

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL
ESCUELA DE POSGRADO Y EDUCACIÓN CONTINUA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



TEMA DE INVESTIGACIÓN:

“EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN MATERIA AMBIENTAL: EFECTOS DE LA SENTENCIA 115-2012 PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR INFRACCIONES AMBIENTALES”

PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE:

MAESTRO EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTADO POR:

LIC. JOSE DAVID MOLINA SILVA
LICDA. LILIANA PATRICIA REYES ZELAYA

DOCENTE ASESOR:

MTRA. ANA MARCELA TENORIO RODRIGUEZ

JULIO DE 2025

SAN MIGUEL, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

AUTORIDADES

MAESTRO JUAN ROSA QUINTANILLA QUINTANILLA

RECTOR

DOCTORA EVELYN BEATRIZ FARFAN MATA

VICERRECTORA ACADÉMICA

MAESTRO ROGER ARMANDO ARIAS ALVARADO

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO

LICENCIADO PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

SECRETARIA GENERAL

LICENCIADO CARLOS AMILCAR SERRANO RIVERA

FISCAL GENERAL

FACULTAD MULTIDISCIPLINARIA ORIENTAL

AUTORIDADES

MAESTRO CARLOS IVAN HERNANDEZ FRANCO

DECANO

DOCTORA NORMA AZUCENA FLORES RETANA

VICEDECANO

MAESTRO JORGE ALBERTO ORTEZ HERNÁNDEZ

SECRETARIO

MAESTRO BALMORE ALEXIS RODRIGUEZ OCHOA

DIRECTOR DE LA ESCUELA DE POSTGRADO

MAESTRA DORIS LIZZETTE FERNANDEZ VENTURA

COORDINADORA DE LA MAESTRIA EN
DERECHO ADMINISTRATIVO Y POLITICAS PUBLICAS

MAESTRA ANA MARCELA TENORIO RODRÍGUEZ

DOCENTE ASESOR

AGRADECIMIENTOS

A Dios por cada logro alcanzado, porque sin su guía nada habría sido posible. Gracias por darme la fe necesaria para seguir adelante incluso en los momentos de incertidumbre. A la Virgen María, madre celestial y protectora, por su intercesión constante y por cubrirme con su manto de amor y esperanza durante todo este proceso.

A mis padres, por estar pendientes en este proceso. Gracias por ser mi ejemplo de esfuerzo, valores y perseverancia. Su apoyo incondicional, sus consejos y su amor han sido mi mayor motivación.

A mi hermano, por su compañía, su cariño sincero y por estar siempre presente, con sus locuras me ayudabas a no darme por vencida y me alentabas a seguir.

A mis tías y primos, por estar cerca con sus palabras de ánimo, oraciones y gestos que me impulsan a no rendirme.

A mi novio, por su paciencia, comprensión y amor inquebrantable. Gracias por creer en mí incluso cuando yo dudaba.

A mis amigos y mi ECO, por su apoyo emocional, sus palabras de aliento y por ser parte de esta etapa con su amistad sincera y constante.

A Davidcito, mi compañero de tesis, por su compromiso, dedicación y el trabajo en equipo que permitió que este proyecto llegara a buen puerto.

A la Maestra Marcela Tenorio, nuestra asesora, por su orientación académica, sus observaciones valiosas y su disposición para acompañarnos con paciencia y profesionalismo durante este proceso.

Y a mi querida Universidad, por brindarme las herramientas y el conocimiento necesario para formarme como profesional y como persona comprometida con la sociedad.

A todos, gracias de corazón. Este logro también es suyo.

Liliana Patricia Reyes Zelaya

Agradecimientos

A Dios todo poderoso, por guiar mis pasos para hacer posible la realización de la presente investigación, y lograr esta meta académica, por la sabiduría y fortaleza que me brindo en el proceso de mi formación académica. A Él, el honor y la gloria. A nuestra Madre Santísima, ejemplo de virtud y entrega al servicio incondicional de Dios, que me acompaña en mi caminar.

A mi mamá Marta Silva. A quien dedico el presente logro. Por el amor con el que me formo, por haber estado en todos los momentos de necesidad y de felicidad, por creer en mí y ser mi motivación. Por todo el sacrificio que hizo por mí, tanto que no encuentro las palabras para describir mi gratitud y amor por ella. Un abrazo hasta el cielo.

A mi hermano Edson Molina por todo su apoyo y fortaleza en todos estos momentos, y por todas aquellas acciones y ánimos que contribuyeron para alcanzar esta meta.

A mis tíos, David y Arístides Silva, y mis tías, Patricia y Ana Ruth Silva, por ser siempre modelos a seguir y apoyo incondicional en todas las etapas de mi vida y creer en mí. Mis primos y primas que siempre me han apoyado en cada uno de mis proyectos.

A la maestra Ana Marcela Tenorio Rodríguez, nuestra asesora de contenido, por su paciencia, dedicación y guía en el desarrollo de la investigación, y por motivarnos a seguir.

A mi compañera Liliana Reyes por, colaboración, esfuerzo y dedicación en todo el desarrollo de la investigación. A mi hermana Maryori, por siempre apoyarme y motivarme en la consecución de esta meta.

A mis amigos y compañeros de trabajo, por su amistad y apoyo en el desarrollo del proyecto de investigación y en mi formación académica; y, a mi papá, Santiago Molina por sus ánimos, y a todos aquellos amigos y familiares que de una u otra forma contribuyeron a alcanzar la meta.

A mis maestros, gracias por haberme prestado sus conocimientos, y haber formado parte de este crecimiento académico.

