

VIRRARREAL, René. *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México* (México: CFE, 1988).

VITALE, Luis. *Historia de la deuda externa latinoamericana y entretelones del endeudamiento argentino* (Buenos Aires: Sudamericana, 1986).

WALKER, Ian. *Deuda y ajuste estructural: el caso de Honduras, 1980-1988* (San José: ESUCA, revista ESC No. 53. 1990).

## LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN CENTRO AMERICA

(Algunas conclusiones derivadas de la recopilación de la legislación realizada por el CSUCA y UNIVERSIDAD DE COSTA RICA 1987-1988).

*Dr. Rafael González Ballar*  
*Profesor Facultad de Derecho*  
*Universidad de Costa Rica*

## SUMARIO:

### PRESENTACION

- I Introducción  
Centro América: un estilo de desarrollo en desequilibrio con la explotación del ambiente
- II Conclusiones sobre el nivel constitucional de estrategias nacionales para la protección
- III La legislación: instrumento insuficiente para mejorar la protección del medio ambiente

### CONCLUSIONES

## PRESENTACION

Durante los años 1987-1988 el Consejo Superior Universitario Centroamericano y la Universidad de Costa Rica realizan conjuntamente una investigación dirigida en su primera parte a recopilarla legislación ambiental de los países centroamericanos.

Los resultados de la misma fueron de gran interés para extraer algunas conclusiones que hemos querido dar a conocer en la presente investigación. Ellos son lógicamente producto de una primera etapa de análisis del proceso de recopilación y no pretender ser algo completo y acabado.

Nunca antes se había podido valorar con certeza algunas conclusiones de lo que se sospechaba padecía el ordenamiento jurídico en la mayoría de nuestros países.

El estudio parte de valorar uno de los primeros esfuerzos que se han realizado en la región a nivel de las reformas constitucionales para el ambiente. Las tendencias seguidas en esta materia y el enunciado de los artículos que permiten en forma directa o indirecta derivar la posibilidad de la existencia de un derecho al mismo.

Por otro lado, ameritaba incursionar en la organización administrativa de cada país para confirmar la tendencia de una proliferación de organismos públicos con competencias en el campo ambiental. Por último, señalar las principales normas jurídicas y ver qué evolución sufrían los países en su tendencia hacia la sistematización en esta nueva rama del derecho. Se hacía necesario finalmente, comparar si nuestros países habían llegado a la posibilidad de condenar penalmente a las personas jurídicas.

Pero hablar del ordenamiento jurídico ambiental desligado de las realidades económicas y sociales nos ha parecido inapropiado. Por ello, hemos iniciado con un primer punto que da a conocer algunas de las realidades a que hemos llegado a pesar de la existencia de legislación en esta materia en la región. Nos lleva ello a pensar que Centro América tiene un estilo de desarrollo en desequilibrio con la utilización de los recursos naturales y el ambiente (I).

Asimismo, se hacía necesario ver algunas conclusiones sobre la evolución a nivel constitucional (II), para concluir con el tipo de legislación existente y su configuración como una normativa insuficiente para lograr la protección del ambiente (III).

## I. INTRODUCCION

*Centro América: un estilo de desarrollo en desequilibrio con la explotación del ambiente.*

De los perfiles ambientales elaborados recientemente para los países centroamericanos así como el informe Kissinger para Centro América resumimos algunas conclusiones que es interesante con los aspectos legales.

Se informa en la mayoría de informes que la región centroamericana es una región de una diversidad natural casi sin paralelo, si bien es cierto es a la vez extraordinariamente rica en recursos renovables, también es sobreexplotadora. "El bienestar de la mayoría de las poblaciones de los siete países aún depende marcadamente de los sistemas de recursos naturales renovables de la región; el mantenimiento para la agricultura de subsistencia; los ingresos por madera, ganadería, cultivos comerciales; los productos de las generosas aguas costeras; el empleo de recursos naturales en las industrias procesadoras; y los bienes tangibles proporcionados por los recursos de la región, incluyendo energía hidroeléctrica, leña, madera y abastecimiento de agua potable".

Lo grave es que incluso cuando se piensa que hay tendencias de planificación, "... Todas las tendencias económicas y demográficas han causado en las últimas décadas, una intensificación de la explotación planificada y no planificada de los sistemas de recursos naturales de la región para llegar a un nivel donde, en las apreciaciones de la mayoría de los especialistas de la región no podrán ser sostenidos en el futuro. En particular, los bosques están siendo cortados y las tierras colonizadas a tasas que, si continuaran por dos o tres décadas más podrían culminar en la virtual eliminación del área cubierta principalmente con bosques primarios y tierras no desarrolladas de la región".

Peor aún, los términos del intercambio comercial nos han llevado a "... que los problemas económicos de la década de 1980 creados por endeudamiento externo, las grandes facturas por importación de petróleo y los precios fluctuantes de las materias primas exportadas y productos agrícolas, golpea-

ron a los países de América Central particularmente fuerte debido a los mismos factores estructurales que hicieron incapaces a estos países de alcanzar una rápida expansión en las décadas de 1960 y 1970. Hasta cierto punto, las economías centroamericanas han sido obligadas, en los últimos años, a pagar el precio por el crecimiento económico anterior que ellas alcanzaron.

Las presiones por aumentar los productos de exportación basados en recursos naturales tienden a intensificar las ya abrumadoras presiones sobre los gobiernos para aumentar la explotación de tales sistemas de recursos: más tala de bosques para aumentar las exportaciones de madera y aumentar el área con ganadería, mejores incentivos para estimular la producción de cultivos claves de exportación, y un mayor agotamiento de los recursos pesqueros. Estas fuerzas, al menos, harán aún más crítico y difícil los desafíos de mantener los sistemas de recursos naturales y vitales sobre los cuales estas industrias agrícolas dependen: la base de suelos, los recursos de agua y los hábitat costeros tales como manglares y arrecifes de coral".

Todo es negro en los logros de la región aún "... a pesar de los esfuerzos para mejorar el estado general del manejo de los recursos naturales, como también en el incremento en los últimos años en la cantidad de tierras protegidas como áreas silvestres y parques nacionales, todos los gobiernos permanecen agobiados por crisis económicas y políticas de corto plazo. El manejo ambiental y de recursos naturales califica en una escala muy baja en la lista de prioridades inmediatas o urgentes. Todos los gobiernos de la región enfrentan una seria escasez de profesionales capacitados con especialidad en manejo de recursos naturales, y de presupuestos actuales para mantener inclusive al reducido número de profesionales que permanecen en la región".

La legislación para el ambiente es el reflejo y a su vez refleja el limitado alcance de los análisis económicos tradicionales y de sus evaluaciones sobre la relación costo-beneficio, son pocas y algunas no adecuadas herramientas teóricas o técnicas. La economía tradicional no desarrolló una adecuada valoración ni de los recursos naturales ni el ambiente que sea susceptible de ser incorporado en el cómputo global de beneficios o pérdidas económicas y sociales.

Salvo algunas mejoras recientes para el avance constitucional ambiental, la legislación nunca ha sido un instrumento que enfrente los problemas socio-ambientales y que conduzcan a reconocer que el desarrollo económico y social y el medio ambiente se condicionan mutuamente, es decir, que la sociedad humana y su medio biofísico natural y construido forman un solo sistema global.

El ordenamiento jurídico actual para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente en cada país, es el fiel reflejo de lo que nuestros estilos de desarrollo han querido que éste sea. El interés siempre ha sido un crecimiento económico esencialmente exponencial; es por ello que la ley cuando regula la protección de los recursos naturales y el medio ambiente no puede oponerse jamás a la necesidad de este crecimiento económico y si lo hace, por más proteccionista que sea, el mismo sistema en virtud de la necesidad que existe de proseguir con un estilo de desarrollo, no cumple los preceptos de la ley o los irrespetan por no estar el factor ecológico en equilibrio con el económico.

Son legislaciones de los recursos naturales y el medio ambiente "blandas y tímidas", que son el producto, y reflejan, un estilo de desarrollo de corte capitalista con intervencionismo estatal, pero donde el consumismo y la falta de planificación respecto a los recursos predomina.

Se trata de una regulación con influencia de intereses de gobierno y privados -para explotar irracionalmente los recursos naturales y obtener riqueza en el menor plazo-.

Es una legislación cuya finalidad se dirige a arreglar problemas de propiedad de los recursos naturales o el equilibrio entre función social de muchos recursos contra el derecho absoluto de propiedad protegido y predominante a nivel constitucional.

