el plazo de presentación.

**Artículo:** La Autoridad Competente podrá realizar previo a la audiencia oral, las inspecciones oculares o periciales que considere necesarias.

**Artículo:** Las partes o sus representantes y sus abogados, tendrán acceso a las actuaciones relativas a la denuncia tramitada ante la Autoridad Competente Administrativo Ambiental, inclusive a las actas donde consta la investigación de las infracciones. Se podrán consultar sin más exigencia que la justificación de su identidad o personería.

**Artículo:** Recabadas las pruebas, con... días de anticipación, la Autoridad Competente fijará fecha y hora para la realización de la respectiva audiencia oral.

**Artículo:** El día de la audiencia, las pruebas serán evacuadas conformes el orden que determine la Autoridad Competente, correspondiendo a éste, el otorgamiento de la palabra a las partes y la dirección en general del proceso de la audiencia.

**Artículo:** Una vez que finalice la audiencia y recabados los documentos periciales y testificales necesarios o declarados inevaluables los que se consideren como tal, en un plazo máximo de... días se dictará la resolución final del procedimiento, para lo cual podrá aplicar alguna de las sanciones administrativas establecidas en la Ley del Ambiente, o en las demás leyes o reglamentos que sean de aplicación de la Autoridad Competente.

**Artículo:** Una vez impuestas las medidas correctivas, la instancia gubernamental competente, designada por el Tribunal, verificará el cumplimiento por parte del administrado. Estas verificaciones pueden incluir la visita de inspectores y podrán hacerse sin previo aviso o con de mutuo acuerdo con el administrado.

De cada visita de seguimiento, los inspectores elaborarán el informe correspondiente, siguiendo los plazos establecidos en el presente manual. Copia del informe deberá ser entregada al administrado y a la autoridad competente de la aplicación de este procedimiento.

**Artículo:** La Autoridad Competente no podrá excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. Los Principios de Derecho Ambiental y la Jurisprudencia Ambiental servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpreten, integren o delimiten.

**Artículo:** En los procedimientos que lleve a cabo la Autoridad Competente, las tramitaciones se efectuarán en papel común; el procedimiento será esencialmente oral debiendo siempre levantar el acta de lo expresado y, en virtud del impulso procesal de oficio, la Autoridad Competente está facultada para conducir su tramitación sin necesidad de gestión de parte.

Cuando sea del caso, la Autoridad Competente podrá, por iniciativa propia, declarar nulidades y disponer la reposición de trámites, a fin de corregir irregularidades que pudieren afectar la validez del procedimiento ordinario administrativo, con el objeto de proveer la debida celeridad y eficacia del proceso.

**Artículo:** Las partes podrán formular sus gestiones, peticiones o alegatos en forma oral, mediante comparecencia, o con motivo de la audiencia oral y demás diligencias que se practiquen en el procedimiento, igualmente podrán hacerlo por escrito, acompañando una copia para la otra parte.

**Artículo:** Para el cumplimiento de los fines de esta ley el Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto nacional de la República las reservas presupuestarias requeridas para el funcionamiento de la Autoridad Competente.

Esta Ley rige a partir de su publicación.

## **ANEXO 2**

### **PROPUESTA 2**

#### **CREACIÓN DE TRIBUNALES AMBIENTALES ADMINISTRATIVOS EN CENTROAMÉRICA.**

**LEY NO. /DECRETO No./ACUERDO GUBERNATIVO No. ...**

**PROPUESTA DE NORMA MODELO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO AMBIENTAL**

El Congreso Nacional en uso de las facultades que confiere el artículo... de la Constitución Política

**CONSIDERANDO:**

**I**

Que la Constitución Política de la Republica consagra el Derecho de todos los ciudadanos a gozar de un ambiente sano....

**II**

Que la Ley General del Ambiente, establece que toda persona podrá tener participación ciudadana para promover el inicio de acciones administrativas por violación a la ley ambiental.

**III**

Que las estructuras tradicionales del derecho deber ser adaptadas a una temática tan compleja como la ambiental, por lo que se deben crear fueros especializados para su aplicación a través de procedimientos administrativos ágiles.

**IV**

Que es necesario que el Ministerio del Ambiente separe sus funciones de autorización y monitoreo de la aplicación de sanciones y cuente con un órgano especializado y facultado para sancionar de manera efectiva aquellas actividades u omisiones cometidas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que atenten contra la legislación del ambiente. Por tanto,

## SE DICTA:

La siguiente

### NORMA MODELO DE TRIBUNAL ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

**Artículo:** Se crea un Tribunal Administrativo Ambiental, con sede en la capital de la Republica y con competencia en todo el territorio nacional.<sup>17</sup> Este Tribunal será un órgano desconcentrado (o adscrito al) del Ministerio del Ambiente, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.