José David Molina Silva

INDICE

1. RESUMEN	1
1.1 ABSTRACT	2
INTRODUCCIÓN	3
CAPITULO I	5
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	5
OBJETIVOS	10
<i>Objetivo General.....</i>	<i>10</i>
<i>Objetivos Específicos</i>	<i>10</i>
CAPITULO II- MARCO TEÓRICO.....	11
Capítulo 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS: DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO AMBIENTAL	11
<i>1.0 Derecho Administrativo.....</i>	<i>11</i>
<i>1.1 Derecho Administrativo Sancionatorio.....</i>	<i>12</i>
<i>1.1.1 Principios del Derecho Administrativo.....</i>	<i>15</i>
1.2 NOCIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL	19
1.3 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL COMO DISCIPLINA JURÍDICA	19
<i>1.3.1 Surgimiento del Derecho Ambiental: Génesis, Evolución y Recepción en El Salvador.....</i>	<i>19</i>
<i>1.3.2 Características del Derecho Ambiental</i>	<i>22</i>
1.4 DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL	24
<i>1.4.1 Antecedentes históricos</i>	<i>24</i>
<i>1.4.2 Principios Rectores del Derecho Internacional Ambiental.....</i>	<i>27</i>
1.5 INTERRELACIÓN ENTRE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO AMBIENTAL	29
Capítulo 2: MARCO JURÍDICO NACIONAL	32
2.1 Constitución de la República de El Salvador.....	32
2.2 Ley de Medio Ambiente	36
2.3 Tratados internacionales ambientales ratificados por El Salvador ...	40
<i>2.3.1 Declaración de Estocolmo (1972)</i>	<i>41</i>
<i>2.3.2 Declaración de Río (1992)</i>	<i>42</i>

2.3.3 Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)	45
2.3.4 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe	46
Capítulo 3: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL	48
3.1 Jurisprudencia nacional previa en materia de sanciones ambientales	48
3.2 Análisis de la sentencia de Inconstitucionalidad 115-2012	49
Capítulo 4: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL	57
4.1 Definición y finalidad del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental (PAS Ambiental)	57
4.2 Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador en la Ley de Procedimientos Administrativos	59
4.3 El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental regulado en la Ley de Medio Ambiente	62
Capítulo 5: DERECHO COMPARADO	65
5.1 Caso de Colombia	66
5.2 Caso: Chile	68
5.3 Estudio de caso: Costa Rica	70
CAPITULO III- MARCO METODOLÓGICO	74
6.0 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	74
7.0 RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS	77
7.1 Resultado del Análisis Cualitativo	77
CAPÍTULO IV	84
8.0 PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES A LA LEY DE MEDIO AMBIENTE	84
CAPITULO V	91
CONCLUSIONES	91
RECOMENDACIONES	93
LIMITACIONES:	96
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXOS	106

1. RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad analizar de forma crítica el procedimiento administrativo sancionador ambiental en El Salvador a la luz de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012. Dicha resolución declaró inconstitucional el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente, al considerar que vulneraba el principio de legalidad por no establecer con claridad el salario mínimo base para calcular las sanciones. Este vacío normativo ha tenido efectos significativos en la efectividad del régimen sancionador ambiental salvadoreño. El análisis de la sentencia 115-2012 permite constatar que la ausencia de parámetros objetivos en el artículo 89 generaba discrecionalidad excesiva y una vulneración directa al principio de seguridad jurídica, comprometiendo la eficacia del sistema sancionador. Mediante la comparación con sistemas de países como Costa Rica, Chile y Colombia, se destacan buenas prácticas que podrían adaptarse al contexto salvadoreño, como la existencia de tribunales ambientales especializados, tipificaciones detalladas, sistemas de sanciones proporcionales y medidas complementarias orientadas a la reparación del daño ambiental. Finalmente, se propone una reforma a la normativa concreta al artículo 89, orientada a fortalecer el marco legal y dotar al Estado de una herramienta eficaz, garantista y alineada con los principios del derecho ambiental y administrativo sancionador, contribuyendo así al cumplimiento efectivo del deber constitucional de proteger el medio ambiente.

Palabras claves: Derecho Administrativo; Procedimiento administrativo Sancionador; Potestad Sancionadora; Derecho Ambiental; Sentencia; Inconstitucionalidad; Derecho comparado; Reforma; Principio de legalidad; seguridad jurídica; Multas; Infracciones.

1.1 ABSTRACT

The following research project is focused on analyzing critically the administrative environmental penal procedure in El Salvador in view of the unconstitutionality penalty 115-2012. Such resolution stated that the 89th article of the Environmental Law as unconstitutional, on the grounds that it violated the principle of legality by failing to clearly establish the minimum wage used to calculate penalties. This regulatory gap has significantly affected the effectiveness of El Salvador's environmental penalty system. The analysis of Sentence 115-2012 allows to determine that the absence of objective parameters in Article 89 led to excessive discretion and a direct violation of legal certainty, thereby compromising the overall effectiveness of the penalty system. By comparing the systems of countries such as Costa Rica, Chile, and Colombia, the study identifies best practices that could be adapted to the Salvadorian framework. Examples include the establishment of Specialized Environmental Tribunals, Detailed Classification mechanisms, Proportional Penalty Systems, and Complementary Measures aimed at repairing environmental damage. Lastly, an amendment to the legal framework specifically concerning to Article 89 is proposed, aimed at strengthening the legal framework and providing the State with an effective resource, certain and oriented with the principles of environmental and administrative law, thus contributing to the effective fulfillment of the constitutional duty to protect the environment.

Keywords: Administrative Law; Administrative environmental penal procedure; environmental Law; Sentence; Unconstitutionality; Comparative Law; Amendment; Legality principle; legal certainty; Fine; Infringements.

INTRODUCCIÓN

La protección del medio ambiente ha adquirido una dimensión constitucional y jurídica de primer orden en El Salvador. El art. 117 de la Constitución de la República (Cn) reconoce expresamente la obligación del Estado de proteger los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente como condición necesaria para garantizar el desarrollo sostenible. A partir de esta premisa, el Derecho Ambiental se ha consolidado como una rama jurídica que exige mecanismos eficaces para prevenir, sancionar y reparar los daños ocasionados al entorno natural. En este contexto, el Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental (PAS Ambiental) se erige como un instrumento clave en la implementación del mandato constitucional, operado principalmente por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

No obstante, la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012, emitida por la Sala de lo Constitucional, generó un vacío normativo relevante al declarar inconstitucionales el art. 89 de la Ley de Medio Ambiente (LMA), relativos a la cuantificación de las sanciones por daño ambiental. Tal resolución puso en evidencia la fragilidad del marco sancionador ambiental en El Salvador y ha cuestionado la eficacia de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental, al carecer de parámetros legales claros para la imposición de multas conforme al principio de legalidad consagrado en el art. 15 Cn.