Son legislaciones donde conviene creer que con la creación de un órgano, oficina o departamento y dándole algunas atribuciones tenemos resuelto el problema para la protección.

Concluimos que nuestros estilos de desarrollo han facilitado una legislación que por sí sola, hasta ahora, ha mostrado ser un instrumento insuficiente y ella contiene concepciones y una redacción que continúa reflejando:

-La mal interpretada creencia religiosa "procread y multiplicaos y henchid la tierra y sojuzgadla y dominad sobre los peces del mar y las aves del cielo y toda criatura viviente que se mueva sobre la Tierra" (Génesis 1:24-28). Y la creencia filosófica de que el "hombre es la medida de todas las cosas". Esto facilita, a su vez, una creencia ciega en que la ciencia y la tecnología encontrarán cómo sustituir los recursos naturales o cómo artificializar el ambiente, por lo tanto, no es necesaria una protección tan rigurosa.

-Las leyes actuales se han dictado con un fin ético, económico o incluso proteccionista en su concepción de fondo, pero ninguna permite encontrar el criterio de "Sistema de protección".

-En las leyes, ha privado el criterio clásico del instrumento legal, es decir, a una regla "x" siempre le cabe una sanción "y". Hemos creado un derecho esencialmente punitivo para los recursos naturales. La concepción preventiva no ha sido fin de nuestras leyes, de ahí que en la preparación y redacción de las mismas, en este campo, no se le haya dado participación al técnico o científico.

La conjunción de los anteriores factores ha provocado:

1. No se le ha dado importancia a Planes Nacionales o Estrategias de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, con concepciones integrales o sistemáticas de la ley como instrumento fundamental.
2. Una diversidad y dispersidad de normas jurídicas para los recursos naturales y el medio ambiente.
3. Una diversidad de órganos, oficinas, departamentos, instituciones en general, todos con competencia relacionadas con los recursos naturales; muchas de ellas con duplicidad.

## II. CONCLUSIONES SOBRE EL NIVEL CONSTITUCIONAL Y DE ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA PROTECCION

El proceso de constitucionalización del medio ambiente, para consagrarlo como un bien jurídico de protección constitucional, se ha dado en las diferentes constituciones del mundo como un fenómeno de aparición reciente. Sin embargo, lo más importante de este análisis o lo que más llama la atención, es que la mayoría de las constituciones del mundo adoptan dicho derecho al ambiente, siguiendo la estructura básica de los derechos que consagran, sea como una garantía individual, sea como una garantía social, o haciendo énfasis en la necesidad de una intervención estatal en la economía para lograrlo.<sup>(1)</sup>

(1) En virtud de que la aparición y afluencia de normas para la protección del medio ambiente es un fenómeno muy reciente, sólo las constituciones muy modernas han consagrado principios de rango constitucional para dicha protección. Por ejemplo, la Constitución de Bulgaria de 8 de mayo de 1971; la de Polonia de 1952, en su artículo 12, que fue reformada en este sentido; la Constitución de Cuba, artículo 27, de 24 de febrero de 1976; la de Portugal en el artículo

Por último, aunque son pocas, lo hacen a través de la consagración de las necesidades del medio ambiente, pero ligándolo a la búsqueda de una forma o estilo de desarrollo.

Las constituciones de Centro América tienen una característica bastante interesante, que consiste en la dificultad que existe en identificar si el derecho del medio ambiente, consagrado en las constituciones de estos países, es un derecho o garantía individual, o si se puede catalogar más como una garantía social. Tal vez deberíamos decir que dichas constituciones consagran más un derecho social, muy ligado en la mayoría de los casos a un deber del Estado pero con poca mención a la existencia de un tipo de desarrollo obligatorio para los poderes públicos involucrados.

Sin embargo, creemos que siguiendo la evolución constitucional moderna, poca importancia tiene que sea una garantía individual o social y mejor debemos hablar de un "derecho fundamental". Claro está, si mantenemos la idea de que el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado tiene más connotación social que individual si recordamos lo que clásicamente el Derecho Constitucional y las constituciones como tales, han definido como garantía individual a social.

---

culo 66 del 2 de abril de 1976; la de Rusia, artículo 18 de 7 de octubre de 1977, y por último, la constitución Española de 1978, en su artículo 41.

Ya hemos advertido anteriormente hasta qué punto el predominio de unos u otros derechos define un régimen político. Las libertades civiles son fórmulas tradicionales del régimen liberal; los derechos públicos y políticos están vinculados en gran parte a la democracia representativa en régimen de bienestar social; los derechos que regulan instituciones del orden social participen de este último régimen y son supuestos de un orden pluralista. Hoy aparecen en muchos órdenes constitucionales superpuestos como estratos sedimentados en la historia política de Occidente.

Para definir el perfil de un régimen, es necesario prestar una atención cuidadosa a cuáles de estos derechos aparecen como predominantes y cuáles están deliberadamente omitidos. En todo caso, esa presencia simultánea y esa superposición histórica es un perfil común del Derecho constitucional de Occidente, fraguado en un proceso histórico en que se acumulan y depuran diversas ideologías.

SANCHEZ AGESTA, (Luis), *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Sección Publicaciones, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 1976, p. 84.

La misma es bastante exhaustiva en la consagración del régimen de protección ambiental; veamos los artículos:

"Artículo 124: Se reconoce la libertad de empresa y el Estado deberá apoyarla y estimularla para que contribuya al desenvolvimiento económico y social del país".

"Artículo 125: En esta materia son obligaciones fundamentales del Estado: 2º Tomar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales".

"Sección Décima: Régimen Económico y Social"<sup>(3)</sup>

"Artículo 118: Principio del régimen económico y social. El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social.

Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional".

"Artículo 119: Obligaciones del Estado. Son obligaciones del Estado: c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente".

"Artículo 125: Explotación de los recursos naturales no renovables. Se declara la utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables".

---

(2) Constitución de fecha 15 de setiembre de 1965. Capítulo V. Régimen económico y social.

(3) Nueva Constitución Nacional. Asamblea Nacional Constituyente. 31 de mayo de 1985. Además ver art. 64, 65 y 97 de la misma.

"Artículo 113: Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades".

"Artículo 117: Se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados.

La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales".

Es importante hacer notar la dificultad que puede existir en reconocer la existencia de una garantía individual, en materia de reconocimiento o de elevación a rango constitucional de la situación ambiental. Ello obliga, en el caso de El Salvador a la necesidad de que las asociaciones y otros grupos interesados sean los que fomenten esta protección.

Existe en esta Constitución una obligación del Estado, a través de leyes especiales, de buscar la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales. Por lo tanto, se hacen declaraciones de interés social del fenómeno de la protección y el aprovechamiento de estos recursos naturales, obligando al Estado a crear los mecanismos, tanto económicos como técnicos, para el desarrollo de programas adecuados.

Por otro lado, siempre dentro del ámbito económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional, con un mejor aprovechamiento de estos recursos, se declaran precisamente de interés público, dando el beneficio a estas asociaciones que pudieran dedicarse a un mejor aprovechamiento de los mismos.

La Constitución de la República de Honduras,<sup>(5)</sup> dispone en forma literal en los siguientes artículos, una relación de protección del medio ambiente, que se refieren a lo siguiente:

(5) Constitución Política de la República de Honduras. Decreto 131 de 11 de enero de 1982; vigente desde el 20 de enero de 1982.

"Artículo 145: Se reconoce el derecho a la protección a la salud. Es deber de todos participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad. El Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas".

"Artículo 146: Corresponde al Estado por medio de sus dependencias y de los organismos constituidos de conformidad con la ley, la regulación, supervisión y control de los productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos".

"Artículo 340: Se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación. El Estado reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés social y fijará condiciones de su otorgamiento a los particulares.  
La reforestación del país y la conservación de los bosques se declara de conveniencia nacional y de interés colectivo".

Haciendo un énfasis de los artículos, notamos que uno de los primeros puntos importantes de esta Constitución es que reconoce el derecho a la salud. En realidad, habla de la obligación de conservar o preservar la salud personal y de la comunidad. Por lo tanto, inmediatamente crea un deber hacia el Estado de conservar el medio ambiente adecuado para proteger dicho bien jurídico.

El artículo 340 es importante analizarlo más detenidamente, porque hace una declaración de utilidad y necesidad pública, en lo que respecta a que toda explotación que se realice de los recursos naturales, debe hacerse en forma racional y técnica, precisamente siempre con una intervención del Estado.

Declara también a la reforestación y conservación de los bosques como motivo de interés colectivo, de interés social.