**Artículo:** Los principios que orientan los procedimientos de este Tribunal serán los de imparcialidad, transparencia, oficiosidad, antiformalista, celeridad, oralidad e intermediación de la prueba.

**Artículo:** El Tribunal Administrativo Ambiental estará integrado por tres miembros propietarios denominados jueces administrativos y un suplente, todos de nombramiento de ... , por un período de... años.

**Artículo:** Para ser miembro del Tribunal Ambiental Administrativo, se requiere ser Abogado con experiencia comprobada en Derecho Ambiental. Los miembros deben trabajar a tiempo completo y ser personas que, en razón de sus antecedentes, títulos profesionales y comprobada competencia en la materia de derecho ambiental, sean garantía de imparcialidad y acierto en el desempeño de sus funciones. Cada.... Año (s), este Tribunal elegirá de su seno un presidente, un vicepresidente y un secretario. El reglamento interno regulará su reposición por parte del Juez Administrativo suplente.

**Artículo:** El Tribunal Administrativo Ambiental será competente para:

- a) Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación ambiente y los recursos naturales.
- b) Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación ambiental.
- c) Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación ambiental.
- d) Las resoluciones del Tribunal Administrativo Ambiental serán recurribles de revisión ante los Jueces Administrativos que dictaron la Resolución, lo que dará por agotada la vía administrativa.

**Artículo:** Los miembros del Tribunal podrán excusarse de conocer una causa por causa justificada, asimismo podrán ser recusados por cualquiera de las partes. En caso de existir motivo de excusa o recusación, los miembros del Tribunal a quienes afecte el motivo, serán sustituidos por el suplente.

---

<sup>17</sup> Analizar la pertinencia y posibilidad en cada uno de los países de establecer Tribunales Administrativos Ambientales con sede en los departamentos o regiones, cada uno de ellos con un espacio territorial determinado y con independencia funcional en el desempeño de sus funciones.



**Artículo:** Para que el Tribunal sesione válidamente, se requerirá la concurrencia de los tres miembros. Las deliberaciones del Tribunal serán privadas y la votación se recibirá en forma nominal, tomándose las decisiones por mayoría simple.

**Artículo:** Corresponderá al Presidente del Tribunal dictar los autos, las cuales firmará en asocio con el Secretario. Las demás resoluciones serán dictadas por el Tribunal y deberán ser firmadas por todos los miembros, aun cuando exista voto razonado o disidente.

**Artículo:** El Tribunal podrá actuar en días y horas inhábiles cuando la dilación pueda causar perjuicio grave a los interesados o al medio ambiente, entorpecer el procedimiento o entorpecer el efecto o cumplimiento de la resolución administrativa. La habilitación se dictará en resolución considerada, de oficio o a solicitud de parte.

**Artículo:** La denuncia que se presente en el Tribunal Administrativo Ambiental deberá contener:

7. Nombre (s), generales de ley y el domicilio del (los) denunciante(s)
8. Nombre (s) y domicilio del (los) denunciado(s), si se conoce.
9. Los hechos o los actos realizados contra el ambiente.
10. Pruebas, si se pueden proporcionar.
11. Indicación del lugar para notificaciones.
12. Firma de (los) denunciante (s).

**Artículo:** Cuando la gravedad de los hechos denunciados o conocidos de oficio implique la eventualidad de que se cometan daños irreparables o de difícil reparación contra el ambiente, el Tribunal Administrativo Ambiental podrá dictar medidas cautelares para impedir la eventual comisión del daño o que las acciones dañinas continúen, el Tribunal podrá aplicar las siguientes medidas preventivas:

- a) Restricciones, parciales o totales, u orden de cese inmediato de los actos que originan la denuncia.
- b) Suspender temporalmente, en forma total o parcial, el o los actos administrativos que provocan la denuncia.
- c) Clausurar temporalmente, en forma total o parcial, las actividades que provocan la denuncia.

**Artículo:** Una vez recibida una denuncia, el Tribunal dictará en... días, formal apertura del procedimiento administrativo de investigación de los hechos denunciados.

**Artículo:** Una vez abierto el procedimiento, los expedientes se considerarán públicos y a ellos tendrán acceso, con fines de información, cualquier particular; excepto cuando el Tribunal mediante resolución razonada, considere que cuyo conocimiento pueda comprometer secretos de Estado o información confidencial de la contraparte o, en general, cuando el examen de dichas piezas confiera a alguna de las partes un privilegio indebido.