Este trabajo tiene como finalidad analizar críticamente los efectos jurídicos de dicha sentencia sobre el PAS Ambiental, destacando la necesidad de una reforma normativa que restituya la capacidad sancionadora del MARN

conforme a estándares constitucionales y principios del Derecho Ambiental. La investigación se fundamenta en los aportes teóricos del Derecho Administrativo y del Derecho Ambiental como disciplinas complementarias, que convergen en la regulación del interés público ambiental. En ese sentido, el **Capítulo 1** desarrolla los fundamentos teóricos de ambas ramas, incluyendo sus principios rectores, el origen y evolución del Derecho Ambiental como disciplina jurídica y su interrelación con el Derecho Administrativo. Posteriormente, el **Capítulo 2** aborda el marco jurídico nacional aplicable, incluyendo la Constitución, la Ley de Medio Ambiente y los tratados internacionales ratificados por El Salvador.

Además, el **Capítulo 3** examina la evolución jurisprudencial en materia ambiental, enfocándose en el análisis detallado de la sentencia de inconstitucionalidad 115- 2012. En el **Capítulo 4**, se describe y analiza la estructura, principios y aplicación del PAS Ambiental, como manifestación de la potestad sancionadora del Estado. Finalmente, el **Capítulo 5** introduce un estudio comparado con los modelos de Chile, Costa Rica y Colombia, que permitirá identificar buenas prácticas y posibles referentes normativos que contribuyan a fortalecer el régimen sancionador ambiental salvadoreño.

Desde esta perspectiva, la presente investigación no solo se propone identificar las deficiencias jurídicas derivadas del fallo constitucional, sino también formular propuestas de reforma normativa orientadas a garantizar la efectividad del PAS Ambiental como instrumento esencial para la protección del medio ambiente en El Salvador.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El art. 117 de la Constitución de la República de El Salvador (1983) en lo sucesivo denominada “Cn.”, establece como un “*deber del Estado proteger los recursos naturales, la diversidad e integridad del medio ambiente para garantizar el desarrollo sostenible*”. La jurisprudencia constitucional 5-93/2-96/3-96/9-96/11-96/12-96 de fecha dos de julio de mil novecientos noventa y ocho, ha reconocido el derecho a gozar de un ambiente sano como un derecho de rango constitucional, y por tanto, la necesaria regulación de las obligaciones del Estado para la defensa y conservación del mismo.

La tutela jurídica del derecho a un ambiente es un inicio en la titularidad del derecho, y que se relaciona con una calidad de vida, al derecho a la salud, con el equilibrio y balance de los ecosistemas que garantice la supervivencia intergeneracional; sin embargo, los deberes inherentes a la sociedad con relación a este derecho no pueden ser obviados. Dentro de esta relación entre ambiente sano y calidad de vida se justifica un elemento complementario para su tutela: *la responsabilidad por daño ambiental*.
(Aguilar Rojas, G. e Iza, A. ,2009)

Silvia Jaquenod de Zsogon citada en Caferatta señala que:
el Derecho Ambiental, sustancialmente público y privado a la vez, en cuanto protector de intereses colectivos, de carácter esencialmente preventivo y transnacional, se perfila como una combinación de técnicas, reglas e instrumentos jurídicos que se orientan a lograr la protección de todos los elementos que integran el ambiente natural y humano, mediante un conjunto integral de disposiciones jurídicas que, por su naturaleza interdisciplinar, no admiten regímenes divididos y recíprocamente se condicionan e

influyen, en el ámbito de todas la ramas jurídicas y científicas existentes (2004, p. 21).

Conforme a lo establecido anteriormente, al hablar del derecho a un medio ambiente sano, *“es exigible su cumplimiento ante los poderes públicos y caso de ser infringido por particular o un funcionario público tendrá que seguirse un procedimiento administrativo sancionador para imponer una sanción administrativa”* (Mejía, 2015).

“El Derecho Ambiental, por su amplitud en su objeto de regulación, es un inicio en la titularidad del derecho, que surge de la confluencia de varias ramas del Derecho en torno a una problemática común: la conservación del medio ambiente, por lo tanto, requiere de aportes jurídicos para su efectividad y la implementación de un modelo de desarrollo sostenible. (sic) (Mejía, 2014, p. 33).

Desde esta óptica, siendo el Estado el contralor de las relaciones entre el ser humano y los recursos naturales, el Derecho Ambiental tiene una gran parte del Derecho Público en la forma especial del Derecho Administrativo, principalmente en la utilización de los bienes de uso público, como las zonas costeras marinas y los recursos minerales. (Mejia, s/f)

A pesar de lo anterior, hay autores que niegan la autonomía del Derecho Ambiental, considerándolo como parte del Derecho Administrativo, sin embargo, la posición que se adopta en la presente obra es la de su autonomía, con su propio objeto de tutela: el medio ambiente.

Este derecho tiene características y principios jurídicos que los distingue de

cualquier otra disciplina jurídica, que se extraen de los principales instrumentos internacionales que paulatinamente ha sido reconocido en los ordenamientos jurídicos de los Estados; entre los que se destacan los principios de: «precaución, preventivo y quien contamina paga», los cuales fundan los cimientos de la responsabilidad por daños al medio ambiente (Mejia, 2014, p. 34).

Por otra parte, se está frente a un paradigma ambiental pues todos los individuos tienen derecho al uso del medio ambiente y sus recursos, sin distinción alguna. No obstante, dicho uso o provecho de los recursos naturales, no consciente el daño que se pueda causar por la satisfacción o intereses personales sobre lo público o social.

Dicho procedimiento es una manifestación de la potestad administrativa sancionadora que posee el Estado, a través de las diversas autoridades o instituciones que le conforman, tal como lo dispone el art. 14 Cn: Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas.

No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad (1983).

Es el caso que, la respetable Sala de lo Constitucional, mediante la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 115-2012 de fecha de 31 de agosto de 2015, declaró que el art. 89 de la Ley del Medio Ambiente, en adelante LMA – disposición que regulaba la fijación de las multas-, es inconstitucional por infracción al principio de legalidad de la sanción –de la pena- regulado en el art. 15 de la Constitución de la República, pues dicha

disposición regulaba que: “[*l*]as multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salario mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador [...]”, argumentando que dicho salario mínimo urbano no se encuentra contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencia de Inconstitucionalidad, 2015).