La Constitución de Nicaragua<sup>(6)</sup> es una de las más recientes y expone en su artículo 60 lo siguiente:

"Artículo 60: Los nicaragüenses tienen derecho a habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente".

(6) Constitución de enero de 1987.

Es interesante ver que dicho derecho es consagrado dentro del Capítulo III, como un derecho social y considera al mismo como la posibilidad que debe tener todo nicaragüense de habitar en un ambiente saludable, es decir, pone como valor jurídico la salud del hombre, que tiene que ser protegida a través del ambiente. Al mismo tiempo declara que es el Estado el que tiene la obligación de preservar y conservar el medio ambiente y los recursos naturales.

Por otra parte, *La Constitución de Panamá*,<sup>(7)</sup> que ha sido reformada por varios actos de reforma tendientes a introducir en la misma todo un Capítulo denominado "Del régimen ecológico". Al efecto citamos los siguientes artículos:

#### "Capítulo 7: Régimen Ecológico".

"Artículo 114: Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".

"Artículo 115: El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas".

"Artículo 116: El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleve a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia".

"Artículo 121: El correcto uso de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la ley de conformidad con su clasificación ecológica a fin de evitar la suutilización y disminución de su potencial productivo".

(7) Constitución Política de la República de Panamá de 1972. Reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y por el Acto Constitucional de 1983.

La Constitución de Panamá, al igual que la mayoría de las otras constituciones empieza por obligar al Estado a darle a la comunidad panameña un ambiente sano y libre de contaminación. Esta obligación del Estado implica darle un desarrollo adecuado a la vida humana, lo cual es de suma importancia.

Si bien es cierto que la Constitución arranca dando una garantía a toda la población, a ese ambiente sano y libre de contaminación, la realidad es que le impone como deben al Estado las responsabilidades de que mantenga y logre un equilibrio ecológico, para evitar la destrucción de los ecosistemas. En pocas palabras, el Estado aparece siempre como una figura que será la que tiene que reclamar y ejercer el control para garantizar la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales.

Es interesante en esta Constitución notar que habla de que la utilización y el aprovechamiento de los recursos naturales se tiene que llevar a cabo racionalmente, de tal forma que se evite la depredación y asegurar su preservación y renovación, así como su permanencia.

Nótese que está presente el principio de la racionalidad, sin embargo, no ligado a ningún tipo de desarrollo específico y necesario. Está presente la necesidad de que la ley venga a realizar una regulación de los recursos naturales para evitar que los mismos sean perjudicados, y por lo tanto, haya daños sociales, económicos y ambientales de importancia.

Es importante resaltar el respeto al uso correcto que tiene que tener la tierra agrícola, imponiéndole como un deber, no solamente de los propietarios, sino de la comunidad, obligando a que se proceda a una clasificación ecológica de la misma, evitando la disminución del potencial productivo de ella.

Costa Rica no tiene a nivel constitucional ninguna norma que pudiera permitir derivar un principio y a la vez un derecho de los administrados, a exigir un medio ambiente adecuado. Lo anterior tiene respuesta lógica. Y es el hecho de que la aparición y afluencia de normas para la protección del medio ambiente es un fenómeno reciente, y sobre todo, en lo que respecta al régimen jurídico de las reformas constitucionales.

Nuestro actual artículo 6 constitucional, reformado para la constitución de una zona de mar patrimonial, incluye consideraciones en relación a que dicha zona de mar patrimonial es una jurisdicción especial en la cual se

ejercen la protección, conservación y el control de la explotación extensiva de los recursos naturales.

Por otra parte, el artículo 112 inciso 14), habla de recursos renovables y no renovables y su explotación, en relación a las obligaciones que tendría nuestra Asamblea Legislativa en relación a la disponibilidad de los mismos. Pero insistimos, que en realidad no se habla de un derecho o de una obligación de los poderes públicos de garantizar un medio ambiente ecológicamente equilibrado, y mucho menos sano.

En Costa Rica existen cuatro proyectos de reforma constitucional para agregar una garantía a un medio ambiente propicio. La primera reforma constitucional pretende agregar al final del artículo 6 de la Constitución<sup>(8)</sup> el siguiente texto:

“También protegerá el ambiente en todo el territorio, procurando el mantenimiento ecológico favorable”.

La segunda reforma a la Constitución fue planteada también para reformar el artículo 6 de nuestra Carta Magna, y decía de la siguiente forma:

“El ambiente natural es patrimonio común de todos los habitantes de la República, y es derecho de todos aquellos el disfrute de un medio sano, libre de contaminación o degradación y propicio para el desarrollo pleno de sus vidas. El Estado, sus instituciones y los particulares tienen expresa obligación de contribuir para su preservación y correcto tratamiento. Las acciones orientadas a evitar o corregir situaciones generales de deterioro del ambiente son de interés público. Las instituciones del Estado, según su competencia, emitirán y ejecutarán las leyes, reglamentos, planes y programas y cualesquiera otras disposiciones necesarias para garantizar la efectiva protección de este patrimonio común. A este efecto toda acción pública o privada deberá orientarse en el sentido de proteger y aprovechar los recursos de la flora, la fauna, el suelo, el subsuelo, las aguas y el aire para evitar su deterioro”.

Sin embargo, en el año 1987, con muy poco tiempo entre una y otra reforma, se plantea un nuevo proyecto dentro de la Subcomisión de Legisla-

(8) Expediente No. 9649. Asamblea Legislativa.

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
ción, de la Comisión que pretende la vigencia del Proyecto de Miravalles.<sup>(9)</sup>  
Dicha reforma está planteada para el artículo 50 de la Constitución, y al final de dicho artículo diría lo siguiente:

“El Estado garantizará a toda persona al derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado y sano. Los organismos públicos impulsarán un desarrollo sostenido de los recursos naturales y el ambiente y respetarán las disposiciones contenidas en leyes, decretos, reglamentos, planes, estrategias o cualesquiera otras regulaciones en materia ambiental.

Todo habitante del país tiene expresa obligación de contribuir a la preservación de los recursos. Las acciones orientadas a evitar o corregir situaciones generadoras del deterioro del ambiente son de interés público”.

Debemos hacer un comentario relacionado con las dos primeras reformas. Primero, en el sentido de que cometen un error común. Sobre todo parten del criterio de que la reforma constitucional debe incluirse en el artículo 6, como un nuevo párrafo. El artículo 6 no es un artículo que se pueda colocar siquiera dentro de lo que se llaman las garantías individuales, por un lado.

Por otro lado, la tendencia moderna más reciente y generalizada es a considerar el derecho ambiental a nivel constitucional, como un derecho social, como una garantía social, en virtud de que el hombre debe disfrutar de este tipo de garantías, entendidas en el sentido general como de disfrute en sociedad, y como de disfrute y garantía, no sólo en un sentido de individualidad, sino de participación como un ser social, incluso aunque lo aceptemos moderadamente sólo como derecho fundamental.

La primera reforma planteada, peca, por otro lado, de omisa en virtud de que si bien es cierto habla de protección al ambiente y de mantenimiento ecológico favorable, no es más explícita sobre las formas y obligaciones que el Estado debe tener para que la garantía consagrada sea real y efectiva.

Por otra parte, la segunda reforma constitucional es tomada casi de la redacción de los primeros artículos que contiene el Código de los recursos naturales de Colombia. Si bien es cierto esta reforma constitucional, a pesar de

(9) Exp. No. 10426. Asamblea Legislativa, Comisión Mixta para supervisar en forma permanente y de oficio el desarrollo del Proyecto Miravalles y la creación de un Código Ambiental para Costa Rica.

que pretende también ser adicionada al artículo 6, como un nuevo párrafo, parte de un concepto más amplio del ambiente pero utiliza conceptos indeterminados a saber: que el medio ambiente natural debe ser patrimonio común para todos los habitantes de la república, y de dar a todos el derecho a un disfrute de un medio ambiente sano. Sin embargo, esta reforma simplemente no la podríamos entender ni como una garantía individual por encontrarse propuesta por el artículo 6. Restringiendo en mucho el papel que realmente debe tener el Derecho Ambiental Constitucional al ser considerado este en su interpretación del hombre en sociedad, y de sus problemas con su medio.

Como lo vimos más arriba, la técnica de las constituciones modernas, en relación al medio ambiente, ha pesado más el considerarlo no como un derecho o garantía individual sino como derecho o garantía social. Sin embargo, sabemos que se ha fijado, la evolución del derecho constitucional en esta materia, acompañado de una fuerte intervención del Estado para garantizar la existencia del mismo.