**Artículo:** Si la denuncia recibida no tiene sustento legal o real, el Tribunal puede ordenar el archivo administrativo de la causa. La parte denunciante puede solicitar revisión del auto que ordena el archivo.

**Artículo:** Dentro del....día a partir de la apertura forma del procedimiento, el Tribunal notificará a la parte denunciada y a la Procuraduría Ambiental la apertura del procedimiento de investigación.

**Artículo:** A solicitud de las partes, el Tribunal Administrativo Ambiental podrá convocar a Trámite de Mediación con la participación de la Procuraduría Ambiental como representante legal del Estado en litigios ambientales. Si procede la Mediación, en todo caso, quedará a salvo la obligación de la reparación del daño ambiental.

El acuerdo alcanzado deberá constar en acta, para el respectivo seguimiento del plan de cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte del infractor ambiental. Este trámite será desarrollado de acuerdo al procedimiento establecido en la ley de arbitraje.

**Artículo:** El Tribunal dictará un auto ordenando a los distintos órganos de la administración la remisión de informes técnicos o administrativos que requiera para la solución del caso, señalado el plazo de presentación.

**Artículo:** En los procedimientos que lleve a cabo el Tribunal, las tramitaciones se efectuarán en papel común; el procedimiento será esencialmente oral debiendo siempre levantar el acta de lo expresado y, en virtud del impulso procesal de oficio, el Tribunal está facultado para conducir su tramitación sin necesidad de gestión de parte.

Cuando sea del caso, el Tribunal podrá, por iniciativa propia, declarar nulidades y disponer la reposición de trámites, a fin de corregir irregularidades que pudieren afectar la validez del procedimiento ordinario administrativo, con el objeto de proveer la debida celeridad y eficacia del proceso.

**Artículo:** Las partes podrán formular sus gestiones, peticiones o alegatos en forma oral, mediante comparecencia al despacho, o con motivo de la audiencia oral y demás diligencias que se practiquen en el procedimiento, igualmente podrán hacerlo por escrito, acompañando una copia para la otra parte.

**Artículo:** El Tribunal podrá realizar previo a la audiencia oral, las inspecciones oculares o periciales que considere necesarias.

**Artículo:** Las partes o sus representantes y sus abogados, tendrán acceso a las actuaciones relativas a la denuncia tramitada ante el Tribunal Administrativo Ambiental, inclusive a las actas donde consta la investigación de las infracciones. Se podrán consultar sin más exigencia que la justificación de su identidad o personería.

**Artículo:** Recabadas las pruebas, con... días de anticipación, el Tribunal fijará fecha y hora para la realización de la respectiva audiencia oral.

**Artículo:** El día de la audiencia, las pruebas serán evacuadas conforme el orden que determine el Presidente del Tribunal, correspondiendo a éste, el otorgamiento de la palabra a las partes y la dirección en general del proceso de la audiencia.

**Artículo:** Una vez que finalice la audiencia y recabados los documentos periciales y testificales necesarios o declarados inevaluables los que se consideren como tal, en un plazo máximo de... días se dictará la resolución final del procedimiento, para lo cual podrá aplicar alguna de las sanciones administrativas establecidas en la Ley del Ambiente, o en las demás leyes o reglamentos que sean de aplicación del Tribunal.

**Artículo:** Una vez impuestas las medidas correctivas, la Instancia gubernamental competente, designada por el Tribunal para su seguimiento, verificará el cumplimiento por parte del administrado. Estas verificaciones pueden incluir la visita de inspectores y podrán hacerse sin previo aviso o con de mutuo acuerdo con el administrado. De cada visita de seguimiento, los inspectores elaborarán el informe correspondiente, siguiendo los plazos establecidos en el presente manual. Copia del informe deberá ser entregada al administrado y al Tribunal Ambiental.

**Artículo:** El Tribunal no podrá excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. Los Principios de Derecho Ambiental y la Jurisprudencia ambiental servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpreten, integren o delimiten.

**Artículo:** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley, todos los restantes órganos y funcionarios del Estado se considerarán órganos auxiliares del Tribunal, quedando obligados a prestar la colaboración que se les requiera.

**Artículo:** Para el cumplimiento de los fines de esta ley el Poder Ejecutivo incluirá, en el presupuesto nacional de la República las reservas presupuestarias requeridas para el funcionamiento del Tribunal. El Presupuesto será independiente del asignado al Ministerio del Ambiente.

Esta Ley rige a partir de su publicación.