Así, el ejercicio de la potestad sancionadora conferido al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como garante del medio ambiente ante las personas que ocasionen daños al mismo se pudo ver mermado ante tal decisión emitida por la referida sala; por lo que, es preciso identificar los efectos de dicha resolución, especialmente establecer si esta inhibe a dicho Ministerio para ejercer un control de las conductas humanas nocivas para el medio ambiente. Según lo establecido en el art. 4 de la Ley del Medio Ambiente:

Se declara de interés social la protección y mejoramiento del medio ambiente. Las instituciones públicas o municipales, están obligadas a incluir, de forma prioritaria en todas sus acciones, planes y programas, el componente ambiental. El Gobierno es responsable de introducir medidas que den una valoración económica adecuada al medio ambiente acorde con el valor real de los recursos naturales, asignado los derechos de explotación de los mismos de forma tal que el ciudadano al adquirirlos, los use con responsabilidad y de forma sostenible.

De lo anterior, es preciso aclarar que la protección y mejoramiento del medio ambiente constituye un interés social, y que el objeto principal de esta rama del derecho administrativo ambiental es la conservación del ambiente mediante el uso de instrumentos legales del que Estado puede hacer uso; y su marco de actuación en dicha

rama, se encuentra regulando a través de la Ley del Medio Ambiente, a través de la cual se le exige el cumplimiento del deber de proteger y prevenir que no exista certeza del daño ambiental, es decir, que exige una actitud cautelar por parte del estado.

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar de forma crítica el procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental en el sistema jurídico salvadoreño a la luz de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012, identificando sus efectos en la regulación y aplicación de sanciones ambientales.

Objetivos Específicos

1. Describir el Procedimiento Administrativo Ambiental en el sistema jurídico salvadoreño, destacando su estructura, aplicación y normativa vigente.
2. Estudiar los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012 en el Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental en El Salvador, con énfasis en las omisiones regulatorias y su impacto en la protección ambiental.
3. Comparar el abordaje del derecho administrativo sancionador ambiental en dos países seleccionados (Costa Rica, Chile o Colombia) con el caso de El Salvador, identificando lecciones aprendidas y buenas prácticas.
4. Proponer una reforma legal al art. 89 de la Ley de Medio Ambiente que fortalezca el marco normativo y mejore la eficacia del procedimiento administrativo sancionador ambiental.

CAPITULO II- MARCO TEÓRICO

Capítulo 1: FUNDAMENTOS TEÓRICOS: DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO AMBIENTAL

1.0 Derecho Administrativo

La relación jurídica entre la Administración pública y los administrados se rige por el Derecho Administrativo, lo cual implica que, en un Estado de Derecho, la actuación administrativa debe ajustarse plenamente al ordenamiento jurídico vigente. Este principio de sujeción estricta a la ley, reconocido expresamente en el artículo 86 Cn, constituye una garantía esencial del funcionamiento legítimo del poder público.

Etimológicamente, el término *administración* proviene del latín *administratio*, compuesto por los elementos *ad* (dirección), *ministratio* (relacionado con subordinación) y el sufijo *-tio* (acción), lo cual refleja su significado original como la función de servir a otro (Corominas, 1987, citado en Molinari, 2021).

El Derecho Administrativo comprende la búsqueda de un equilibrio entre las facultades de la Administración pública y los derechos fundamentales de los particulares. Este equilibrio sólo puede lograrse mediante el reconocimiento que todos los ciudadanos, sin excepción, deben estar sometidos a la ley, como lo dispone el art. 8 Cn. Esta exigencia se intensifica en el caso de los funcionarios públicos, a quienes todo lo que la ley no les permite expresamente, les está prohibido, como lo establece el art. 235 Cn. En consecuencia, la Administración pública no actúa con discrecionalidad ilimitada, sino dentro del marco de las atribuciones que la ley le confiere.

Así, las facultades con que se encuentran revestidos los entes y órganos de la Administración pública para la consecución de sus fines, están expresamente consignados en la normativa jurídica reguladora de la actividad pública que están llamados a desarrollar.

Cabanellas (1993) define el Derecho Administrativo como *“El conjunto de normas reguladoras de las instituciones sociales y de los actos del Poder Ejecutivo para la realización de los fines de pública utilidad”*. Este derecho es el conjunto de normas de Derecho público que regulan la organización, funcionamiento y actividad de la Administración Pública, así como sus relaciones con los particulares, bajo los principios de legalidad y control jurisdiccional.

1.1 Derecho Administrativo Sancionatorio

El Derecho Administrativo Sancionatorio o Sancionador es la parte del Derecho Administrativo que prevé y regula la potestad del Estado para imponer sanciones a quienes infringen normas administrativas. Por su parte:

El procedimiento administrativo sancionador constituye una garantía esencial para los administrados que sean acusados de haber cometido una infracción administrativa. Como todos los procedimientos administrativos, supone una garantía de acierto para la Administración en su decisión y es el cauce normal para que el administrado ejercite sus derechos ante ella. Pero (...) aún hay más, puesto que en él deben hacerse valer verdaderos derechos fundamentales del inculpado (...). (Alarcón, citado en Cámara de lo Contencioso Administrativo, 2019)

Este régimen jurídico tiene por objeto imponer consecuencias jurídicas a aquellas

conductas que, sin constituir delitos, afectan bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento legal.

La Constitución de la República confiere a la Administración pública – y a los jueces en materia penal- el ejercicio del *ius puniendi*. Para el ejercicio de esta potestad, dicha administración debe estar informada por el respeto a los derechos y principios consagrados en la norma fundamental.

Esta potestad sancionadora constituye per se una manifestación específica del genérico *ius puniendi* del Estado. Por ello, debe acomodarse a los principios clásicos del ordenamiento penal constitucionalizados, como manifestación típica e históricamente consolidada del referido *ius puniendi* en el marco de un Estado de Derecho (Garberí y Buitrón, citado en Hernández, 2021).

En tal sentido, dicha potestad sancionadora constituye parte de la función administrativa y puede distinguirse de la potestad punitiva de los tribunales penales. A la vez, su ejercicio se atribuye a un órgano administrativo que sanciona conforme a un procedimiento administrativo, en aplicación de normas administrativas, cuyo resultado es controlado por la jurisdicción contenciosa administrativa (Hernández, 2021).