Lo anterior lo manifestamos, porque creemos justificable la reforma constitucional que se plantea al artículo 50, como un derecho o garantía social en nuestra Constitución actual. Sin embargo, no es únicamente el considerarlo como un derecho o garantía social, sino que creemos que va más allá, porque en dicha reforma constitucional existe no solamente una garantía a toda persona a tener un ambiente ecológicamente equilibrado y sano, sino que también, necesariamente, el Estado debe evitar cualquier tipo de desequilibrio en lo que es la protección ecológica, los sistemas ambientales con los que se relaciona el hombre, y por ende, la palabra "sano" también implica un derecho a la salud de este hombre, dentro del sistema ambiental en el que él se desarrolla. Por lo tanto, si existe un equilibrio con los otros sistemas, con los cuales el hombre siempre se encuentra en relación, el hombre necesitará que su sistema de relaciones sea un sistema sano, en el cual va implicado también el criterio de lucha contra la contaminación.

Sin embargo, esto, que consideramos como una garantía justificable, como lo consagrado posteriormente, cuando se dice que los organismos deben impulsar un desarrollo sostenido de los recursos naturales y el ambiente. Esto de sostenido de los recursos naturales y el ambiente. Es de suma importancia, y creemos sería uno de los pocos textos constitucionales en que por primera vez en el mundo se obliga a que los organismos públicos, necesariamente, deben definir un tipo de desarrollo que será sostenido o sostenible, con respecto a los recursos naturales, y no ya cualquier tipo de desarrollo. Impor-

tante pues la obligación de caracterizarlo ya está bastante definida por los expertos en esta materia.

Por otro lado, es importante decir que la idea de un derecho al desarrollo y a un tipo específico de desarrollo respecto a los recursos naturales, es la que ha encontrado más respuesta en las Naciones Unidas, y la que específicamente nos interesa es aquella en que el desarrollo se asoció a las opiniones brindadas por los procesos de integración económica, al dominio y explotación de los mares, a la idea de democracia, al fin de las dictaduras militares.

"Este derecho al desarrollo fue inicialmente pensado como un derecho en el ámbito internacional, en cuanto derecho de las comunidades políticas, de los Estados y de los pueblos sometidos a una alineación colonial y extranjera".<sup>(10)</sup>

El perfil ideológico con que nace este Derecho posee dos características relevantes. En primer lugar, surge como un Derecho al servicio de los países subdesarrollados y; además, como un sistema de normas de carácter internacional.

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (Res. 3281, de 12 de diciembre de 1974), expresó la constitución jurídico-económica de este diseño de un Nuevo Orden Internacional, que surgiría de los escombros del orden internacional de posguerra. Este debe ser, esta meta incumplida de la humanidad hasta el día de hoy, ha sido una promesa, un ideal jurídico sin solución de realidad que puede irse perfilando como necesario en los contenidos de nuestro derecho ambiental.

"Por esta época, se produjo la aceptación del Derecho al Desarrollo como un derecho individual y colectivo al mismo tiempo. El derecho al desarrollo como derecho del hombre, de la persona humana, pasó a formar parte del doble carácter de este derecho; derecho del individuo a una vida libre y digna; derecho de la sociedad a su realización integral".

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por abrumadora mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas, esta-

(10) GROS ESPIELL, (Héctor) y otros, *DERECHO ECONOMICO INTERNACIONAL*, Fondo de Cultura Económica, México.

blece que todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre su riqueza, recursos naturales y actividades económicas".<sup>(11) (12)</sup>

El proceso de concretación de los principios de derecho internacional, en su proyección al campo de las relaciones económicas internacionales, se ha iniciado y ha cumplido ya importantes etapas, pero obviamente, no ha concluido. Principió con la adopción de múltiples resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en un proceso cuyo comienzo puede situarse hacia 1960 y de la Conferencia de las Naciones Unidas aprobados en la Conferencia de Ginebra (1964) y en la Resolución 46 (III), adoptada en Santiago de Chile (1972), titulada "Medidas para alcanzar un acuerdo más completo respecto de los principios que han de regir las relaciones económicas internacionales y las políticas comerciales conducentes al desarrollo". Y culminó con las resoluciones de la Asamblea General que hemos citado en el párrafo 1, es decir, con la Declaración referente a la Estrategia Internacional para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y con las resoluciones relativas al Nuevo Orden Económico Internacional, adoptadas en las VI y VII Asambleas Generales Extraordinarias de las Naciones Unidas.<sup>(13)</sup>

- (11) Vd. César Sepúlveda, et. al. "Exégesis de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados". México Editorial Porrúa, 1976, pp. 644-645. Ver también Ricardo Méndez-Silva. "La soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año V, No. 16-17, enero-agosto 1973.
- (12) La idea de soberanía económica está relacionada con la noción de soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido expresamente esta soberanía: Resolución 626 (VII) de 1952; Resolución 1803 (XVII) y Resolución 2158 (XXI) de 1966, entre las más importantes.
- (13) Evidentemente no ha sido proclamado sólo por las Naciones Unidas y, en ellas, no es únicamente la Asamblea General el órgano que ha adoptado resoluciones a ese respecto. Por el contrario, en diferentes organizaciones internacionales y en varios órganos y entidades del sistema de las Naciones Unidas, hay referencias al Nuevo orden Económico Internacional y a sus diversos aspectos. En especial es indispensable recordar las resoluciones sobre la materia tomada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en sus reuniones de Ginebra (1964), Nueva Delhi (1968), Santiago de Chile (1972) y Nairobi (1976), así como las decisiones de las reuniones del Grupo de los 77 en Argel (1967), Lima (1971) y Manila (1976), que prepararon conceptualmente el aporte de los países en vías de desarrollo a las Conferencias de la UNCTAD.

Recordemos también la Resolución 41128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 4 de diciembre de 1986, que es una declaración sobre el Derecho al desarrollo. Precisamente es necesario consagrarlo así, o plantearlo así, en virtud de que un desarrollo equilibrado, ligado al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio es la única forma justa de que los poderes públicos puedan empezar a replantearse un poco al modelo o estilo de desarrollo hasta ahora seguido, en el sentido de que detengamos nuestra tendencia hacia el consumismo y hacia el gasto irracional de nuestros recursos naturales. La ventaja de que en una reforma constitucional se integra el factor desarrollo sostenible y que el derecho ambiental lo empiece a desarrollar, a la reforma, es de suma importancia. Pero la importancia mayor estaría en que se le indique a los poderes públicos qué tipo de desarrollo se quiere con respecto a los recursos naturales y el medio ambiente. En este sentido, si partimos del criterio de que queremos un desarrollo o estilo de desarrollo sostenible, estaríamos obligando a los poderes públicos a definirse con respecto a los mismos; de manera tal que logremos, como dicen los técnicos, los máximos niveles de utilización de un recurso sin el deterioro del mismo, y sin sacrificar la posibilidad de la existencia del mismo, para las generaciones futuras.

Este ligamen de la protección o de una forma de estilo de desarrollo o de relación con los recursos naturales, pretendemos satisfacer las necesidades básicas materiales, espirituales y culturales de las generaciones actuales, pero también, de las futuras. De esta manera, obligará a definir y establecer políticas, organización y planes de acción donde el uso sostenido de dichos recursos y del ambiente, se integre plenamente en todos los aspectos del desarrollo económico y social del país.

De una forma más específica, esto implicará la necesidad de que se defina que los poderes públicos deberán actuar con respecto a dichos recursos, de tal manera que se logre siempre mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales de los que depende la supervivencia y el desarrollo humanos, mantener y mejorar la diversidad genética del país, tanto de especies silvestres y domesticadas que son de beneficio actual o potencial para la humanidad. También deberá asegurar el aprovechamiento sostenido de los recursos naturales del país, especies y ecosistemas, controlando los niveles y patrones naturales de uso dentro de los límites que sean manejables en nuestro país.

Además, mantener y mejorar una calidad ambiental adecuada que garantice el bienestar de la existencia humana, y por último, alcanzar niveles de estabilidad ambientales y de población que estén en balance con productividades sostenibles de los recursos básicos que garantizan una calidad de vida razonable.

Lógicamente, debe verse que un estilo de desarrollo que permita deducir lo anterior, va a tener o mantener opciones de desarrollo futuro abiertas y flexibles. Por otro lado, va a pretender mantener una base amplia de recursos básicos confiables, en vez de depender únicamente de pocos recursos muy vulnerables. Tenderá a mantener escalas de desarrollo de un término y naturaleza que también permita la participación local, en concordancia con principios sostenidos ecológicamente dentro de patrones sociales y culturales deseables para la sociedad costarricense.

Además, minimizaría el desperdicio de los recursos en su proceso de aprovechamiento, propiciando así la posibilidad de reciclamiento.

En los problemas ambientales buscará soluciones preventivas con las de rehabilitación. Por último, se procurará integrar la conservación con el desarrollo, de tal manera que ambos sean efectivos en términos de costos. Todo ello dentro de lo que una planificación integrada del uso de la tierra permita alcanzar, buscando balances óptimos de un recurso tan importante con la necesidad de explotación de todo otro recurso que depende de la tierra, y por supuesto, de los grados de contaminación a que puedan llegar dichos recursos en su utilización.

Las recomendaciones de varios organismos internacionales para que la mayoría de los países del mundo adopten Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenido, en las cuales, al igual que la que se ha dictado a nivel mundial por UICN, WWF, PNUMA, se logren investigar los principales obstáculos para el desarrollo sostenido en todas las áreas de desarrollo de un país y dar soluciones para alcanzarlo.

De los países centroamericanos, solamente Costa Rica está haciendo un esfuerzo por elaborar la misma y que tenga a nivel constitucional la obligatoriedad de los principios en ella consagrados o al menos del más importante: la búsqueda de un desarrollo sostenible.

Las estrategias mencionadas llevan la idea de que las mismas se conviertan en planes de desarrollo obligatorios para los gobiernos y no sólo planes no vinculantes como la mayoría de la planificación en los países de Centro América

### III. LA LEGISLACION: INSTRUMENTO INSUFICIENTE PARA MEJORAR LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Las recopilaciones de la legislación ambiental en Centro América revelan, a nivel legal y reglamentario, indicadores de que la legislación ha sido

dictada sin ninguna unidad sistemática y orgánica. Y este síntoma se revela sobre todo a nivel legal y reglamentario, que es donde lógicamente existe una proliferación mayor de estos textos.

El desarrollo de este punto lo haremos en relación a tres ideas básicas que son fácilmente detectables en la legislación recopilada:

- 1) Los niveles de desarrollo de la legislación son distintos en la mayoría de los países del área. Para esto valoramos no sólo el número y el tipo de textos que tratan algún punto de Derecho Ambiental, sino el avance que ha tenido muchos países en relación a la existencia o no de un Código o Ley Ambiental unificadora de criterios para el tratamiento del tema.
- 2) Existe una desorganización administrativa entre las diferentes instituciones o agencias con jurisdicción en el manejo y control del ambiente y los recursos naturales.

En general, la regla común en los países de la región ha sido la creación y establecimiento de agencias u organismos gubernamentales con jurisdicción en perfiles singulares del ambiente o los recursos naturales. A cambio de una organización sistemática y coordinada de las acciones públicas ambientales, se encuentra una actividad desarticulada de unidades, agencias o secciones gubernamentales operando separadamente.

La regla es que existan prácticas segmentadas y no globales de la acción gubernamental para la protección ambiental y los recursos naturales, lo que constituye el común denominador en la región. Segmentación que ha impedido la ejecución de estrategias globales de conservación y desarrollo sostenido y la aplicación de criterios globales en el manejo ecosistemático poniendo de relieve las correlaciones múltiples de los diferentes sistemas y elementos entre sí.

En lo que respecta a la organización, los organismos que a continuación se citan, muchos intervienen en forma directa en la protección, pero algunos otros en forma indirecta. La situación que encontramos caótica es que siempre de una manera u otra tienen alguna atribución, aunque sea en forma indirecta, y la posibilidad de ejecutarla. Son entidades que si bien no ejercen sus atribuciones, entran en el funcionamiento de otras.

- 3) Determinar si las personas jurídicas pueden o no ser sujetos activos del delito, y por ende, susceptibles de imputación y responsabilidad penal, es uno de los aspectos fundamentales en la formulación de una adecuada política criminal ecológica.

En la sociedad industrial moderna, un volumen considerable de actividades económicas se encuentra bajo el control de empresas, corporaciones en las cuales la voluntad e identidad individuales se diluyen en la "voluntad" única de la persona jurídica. En consecuencia, una variada gama de acciones contra el ambiente y los recursos naturales es agenciada a través de esas "voluntades" empresariales o corporativas. La legislación de los países centroamericanos, con marcada influencia del derecho romano y francés, se ha inclinado preferencialmente por la exclusión de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

## PANAMA

### 1) *LEGISLACION. Algunos aspectos legales y reglamentarios*

Registra antecedentes normativos de orden general en el Decreto Ley de Setiembre de 1950 sobre Explotación de Recursos Naturales, regulatorio de todo lo concerniente al desarrollo y explotación de los recursos naturales y el establecimiento de industrias. Y la Ley 3 de enero, 1957, sobre Protección de los Recursos Naturales.

Con una legislación ambiental dispersa de amplia cobertura el país no cuenta con un Código Ambiental o Ley Orgánica del Ambiente.

### 2) *ORGANIZACION ADMINISTRATIVA*

En cuanto a la organización administrativa, en el caso de Panamá podemos decir que para referirnos a los órganos políticos que generan la legislación en materia ambiental, tenemos que anotar el artículo 153 de la Constitución Política que a la letra dice:

*"Artículo 153:* La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley General de sueldos propuesta por el Organismo Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Organismo Ejecutivo.

El Gobierno Nacional ha creado instituciones, departamentos y secciones que se encargan de regular, proteger y conservar el medio ambiente, siendo señalados estos en legislaciones y codificaciones al respecto.

Así tenemos en la Ley No. 37 (21 de setiembre de 1962), por la cual se aprueba el Código Agrario de Panamá, sus artículos 5 y 8 señalan respectivamente:

*"Artículo 5:* La conservación y utilización racional de los recursos naturales renovables tales como la flora o cubierta forestal, los suelos y las aguas, constituyen fines principales del presente Código".

*"Artículo 8:* Las aguas son bienes de Utilidad Pública y el Estado reglamentará el uso de ellas para su mejor aprovechamiento".

Igualmente, crea instituciones para la mejor utilización y aprovechamiento de los recursos naturales. Así, dicen los artículos 7 y 9 respectivamente:

*"Artículo 7:* Se procederá a confeccionar un Catastro General de Tierras y Aguas para todo el país a fin de facilitar la solución de los problemas relacionados con la tenencia de la tierra".

*"Artículo 9:* En previsión a las tareas catastrales y a la justa distribución de la tierra, se intensificarán las labores del Departamento Nacional de Cartografía, creándole los fondos necesarios para el desarrollo sistemático y permanente de sus importantes labores".

Otra legislación crea otras instituciones que sirven para la protección, utilización y creación de los recursos naturales y del medio ambiente. Así tenemos la ley 12 (de 25 de enero de 1973), por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus funciones y facultades:

*“Artículo 1:* Créase el Ministerio de Desarrollo Agropecuario con la finalidad de promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre, y la comunidad rural y su participación en la vida nacional, definir y ejecutar la política, planes y programas del sector”.

La Ley 13 (de 25 de enero de 1973), por la cual se crea el Banco de Desarrollo Agrario. Así dice su artículo 1:

*“Artículo 1:* Créase una empresa estatal, denominada Banco de Desarrollo Agropecuario, la cual tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta a la orientación del Organismo Ejecutivo pro conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Tendrá la finalidad de proporcionar financiamiento a los programas de desarrollo agropecuario y proyectos agro-industriales. El Banco organizará la asistencia crediticia a los productores de escasos recursos y sus grupos organizados y dará atención especial al pequeño y mediano productor, tal como lo establece el Artículo 115 de la Constitución Política”.

La Ley 51 (de 28 de agosto de 1975), por la cual se crea el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, y se determina su organización y funciones. Así señala su artículo 1:

*“Artículo 1:* Créase el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá como entidad estatal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, económica y técnica, cuyo funcionamiento estará justo a la orientación del Organismo Ejecutivo y a la política de investigación que éste fije, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y a la fiscalización de la Contraloría General de la República”.

La Ley 68 (de 15 de diciembre de 1975), por la cual se crea el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario, así lo describe su artículo 1 y 2:

*“Artículo 1:* Créase el Seguro Agropecuario, que tendrá por objeto indemnizar al empresario agropecuario por las pérdidas de las inversiones efectuadas en su explotación agrícola o ganadera”.