... el objetivo del derecho administrativo sancionador es la prevención de las conductas que ponen en peligro o lesionan los bienes jurídicos, para lo cual se da un paso atrás y se lleva más allá la prevención. Es decir, mientras que en el derecho administrativo se sancionan las conductas menos graves, que ponen en riesgo el respectivo bien, en el Derecho penal se sancionan las conductas que dañan o afectan de una manera más gravosa el mismo bien jurídico. De lo que se colige

que el derecho administrativo tiene una competencia anterior que el derecho penal, correspondiéndole a aquél una misión preventiva y disuasoria de la conducta del sujeto, pues de persistir en su actuación tendría que rendir cuentas no ya ante una autoridad administrativa, sino también ante la justicia penal. (De Palma Del Teso, citado en Mejía, 2015, p. 3).

Por lo que, esta disciplina comparte principios fundamentales con el Derecho Penal, como la legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, debido proceso, y proporcionalidad; sin embargo, se diferencia por su naturaleza no penal y su finalidad predominantemente preventiva y correctiva.

En este sentido, la finalidad del Derecho Administrativo Sancionador no radica en la retribución del daño cometido, como sucede en el ámbito penal, sino en la preservación del orden jurídico-administrativo mediante funciones preventivas, correctivas y de protección de bienes jurídicos colectivos, tales como la seguridad, la salud pública, el medio ambiente y la adecuada prestación de los servicios públicos.

En el ámbito salvadoreño, el ejercicio del Derecho Administrativo Sancionador encuentra fundamento en diversas normas, destacando la Ley de Procedimientos Administrativos y leyes sectoriales como la Ley de Medio Ambiente. En este último caso, el procedimiento administrativo sancionador ambiental (PAS Ambiental) se ha consolidado como un mecanismo para hacer efectiva la protección ambiental mediante la investigación, determinación y sanción de infracciones administrativas que dañan los recursos naturales.

El Derecho Administrativo Sancionador permite al Estado proteger el interés

público y el orden administrativo, sin recurrir necesariamente al sistema penal. No obstante, al afectar derechos fundamentales debe ejercerse con estricto apego al principio de legalidad y al debido proceso, garantizando un procedimiento justo, proporcional y motivado.

1.1.1 Principios del Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo se estructura sobre un conjunto de principios generales que orientan, limitan y legitiman la actuación de la administración pública. Toda la actividad que realiza la Administración Pública, ya sea jurídica, material o técnica, ha de sujetarse a una serie de principios que la inspiran. No obstante, hay que tener en cuenta que la propia naturaleza de cada tipo de actuación conlleva un mayor protagonismo de unos principios sobre otros, que en todo caso se encontrarán presentes de manera implícita o explícita (Rivas, 2018).

En este contexto, los principios del Derecho Administrativo se constituyen como criterios jurídicos operativos que guían toda decisión administrativa, especialmente en ámbitos que puedan limitar derechos fundamentales, como el ejercicio de la potestad sancionadora.

1.1.1.1 Principio de legalidad

Uno de los principios de la potestad sancionadora de la administración es el de legalidad. El art. 15 de la Constitución de la República de El Salvador, establece que *“nadie puede ser sancionado sino conforme a ley anterior al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley”* (Mejía, 2014). Esta disposición se entenderá, en el ámbito administrativo, en la exigencia de que toda sanción - administrativa- ambiental esté previamente establecida en la ley, lo cual supone no solo la previsibilidad de la infracción (tipicidad), sino también la determinación clara y precisa

de la sanción correspondiente (legalidad sustantiva).

“...la garantía constitucional del principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal”. (Sala de lo Constitucional, 2015)

Según Mejía (2014), el art. 15 de la Constitución, se debe interpretar de manera sistemática con el art. 86 de la Carta Magna, que establece que los poderes públicos se encuentran sujetos a la Constitución y a las leyes y no tienen más atribuciones de las que les confiere la ley.

Esta garantía constitucional es uno de los pilares fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador, y su vigencia plena adquiere especial relevancia dentro del procedimiento administrativo sancionador ambiental. Este principio impone a la Administración pública la obligación de actuar con base en la ley, tanto en la identificación de las conductas infractoras como en la imposición de sanciones, garantizando así la seguridad jurídica de los administrados y el respeto a sus derechos fundamentales.

1.1.1.2 Principio de Reserva de ley: “nulla poena sine lege stricta”

La determinación normativa, tanto de las conductas sancionables como de las penas aplicables, debe formularse con claridad, precisión y certeza, es decir ser

inequívocas. Los hechos que constituyen infracción, en este caso, así como las sanciones correspondientes, deben estar establecidos previamente en una ley formal, de manera previa, cierta e inequívoca (Sala de lo Constitucional, 2015).

La reserva de ley se refiere a la atribución exclusiva que la Constitución otorga al Órgano Legislativo para regular ciertas materias específicas, delimitando así su competencia normativa frente a otros órganos del Estado. En el Derecho Administrativo Sancionador la exigencia de la reserva de ley debe ser entendida en el sentido de requerir que sea la ley la que defina las conductas que serán consideradas ilícitas, los castigos que merecen o, al menos, que establezca una regulación esencial sobre los elementos que determinan la antijuricidad y la punición de la conducta. Todo ello porque nos encontramos ante un supuesto de limitación de derechos fundamentales (Tribunal Constitucional Español, 1987, citado en Hernández, 2021, p. 187).

No obstante lo anterior, existe la técnica legislativa de las leyes penales en blanco que, en “sentido estricto”, son aquellas que establecen la sanción a imponer, siendo necesario complementar el supuesto de hecho. Además, existen las leyes penales en blanco “al revés”, que son aquellas en las que la conducta prohibida está plenamente descrita, más no la consecuencia jurídica cuya determinación requiere de otra norma.

A pesar de los riesgos asociados con la utilización de esta técnica, esta no se considera inconstitucional por sí misma. Puede considerarse válida cuando la protección del bien jurídico penal requiere adaptarse a contextos normativos cambiantes, propios de sectores dinámicos, como el caso del medio ambiente. Lo anterior significa que, siempre que el núcleo de la conducta prohibida esté claramente definido en la ley y la remisión tenga un carácter expreso y meramente complementario, su aplicación se mantiene

dentro de los márgenes de admisibilidad constitucional (Sala de lo Constitucional, 2015).

1.1.1.3 Principio de Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas por la Administración estén en armonía con los fines que se pretenden alcanzar. Esto implica que los medios utilizados deben ser adecuados para lograr el objetivo previsto, producir resultados razonables y, en todo caso, afectar en la menor medida posible los derechos o intereses de los administrados (Sala de lo Constitucional, 2015).