*“Artículo 2:* El Seguro Agropecuario será administrado por el Instituto de Seguro Agropecuario, que se crea como entidad autónoma en su régimen administrativo, vinculado al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, sujeto a la política agropecuaria y a la orientación técnica del mismo y a la fiscalización de la Contraloría General de la República”.

La Ley No. 70 (de 15 de diciembre de 1975), por la cual se crea el Instituto de Mercadeo Agropecuario y se determinan sus funciones, así lo señala su artículo 1:

*“Artículo 1:* Créase el Instituto de Mercadeo Agropecuario como una entidad oficial con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a las políticas del Organismo Ejecutivo pro conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a las limitaciones que esta Ley le impone y a la fiscalización de la Contraloría General de la República”.

Otras legislaciones crean instituciones igualmente importantes para el desarrollo agropecuario, así tenemos: Ley No. 16 (de 28 de febrero de 1973), por la cual se crea el Ministerio de Planificación y Política Económica (MI-PRE). Ley No. 9 (de 25 de enero de 1973) por la cual se crea el Ministerio de Vivienda (MIVI). Decreto de Gabinete No. 145 (de 3 de junio de 1969), por la cual se crea el Ministerio de Comercio e Industria (MICI). Aquí funciona la Dirección General de Recursos Minerales y la Dirección General de Recursos Marinos. Decreto de Gabinete No. 1 (de 15 de enero de 1969), por la cual se crea el Ministerio de Salud. En este Ministerio se encuentra la Dirección de Saneamiento Ambiental, regulado por el Código Sanitario. Ley No. 98 (de 12 de enero de 1962), por la cual se crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales. Ley Orgánica aprobada por Decreto de Gabinete No. 235 de 1969, por la cual se crea el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. Decreto Ley No. 22 (de 15 de setiembre de 1960), por la cual se crea el Instituto Panameño de Turismo (IPAT). Ley 42 (de 2 de mayo de 1979), por la cual se crea la Autoridad Portuaria Nacional. Ley No. 51 (de 28 de agosto de 1975, por la cual se crea el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP). Ley No. 105 (de octubre de 1973), por la cual se crean las Juntas Comunales. Ley No. 106 (de 8 de octubre de 1973), por la cual se reglamentan las funciones y competencias de los Consejos Municipales. Ley No. 10 (de 27 de octubre de 1977), por la cual se aprueba el patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas. Ley No. 93 (de 22 de diciembre de 1976), por la cual se crea la Corporación para el Desarrollo Integral del Bayano. Ley No. 24 (de 21 de julio de 1980), por la cual se crea el Instituto Panameño Autónoma Cooperativo. Ley No. 38 (de 22 de octubre de

1980), por la cual se crea el Régimen legal de las Asociaciones Cooperativas, Ley No. 23 (de 21 de octubre de 1983), por la cual se reglamentan las Organizaciones Campesinas en la República de Panamá. Ley No. 22 (de 8 de noviembre de 1983), por la cual se crea la Comarca de Emberá en Darién.

La codificación panameña establece artículos referentes a la protección y mejoramiento de la fauna, flora, minerales y medio ambiente:

Así tenemos el Código de Recursos Minerales, establecido por el decreto Ley No. 23 (de 22 de agosto de 1963).

El Código Fiscal, establecido mediante Ley No. 8 (de 27 de enero de 1956).

El Código Administrativo de Panamá, aprobado por Ley 1 (de 22 de agosto de 1916).

El Código Penal, establecido por Ley 6 (de 17 de noviembre de 1922); y el Código Judicial establecido por Ley 29 (de 25 de octubre de 1984), en cuanto se refiere a sanciones, penas y procedimiento de la justicia a individuos y colectividades que atentan contra los recursos naturales, forestales, marítimos y del medio ambiente.

El Código Sanitario establecido por Ley 66 (de 10 de noviembre de 1947).

### 3) *LEGISLACION PENAL*

El Código Penal de la República de Panamá (Ley 18 de setiembre 22 de 1982) no considera a las personas jurídicas como eventuales sujetos activos del delito. El estatuto punitivo panameño legisla sobre la responsabilidad civil emanada del delito.

*“Artículo 125:* Los partícipes de un hecho punible, son solidariamente responsables en cuanto a la reparación civil.

Están igualmente obligados solidariamente con los autores del hecho punible, al pago de los daños y perjuicios:

- a. Las personas naturales o jurídicas dueñas de empresas de transporte terrestre, marítimo o aéreo de personas o de cosas por hechos cometidos por sus trabajadores de transporte, con ocasión del desempeño de sus cargos.

- b. Las personas jurídicas cuyos gerentes, administradores o representantes legales, resulten responsables de hechos punibles que impliquen violación de las atribuciones inherentes al cargo que desempeñan en la empresa:

- c. Las personas naturales o jurídicas dueñas de establecimientos de cualquier naturaleza, en que se cometiere un hecho punible por trabajadores a su servicio o con motivo del desempeño de sus cargos.

- d. Los que a título lucrativo hayan participado de los efectos del hecho punible, en el monto en que se hayan beneficiado, y

- e. Los que señalen leyes especiales”.

## *COSTA RICA*

### 1) *LEGISLACION. -Algunos aspectos legislativos y reglamentarios*

Costa Rica carece de un Código Ambiental o Ley Orgánica del Ambiente. El Decreto Ejecutivo No. 12194-OP de 1981, estableció el Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento del ambiente, el cual constituiría el organismo de ejecución y de aplicación de la ley ambiental.

El Decreto no consagra los principios generales de la gestión ambiental ni consigna los paradigmas para el control, uso y manejo de los recursos naturales y el ambiente en el territorio costarricense, el decreto nunca se aplicó a pesar de estar vigente.

Actualmente se encuentra en la Asamblea Legislativa un Proyecto de Código Ambiental, bajo el expediente No. 10426, elaborado por una Comisión Mixta para supervisar en forma permanente y de oficio el desarrollo del Proyecto Miravalles, si bien, es cierto el Código luego de preparado se reformó antojadizamente, podemos rescatarle algunas cosas.

De este Código se encuentra ya elaborada la Parte General, la cual contiene los siguientes puntos importantes:

TITULO I.	Capítulo I.	Disposiciones Generales.
	Capítulo II.	Legitimación.

TITULO II.	Capítulo III.	De la reorganización administrativa.
	Capítulo IV.	Creación del Consejo Ambiental.
	Capítulo V.	El Tribunal Ambiental Administrativo.
	Capítulo VI.	La Procuraduría Agraria y del Ambiente.
	Capítulo VII.	Centro Nacional de Formación y Capacitación Ambiental.
	Capítulo VIII.	De la evaluación de impacto ambiental.
	Capítulo IX.	Financiamiento del medio ambiente.
	Capítulo X.	Seguro de responsabilidad civil.
	Capítulo XI.	Incentivos y beneficios.

La segunda parte del Código será la parte especial y técnica que se preparará próximamente.

## 2) ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Pueden señalarse en Costa Rica las principales instituciones gubernamentales relacionadas con recursos naturales y ambiente, las cuales carecen de un conjunto de relaciones horizontales y se da solo a nivel vertical en forma deficiente. Veamos los principales:

### 1. Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas

- Servicio de Parques Nacionales
- Dirección General Forestal
- a) Depto. de Manejo y Aprovechamiento
- b) Depto. de Repoblación Forestal
- c) Depto. de Economía e Industria Forestal
- d) Depto. de Reservas Forestales
- e) Depto. de Cuenca Hidrográfica
- f) Dirección de Vida Silvestre
- g) Depto. de Investigación Forestal
- Dirección de Energía
- Instituto Meteorológico Nacional

### 2. Ministerio de Agricultura y Ganadería

- Dirección de Recursos de Pesca y Acuicultura
- Dirección de Salud Vegetal
- Dirección de Salud Animal

- Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud.