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el principio de proporcionalidad implica que debe existir una relación necesaria y equilibrada entre la gravedad de la infracción y la sanción impuesta, excluyendo toda respuesta punitiva que resulte desmedida o innecesaria (García de Enterría & Fernández, citado en Hernández, 2021).

En este campo, el principio de proporcionalidad debe ser observado tanto por la autoridad administrativa al imponer una sanción concreta, como por el legislador al diseñar el marco normativo que determina las conductas sancionables y las consecuencias jurídicas correspondientes (Tribunal Supremo Español, 2007, citado en Hernández, 2021).

Por todo lo anterior, podemos concluir que el Derecho Administrativo constituye el marco jurídico esencial que ordena la actividad de la Administración pública bajo el principio de legalidad, en virtud que se garantice que el poder público actúe conforme a competencias expresamente atribuidas por la ley, en resguardo del interés general y de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

1.2 NOCIONES GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

A inicios del siglo XXI, el Derecho Administrativo Ambiental se ha consolidado como un ámbito jurídico autónomo, en el que diversas herramientas innovadoras de protección ambiental, desarrolladas recientemente, ya se establecen como elementos centrales de una estrategia dinámica de resguardo del patrimonio natural (Mora Ruiz, 2005). Este derecho norma la actuación del Estado en su función de protector del medio ambiente, mediante la regulación, fiscalización y, en su caso, la imposición de sanciones administrativas.

En El Salvador, el Derecho Administrativo Ambiental adquiere relevancia ante una situación ambiental crítica caracterizada por altos niveles de deforestación, contaminación de ríos y lagos, deterioro de la biodiversidad, crecimiento urbano desordenado y una elevada vulnerabilidad frente al cambio climático (Mejía, 2015).

Frente a este contexto, el Estado salvadoreño ha desarrollado instrumentos normativos y administrativos que facultan al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para prevenir, sancionar y reparar los daños ambientales.

1.3 ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL COMO DISCIPLINA JURÍDICA

1.3.1 Surgimiento del Derecho Ambiental: Génesis, Evolución y Recepción en El Salvador

El Derecho Ambiental surge como una respuesta normativa ante las crecientes

crisis ecológicas que caracterizaron el siglo XX, muchas de ellas derivadas de la industrialización desmedida, la expansión urbana no planificada y el uso irracional de los recursos naturales. Estas circunstancias expusieron la incapacidad de los marcos jurídicos tradicionales para enfrentar problemáticas como la contaminación, la pérdida de biodiversidad y el agotamiento de los ecosistemas (Mejía, 2014). Como también lo señala Mejía (2015), el Derecho Ambiental se erige como un conjunto de normas jurídicas que coexisten entre la prevención y la represión, destinado a proteger bienes jurídicos colectivos frente a infracciones que pueden ser perpetradas tanto por particulares como por autoridades públicas.

El punto de inflexión que marcó el surgimiento del Derecho Ambiental moderno se sitúa en el ámbito internacional, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. Fue ahí cuando por primera vez se reconoció a nivel internacional —aunque de forma no vinculante— el derecho a vivir en un ambiente cuya calidad permita la dignidad y el bienestar humano, afirmando que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y condiciones de vida adecuadas, en un medio ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar" (ONU, 1972). A partir de ese momento, comenzó a configurarse un incipiente marco normativo internacional orientado a la protección del medio ambiente, que sentó las bases para futuros desarrollos jurídicos. Este proceso se vio fortalecido y consolidado dos décadas después con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992, la cual introdujo principios fundamentales—como el de precaución, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el desarrollo sostenible y quien contamina paga—que han influido en el diseño de políticas ambientales nacionales e internacionales (ONU, 1992).

En América Latina, el Derecho Ambiental ha cobrado fuerza a partir del auge del constitucionalismo ecológico y las crecientes demandas sociales por justicia ambiental. Este proceso ha sido impulsado, entre otros factores, por el cuestionamiento al enfoque antropocéntrico tradicional y la búsqueda de modelos jurídicos que reconozcan el valor intrínseco de la naturaleza. Países como Ecuador y Bolivia han incorporado en sus constituciones no solo el derecho humano a un ambiente sano, sino también el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, lo cual representa un giro biocéntrico en el pensamiento jurídico latinoamericano (Gudynas, 2014). En el caso de El Salvador, el artículo 117 de la Constitución establece un mandato general de protección de los recursos naturales, (Constitución de la República de El Salvador, 1983), lo cual ha sido interpretado por la Sala de lo Constitucional como el reconocimiento de un derecho fundamental a un ambiente sano, con rango constitucional (Sala de lo Constitucional, sentencia de inconstitucionalidad 5-93).

Este mandato constitucional fue desarrollado por la Ley de Medio Ambiente de 1998, que establece un sistema de prevención, control y sanciones de las actividades contaminantes, introduciendo la evaluación de impacto ambiental, los instrumentos de regulación ambiental y la potestad sancionadora del MARN. No obstante, esta arquitectura legal ha enfrentado obstáculos significativos, particularmente tras la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012, mediante la cual se declaró inconstitucional el artículo 89 de dicha ley, en lo relativo a las multas administrativas por no cumplir con el principio de legalidad establecido en el artículo 15 de la Constitución (Álvarez, Hernández y Rivas, 2019).

En conclusión, el Derecho Ambiental ha evolucionado desde enfoques

fragmentarios hacia una disciplina jurídica autónoma, caracterizada por principios propios. Este proceso ha sido impulsado por crisis ecológicas globales, transformaciones normativas internacionales y la incorporación progresiva de estándares ambientales en los ordenamientos internos. No obstante, en contextos como el salvadoreño, estos avances enfrentan desafíos particulares derivados —entre otros— de decisiones jurisprudenciales que pueden impactar directamente la aplicación de instrumentos clave del Derecho Administrativo Ambiental.