### 3. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes

- Dirección de Recreación
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)
- Movimiento Nacional de Juventudes

### 4. Ministerio de Planificación

- Sistema Nacional de Protección y Mejoramiento Ambiental
- Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
- Junta Administrativa para el Desarrollo de la Vertiente Atlántida (JAPDEVA)
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
- Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
- Instituto Costarricense de Electricidad
- Servicio Nacional de Electricidad
- Instituto Costarricense de Turismo
- Comisión Reguladora de la Carne

### 5. Ministerio de Salud

- Dirección General de Salud

### 6. Ministerio de Obras Públicas y Transportes

- Instituto Geográfico Nacional
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Dirección General de Tránsito
- Dirección General de Transporte por Agua

### 7. Ministerio de Educación Pública

- Dirección de Educación Técnica
- CEMEC (Centro para el Mejoramiento de las Ciencias)

8. *Ministerio de Economía y Comercio*

- Normas y unidades de medidas de alimento

9. *Instituciones de educación superior*

- Universidad Autónoma Nacional
- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Universidad de Costa Rica
- Universidad Estatal a Distancia
- Confederación Universitaria Centroamericana
- Universidad para la Paz

10. *Organizaciones internacionales*

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- Comisión Nacional de Energía Atómica de Costa Rica

11. *Ministerio de Justicia*

- Organismo de Investigación Judicial

12. *Ministerio de la Vivienda*

- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Comisión Nacional de Emergencia
- Defensa Civil
- Asamblea Legislativa, Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales.
- Comité Protector de los Recursos Naturales de la Provincia de Guanacaste

13. *Organizaciones no gubernamentales*

3) *LEGISLACION PENAL. -Sanciones a personas jurídicas*

Con algunas excepciones (artículo 384 de la Ley General de Salud), “. . . la regla es que solo puede sancionarse a una persona, por su propia conducta (activa u omisiva), a diferencia de la responsabilidad civil que sí puede transmitirse a terceros o puede recaer en personas jurídicas (sociedades)”.

Al referirse a la solidaridad de los partícipes, el artículo 106 del Código Penal de Costa Rica establece que:

“. . . es solidaria la acción de los partícipes de un hecho punible en cuanto a la reparación civil” y que “están igualmente obligados solidariamente con los autores del hecho punible, al pago de daños y perjuicios:

1 . . .

2. Las personas jurídicas cuyos gerentes, administrativos o personeros legales, resulten responsables de los hechos punibles”.

*NICARAGUA*

1) *LEGISLACION*

Carece de Norma Fundamental Ecológica. El IRENA tiene el propósito de promover la formulación de una ley orgánica. A tal efecto está adelantando tareas de sistematización y evaluación de la legislación existente en el país.

Es interesante notar cómo a pesar de haberse dado en Nicaragua un proceso revolucionario, han empezado por el camino de la creación de organismos e instituciones, y se han olvidado un poco de un criterio más importante, que es el de que hagan que estas instituciones coordinen a todas las demás, situación que en los demás países también hace mucha falta, sobre todo por tratarse de la materia de recursos naturales que no admite divisiones ni segmentaciones para lograr su protección, en virtud del principio de la interdependencia de dichos recursos.

2) *ORGANIZACION ADMINISTRATIVA*

El 24 de agosto de 1979 es creado con duración indefinida el Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA).

El 9 de octubre de 1979 es promulgada la Ley Orgánica, mediante Decreto No. 112. En esta ley se establece que este organismo será encargado de regular las políticas dirigidas a los recursos naturales del país:

Así el artículo 3 señala en su parte conducente:

"El IRENA tiene por objeto, entre otros, regular la política nacional relativa a los Recursos Naturales y el Ambiente, en los términos expresados en el Art. 3 del Decreto del 24 de agosto de 1979, y dentro del ámbito señalado en el Art. 1 de la mencionada Ley creadora. En tal sentido le corresponde la planificación, administración, control, inversión, manejo y aprovechamiento racional de los Recursos naturales que son patrimonio exclusivo del Estado . . ."

El 2 de noviembre de 1979 en el Mineral de la Luz, Siuna, Departamento de Zelaya, es emitido el Decreto No. 137, Ley de Nacionalización del Sector Minero y Creación de CONDEMINA.

Mediante el Decreto 409, Adición a la Ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA), del 17 de mayo de 1980, se crea el Consejo Directo de IRENA, como Organismo Superior para dirigir la política general del Estado en cuanto a Recursos Naturales y del Ambiente se refiere, integrado por Ministros y Directores Generales que manejan lo relativo a los diferentes tipos de recursos? minero, pesquero, forestal, de energía, etc., con el fin de establecer una coordinación interinstitucional más fuerte para lograr la protección y desarrollo de los recursos naturales.

A la par, mediante Decreto No. 410 del 17 de mayo de 1980 se crea la Corporación Forestal del Pueblo (CORFOP) para el manejo integral de los recursos forestales adscrita a IRENA. En este Decreto se produce una confusión de las funciones de IRENA con las de CORFOP, ya que entre las que ejecutará esta última se establece la de "dictar y ejecutar la política forestal del Estado, asegurar la conservación, protección, mejoramiento e incremento de dichos recursos, lograr un aprovechamiento integral, racional y sostenido de los Recursos Forestales del país . . .".

El 10 de agosto de 1980 mediante Decreto No. 519 se crea el Instituto Nicaragüense de Minas e Hidrocarburos (INMINEH) y se establece su Ley Orgánica. Este Instituto que constituye un ente autónomo establece entre sus funciones la de explotar de forma racional los recursos minerales e hidrocarburos, así como llevar a efecto su comercialización. Básicamente se estructura con un Director, Sub-director y un Consejo Directivo.

Es importante señalar que este ente autónomo absorbe a CONDEMINA, que ya habíamos referido anteriormente, agregándosele funciones a INMINEH de investigación y estudio de los recursos minerales e hidrocarburos.

Por Decreto 1388 del 30 de diciembre de 1983, se crea la Comisión Nacional de Recursos Hídricos como instancia de Asesoría y Consulta de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional en lo referente a la protección, aprovechamiento racional y conservación de los Recursos Hídricos del país. Este decreto principalmente responde a las políticas dictadas por el Estado en materia de recursos naturales y del medio ambiente.

La Comisión se integra por representantes de diferentes instituciones ligadas a este tipo de recursos, tales como, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, Instituto Nicaragüense de Energía, Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, etc., y contará con una Secretaría Técnica, a cargo de la Secretaría General de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional.

El Decreto 1426, del 13 de abril de 1984, ley Orgánica del Instituto Nicaragüense de la Pesca (INPESCA), crea dicho Instituto y establece su Ley Orgánica, estableciéndolo como organismo rector que norma, coordina, supervisa, controla y ejecuta la política del Estado en cuanto a las actividades pesqueras, además norma los procedimientos y principios metodológicos relacionados con el perfeccionamiento del nivel técnico de la producción y vela por la introducción de los nuevos logros de la ciencia y la tecnología en las actividades a su cargo.

## EL SALVADOR

### 1) *LEGISLACION. -Algunos aspectos legales y reglamentarios*

El Salvador carece de Ley Orgánica Ambiental. Ninguna de las disposiciones existentes podría asimilarse la norma ecológica fundamental. La gravedad de los problemas ambientales que padece el país requiere de acciones inmediatas. Las contingencias provocadas por la guerra civil, la crisis económica y la inestabilidad de su régimen democrático, constituyen serios obstáculos para el ejercicio de la gestión ambiental en el país.

Tienen alguna legislación dispersa sobre recursos naturales y lucha contra la contaminación.

### 2) *LEGISLACION PENAL*

El Código Penal de El Salvador, en su artículo 45 establece:

“Tendrá la calidad de imputado toda persona natural mayor de dieciséis años contra quien se ha iniciado proceso penal por atribuírsele haber cometido una infracción penal o haber participado en ella. También se considerará imputado aquel que hubiere sido detenido por atribuírsele participación en un hecho delictivo y el que, sin estar en detención apareciere sindicado en las investigaciones de los órganos auxiliares”.

Por otra parte, cabe destacar que el imputado solo puede serlo una persona natural mayor de dieciséis años, pues no puede atribuirse un hecho delictivo a una persona colectiva o jurídica; la calidad de imputado lo es solo para las personas naturales y por ende la persona natural que, perteneciendo a la asociación o sociedad de personas, acordó o ejecutó el hecho punible. La persona jurídica es ficticia y sus actos solo corresponden a fines y objetivos por y para los cuales se ha creado.

## HONDURAS

### 1) *LEGISLACION. -Algunos aspectos legales y reglamentarios*

Carece de Ley Orgánica Ambiental. Para el ejercicio de derechos y obligaciones en materia ambiental y la aplicación de principios básicos de política ambiental, uso, explotación y manejo de recursos naturales, menester es invocar los principios constitucionales.

La Secretaría de Estado de Planificación, Coordinación y Presupuesto, SECPLAN ha formulado recientemente (febrero 1988) un anteproyecto de Ley General del Ambiente para someterlo a consideración del Congreso Nacional, previo debate en la Comisión de Asuntos Ambientales. El proyecto de SECPLAN consigna disposiciones sobre:

Política ambiental. el sistema nacional de protección, conservación y restauración del ambiente; las formas de desarrollo de la política ambiental; inspección y vigilancia, infracciones y sanciones.