1.3.2 Características del Derecho Ambiental

A continuación, se mencionan algunas de las principales características distintivas del Derecho Ambiental:

a) Interdisciplinariedad

Una de las principales características del Derecho Ambiental es su naturaleza interdisciplinaria. Esta cualidad deriva de la necesidad de integrar conocimientos provenientes de las ciencias naturales, la ingeniería ambiental, la biología, la economía ecológica y la sociología, entre otras, para formular normas jurídicas que respondan eficazmente a la complejidad de los problemas ambientales actuales. En palabras de Mario Peña Chacón (2021), esta rama del derecho “exige una interacción constante con las ciencias que estudian los procesos ecológicos, pues sin ese diálogo no se podría garantizar la justicia ambiental en el Antropoceno”.

b) Énfasis preventivo y restaurador

A diferencia del Derecho Administrativo clásico, centrado en regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública, el Derecho Ambiental tiene

como eje rector la prevención del daño ecológico. No basta con sancionar conductas ilegales; es fundamental impedir que ocurran. Esto justifica la existencia de mecanismos como las licencias ambientales, evaluaciones previas de impacto y estudios técnicos interdisciplinarios (González, 2009).

c) Carácter intergeneracional

Estos bienes no pertenecen a ningún individuo, sino que su protección interesa a toda la comunidad, actual y futura, lo cual se traduce en principios como la equidad intergeneracional y la responsabilidad compartida (Jiménez & Fernández, 2017).

d) Orientación al interés público y bienes colectivos y difusos

Otra característica distintiva del Derecho Ambiental es su orientación al interés público, ya que protege bienes jurídicos difusos que no pertenecen a individuos en particular, sino a la colectividad: el aire, el agua, la biodiversidad, los ecosistemas, entre otros. Esta dimensión colectiva exige una institucionalidad especializada que garantice la protección efectiva de estos bienes.

Las principales características del Derecho Ambiental —como su naturaleza interdisciplinaria, su orientación hacia la protección del interés público y su carácter preventivo— le otorgan un papel relevante dentro del ordenamiento jurídico ante los crecientes desafíos ecológicos a nivel global y regional. En el caso de El Salvador, el reconocimiento constitucional del deber de proteger el medio ambiente ha servido como base para el desarrollo de disposiciones legales e interpretaciones jurisprudenciales que reflejan una evolución progresiva de esta rama.

1.4 DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

1.4.1 Antecedentes históricos

El Derecho Internacional Ambiental constituye una rama del Derecho Internacional Público que regula las conductas de los Estados y otros actores en relación con la protección y conservación del medio ambiente global. En la actualidad, las cuestiones ambientales han adquirido un papel central en el ámbito internacional, siendo abordadas en conferencias estatales, espacios académicos y medios de comunicación. Temas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación, los desastres ecológicos y el manejo de residuos figuran entre las principales preocupaciones globales (Uribe Vargas, 2010).

Según Uribe Vargas (2010) se pueden identificar cuatro grandes etapas en la evolución del derecho internacional ambiental:

1. **Primera etapa (siglo XIX – 1945):** Se caracteriza por los primeros tratados sobre pesca y conservación de especies, centrados principalmente en la protección de la vida silvestre. Esta fase es considerada el inicio del derecho ambiental moderno, aunque con un enfoque antropocéntrico y pragmático.

2. **Segunda etapa (1945 – 1972):** Desde la creación de la ONU hasta la Conferencia de Estocolmo. Se fortalece el multilateralismo ambiental con el surgimiento de nuevas organizaciones internacionales y una mayor conciencia del vínculo entre desarrollo y medio ambiente. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo), representa el primer instrumento internacional que reconoció la interdependencia entre el ser humano y el medio ambiente, sentando las bases del Derecho Internacional Ambiental. La

Declaración incluye 26 principios, entre ellos el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente adecuado para la salud y el bienestar, la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales y la necesidad de la cooperación internacional para abordar los problemas ambientales.

La Declaración de Estocolmo sentó las bases ético-jurídicas de una nueva relación entre desarrollo y medio ambiente. Además, dio origen al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ha sido desde entonces uno de los principales organismos internacionales en la gobernanza ambiental global (González, 2009).

3. Tercera etapa (1972 – 1992): Inicia con la Conferencia de Estocolmo y culmina con la Conferencia de Río. Este período se distingue por el reconocimiento global del medio ambiente como una preocupación común, el nacimiento de nuevas instituciones ambientales como el PNUMA, y el surgimiento de principios como el desarrollo sostenible.

Veinte años después, la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro reforzó y amplió el marco ambiental internacional con la adopción de la Declaración de Río, integrada por 27 principios. Entre los más destacados figuran el principio precautorio (Principio 15), el de equidad intergeneracional (Principio 3), y el de participación ciudadana (Principio 10), los cuales han sido incorporados progresivamente en legislaciones nacionales, incluido El Salvador, particularmente a través del Art. 117 de su Constitución (Mejía, 2015).

4. Cuarta etapa (1992 – actualidad): Esta etapa inicia con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en

Río de Janeiro en 1992, y se extiende hasta el presente. Representa una fase de consolidación normativa e institucional, en la que el Derecho Internacional Ambiental se vuelve más complejo, interconectado y globalmente relevante.

A partir de la adopción de la Declaración de Río, se incorporan principios fundamentales como el desarrollo sostenible, la precaución, la responsabilidad común pero diferenciada, y la participación ciudadana. Se crean y fortalecen instrumentos clave como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y posteriormente los Acuerdos de París, enfocándose en el cambio climático como desafío estructural global. Además, esta etapa se caracteriza por la transversalización del medio ambiente en otros campos del derecho internacional, como el comercio y los derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de estos avances, persisten desafíos importantes en términos de cumplimiento, eficacia normativa, y coordinación institucional, especialmente frente a crisis como la pérdida de biodiversidad, la contaminación transfronteriza o la justicia ambiental.

Influencia en el ordenamiento salvadoreño

El Derecho Internacional Ambiental ha influenciado significativamente el marco normativo salvadoreño. El artículo 117 de la Constitución reconoce el deber estatal de preservar los recursos naturales. Además, El Salvador ha ratificado más de 20 tratados ambientales multilaterales, incluyendo los antes mencionados. A partir de ello, se ha desarrollado legislación interna como la Ley del Medio Ambiente (1998), el Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente (2000) así como planes estratégicos nacionales,

entre otros.

En ese sentido, López Sela y Ferro Negrete (2006) destacan que la recepción del Derecho Internacional Ambiental en los países latinoamericanos—incluido El Salvador—ha sido posible gracias a la apertura constitucional al derecho internacional y al principio de progresividad de los derechos humanos ambientales.