En la exposición de motivos del proyecto en mención, se hace expresamente referencia al delito ecológico en los siguientes términos:

“El delito ecológico es el punto de partida de una nueva concepción social de la agresión ambiental, ante la indiferencia de la sociedad por el daño al ambiente, hoy existe plena conciencia que la destrucción de lo ambiental es un daño irreparable tanto para el hombre como para las generaciones venideras.

Esta nueva idea es la que impone sancionar con la mayor gravedad al daño grave e irreparable que se haga al medio ambiente”.

### 2) *ORGANIZACION ADMINISTRATIVA*

La organización administrativa del Estado de Honduras se trata en la Ley de Administración Pública (1986) y la Ley de Planificación (1986) de las cuales se espera introducir un nuevo marco normativo en la gestión pública con su total vigencia. Sin embargo, hace falta constituir y/o financiar la infraestructura administrativa necesaria para su efectiva aplicación. Bajo el contexto definido de esta legislación se fortalecerán la racionalidad y eficacia del sector público en su conjunto, desarrollando un programa de mejoramiento de la gestión pública que se orienta a:

- a. Incrementar la eficiencia y/o operatividad del gobierno central y organismos descentralizados.
- b. Fortalecer la autonomía y capacidad administrativa y financiera de los gobiernos locales.

La falta de coordinación administrativa a nivel del gobierno central incide seriamente en el entorno natural, ya que ha causado confusiones y conflictos en casos específicos relacionados con el manejo de recursos naturales. Un buen ejemplo se encuentra al reconocer la aprobación del Decreto Legislativo No. 71 de fecha 27 de octubre de 1971 en el Congreso Nacional declarando “Zona Protegida Número Cinco” la cuenca Nacional Agraria ha violado esa ley varias veces con el asentamiento de familias campesinas dentro de la zona protegida.

Existen varias legislaciones relacionadas con los recursos naturales y el ambiente:

- Ley de Municipalidades
- Ley de Reforma Agraria
- Ley de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
- Ley Forestal
- Ley de la Corporación Forestal Industrial de Olancho
- Ley del Instituto Hondureño de Turismo
- Ley Constitutiva del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
- Reglamento Sanitario de Saneamiento Ambiental
- El Código de Minería

- Ley Orgánica de Antropología e Historia
- Ley de Aeronáutica Civil

### 3) *LEGISLACION PENAL*

El Código Penal de la República de Honduras (Decreto 11483 de agosto 23 de 1983) no consigna el evento normativo de responsabilidad criminal de las personas jurídicas. En el artículo 34 se legisla sobre coautoría delictiva, específicamente para el caso de acciones criminales cometidas por muchedumbre o tumultos.

## GUATEMALA

### 1) *LEGISLACION. -Algunos aspectos legales y reglamentos*

Promulga su Ley Nacional del Ambiente en 1986. La norma consigna los principios generales de la política ambiental nacional, los derechos y obligaciones del Estado y los ciudadanos en materia ambiental. La ley dispone la creación de una Comisión Nacional del Ambiente, adscrita a la presidencia de la República como organismo central coordinador con facultades y jurisdicción para definir, planificar, programar, organizar y coordinar todos los programas, proyectos y tareas atinentes, al control, uso y manejo del ambiente y los recursos naturales en el país.

La Comisión Nacional del Ambiente ha formulado recientemente un Proyecto Nacional de Legislación Ambiental orientado básicamente a las tareas de reglamentación sectorial de la Ley Nacional del Ambiente. Son objetivos también del proyecto, realizar algunos ajustes a la ley orgánica ambiental a fin de garantizar el rol de la legislación ecológica como instrumento de la gestión ambiental y el desarrollo sostenido en Guatemala.

En cuanto a la legislación ambiental de Guatemala podemos citar la siguiente:

- Créase la Dirección de Bosques y Vida Silvestre, como dependencia del MAGA, 22-6-88. AG 393-88
- Establecimiento del Instituto Forestal Latinoamericano de Investigación y Capacitación, 7-9-60, DC 1384
- Reglamento del Consejo Nacional de Algodón, 25-10-67, AB 25 de octubre, 67 PR

- Comisión Nacional para la Protección del Quetzal, 27-12-72, AM 27 diciembre, 72

- Acuérdesse que bajo la responsabilidad la División de Fauna, Pesca y Agricultura queda la ejecución a nivel nacional de la extensión y fomento piscícola, 15-2-80, AM 15 febrero, 80

- Reglamento Interno de la Dirección General de Energía Nuclear, 2-5-84, A 69-84 MEM

- Comisión Interinstitucional de Investigación Hidro-Oceanográfica, 21-3-83, AG 254-85 ME/MDN

- Ley Forestal, 19-12-84, DL 118-84

- Comisión con carácter de Autoridad para el Rescate y Resguardo del lago de Amatitlán, 12-6-85, AG 489-85 JE/MG

- Comité permanente de Coordinación de Agua Potable y Saneamiento, COPECAS, 28-10-85, AG 1036-85 JE

- Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero, OLDEPESCA, 7-10-86, DC 58-86

- Comisión Ejecutiva para la Administración de los RRNN de Izabal, 9-2-87, AM 9 febrero, 87 MAGA

- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 5-12-86 DC 68-86

- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 3-9-87, OC 52-87

- Estatutos de la Asociación Nacional para el Manejo Seguro de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos, 23-12-87, AG 1179-87 PR/MG

### 2) *LEGISLACION PENAL. -Sanciones a personas jurídicas*

El Código Penal de Guatemala en su artículo 38 establece?

“En lo relativo a personas jurídicas se tendrá como responsables de los delitos respectivos a directores, gerentes, eje-

cutivos, representantes, administradores, funcionarios o empleados de ellos, que hubieren intervenido en el hecho y sin cuya participación no se hubiere realizado éste y serán sancionados con las mismas penas señaladas en este Código para las personas individuales”.

La norma no expresa claramente si las personas jurídicas pueden ser consideradas criminalmente responsables. En el contexto latinoamericano, es posible encontrar tal precisión en el Código de Defensa Social Cubana (1936), pero en lo que respecta a los países centroamericanos, como se ha demostrado, no existe tal precisión.

### CONCLUSIONES

No hay duda de que cuando se quiere analizar la realidad centroamericana en los aspectos económicos y sociales, y le adjuntamos la variable ambiental, las conclusiones no son nada halagadoras. No hemos podido en estos últimos 10 ó 20 años enderezar nuestras economías y por lo tanto, los problemas sociales también afloran.

No hemos considerado necesario introducir la balanza ecológica dentro de los cálculos fríos de la economía, Los resultados son hoy evidentes.

Si bien es cierto ha existido un avance al consagrarse en las constituciones de la mayoría de los países algún artículo que permita derivar un derecho al ambiente, ha faltado el indicativo más vigoroso del tipo de desarrollo que queremos que los poderes públicos sigan teniendo con respecto al ambiente. El esfuerzo para que las constituciones consagren la obligatoriedad de Estrategias Nacionales de Desarrollo no ha sido prioridad, salvo en Costa Rica a nivel de Directriz del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, que incluso con el cambio de Gobierno hay más duda todavía sobre su eficiencia.

No hay un desarrollo uniforme de la legislación en los diversos países del área. En la mayoría existen proyectos de ley para un Código del Ambiente en los respectivos congresos. Sin embargo, la voluntad política para aprobarlos es tímida la mayoría de las veces. Guatemala recién empieza con una Ley del Ambiente y una Comisión adscrita a la Presidencia de la República que trata de equilibrar algunos de sus problemas. Nicaragua se ha debido dedicar a aspectos sociales que se han considerado primordiales en la revolución, antes que a los ambientales. A nivel institucional, a pesar de tener un organismo (IRENA) que pudiera coordinar, ha permitido que proliferen algunos organis-

mos más desligados de este último. Por otro lado, estamos lejos de haber aceptado la condena penal de las personas jurídicas, situación que facilitaría el castigo de grandes transgresiones por parte de las industrias más contaminantes que generalmente tienen forma de organización en empresas privadas propias y necesarias del derecho común.

Para El Salvador hemos encontrado poco desarrollo legislativo importante.

Los demás países conservan un desarrollo institucional desarticulado y una evolución legislativa en la mayoría de veces poco efectivas. Incluso los Códigos y nuevas leyes más modernas que se han adoptado tienen críticas que hacerles, sin embargo, esto podría ser el motivo de otra investigación futura.