1.4.2 Principios Rectores del Derecho Internacional Ambiental

El presente apartado aborda los principios rectores del Derecho Internacional Ambiental que se han consolidado a través de tratados multilaterales, acuerdos internacionales y la práctica consuetudinaria de los Estados. Estos principios, al tener un carácter general, poseen la capacidad de proyectarse sobre el conjunto de la comunidad internacional, orientando la interpretación y aplicación de las normas ambientales en contextos diversos. Su función es fundamental para articular una respuesta jurídica común frente a los desafíos globales que enfrenta la protección del medio ambiente.

a) Principio de precaución

Establece que cuando exista una amenaza de daño grave o irreversible al medio ambiente, la falta de certeza científica no debe utilizarse como excusa para postergar la adopción de medidas preventivas. Este principio fue consolidado en el Principio 15 de la Declaración de Río (1992) y ha sido acogido en el marco del Acuerdo de París (2015), promoviendo decisiones basadas en el enfoque precautorio (UNEP, 2021).

b) Principio de prevención

A diferencia del principio de precaución, que actúa ante la incertidumbre, el

principio de prevención se aplica cuando ya existe certeza sobre el daño ambiental.

Obliga a los Estados a tomar medidas anticipadas para evitar que se materialicen daños al medio ambiente. Es una manifestación del deber de diligencia internacional (González, 2009).

c) Principio de quien contamina paga

Este principio impone al contaminador la responsabilidad económica por el daño causado al medio ambiente. Fue adoptado por la OCDE en 1972 y posteriormente asumido en la Declaración de Río. Busca internalizar los costos ambientales y desalentar las prácticas contaminantes.

d) Principio de sostenibilidad

La sostenibilidad es el eje rector del desarrollo ambiental. Implica satisfacer las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. Es un principio transversal que integra dimensiones ecológicas, económicas y sociales. Su reconocimiento global se consolidó con el Informe Brundtland (1987) y fue retomado en la Agenda 21 (1992).

e) Principio de cooperación internacional

Reconoce la necesidad de colaboración entre Estados para resolver problemas ambientales comunes. La cooperación internacional abarca la transferencia de tecnología, asistencia financiera y el intercambio de información científica. Este principio es esencial para países con capacidades limitadas como El Salvador, que depende de la ayuda técnica y financiera de organismos multilaterales para implementar sus compromisos internacionales (MARN, 2019).

f) Principio de no regresión

Este principio, más reciente en la doctrina, establece que los estándares de protección ambiental no deben retroceder. Fue reconocido en la jurisprudencia del Consejo de Derechos Humanos y ha sido promovido por varios instrumentos regionales. Su finalidad es garantizar la progresividad en las políticas ambientales (Jiménez & Fernández, 2017).

g) Principio de equidad intergeneracional

Implica que las generaciones actuales tienen la obligación ética y jurídica de conservar el ambiente para las generaciones futuras. Ha sido acogido tanto por la Declaración de Estocolmo como por la de Río. Su incorporación en legislaciones nacionales responde a una visión de justicia ambiental en el tiempo, y está presente en la Constitución salvadoreña, art. 117, que ordena la conservación de los recursos naturales.

1.5 INTERRELACIÓN ENTRE DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO AMBIENTAL

Una dimensión fundamental en el estudio del Derecho Ambiental es su vinculación con el Derecho Administrativo. La relación entre ambas ramas no es únicamente formal, sino también práctica y estructural, en la medida en que el Derecho Administrativo proporciona los instrumentos jurídicos e institucionales necesarios para implementar las políticas públicas ambientales y garantizar la aplicación efectiva del marco normativo sustantivo en materia ambiental.

En ese sentido, el Derecho Ambiental y el Derecho Administrativo son interdependientes, pues el primero necesita de la estructura institucional del segundo para

funcionar de manera efectiva. Como señala Rivero Ortega (2006), las medidas preventivas y correctoras que ofrece el Derecho Administrativo, así como otras técnicas de control e incentivos económicos para optar por modelos de producción más sostenibles, son preferibles al Derecho Penal, por ejemplo.

Por su parte, Lozano Cutanda (2016) afirma que:

El derecho ambiental en la actualidad se define como el sistema normativo dirigido a la preservación del entorno humano mediante el control de la contaminación y la garantía de un uso sostenible de los recursos naturales y de los sistemas de la biosfera que sirven de soporte a la vida. Su punto de partida está en la constatación científica y el reconocimiento social de una amenaza muy reciente para el desarrollo humano y carece, por ello, de la tradición histórica de las otras ramas del derecho. (p. 411)

Según Lozano Cutanda (2016), se puede establecer con claridad la interrelación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Ambiental desde una perspectiva que reconoce tanto su autonomía como su interdependencia funcional:

1. **Autonomía del Derecho Ambiental:** El Derecho Ambiental ha alcanzado una madurez normativa que le permite ser considerado una rama consolidada del ordenamiento jurídico, dotada de principios propios como el de no regresión y el desarrollo sostenible, lo que refuerza su autonomía conceptual.

2. **Intervención administrativa:** A pesar de su autonomía, el Derecho Ambiental se apoya operativamente en las estructuras del Derecho Administrativo, el cual proporciona los instrumentos de gestión y

control imprescindibles para su aplicación: autorizaciones, licencias, evaluaciones de impacto ambiental, procedimientos sancionadores, etc.

En este sentido, la intervención pública es clave para garantizar la efectividad de los principios ambientales.

3. Gobernanza y capacidad institucional: La protección ambiental eficaz no solo depende de buenas leyes, sino de una gobernanza administrativa especializada: órganos dotados de independencia, medios técnicos y económicos, y un sistema judicial accesible y ágil.

La Administración pública, en temas ambientales, no solo debe respetar los principios clásicos del Derecho Público —como la legalidad, la seguridad jurídica, el debido proceso o la proporcionalidad— sino también incorporar principios propios del Derecho Ambiental, como el principio de prevención, el precautorio, el de no regresión y el de responsabilidad ambiental.

En El Salvador, una de las materializaciones de esta relación es el papel que desempeña el MARN, que es la autoridad responsable de aplicar las políticas públicas ambientales, otorgar permisos, vigilar el cumplimiento de la normativa e imponer sanciones cuando haya infracciones. Todo esto debe hacerse bajo un procedimiento administrativo regulado, que respete los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente en lo relacionado con la participación ciudadana, el acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia. Esta conexión entre ambas ramas del Derecho cobra especial importancia en el ámbito sancionador ambiental, donde el Estado aplica su potestad punitiva a través de procesos administrativos para castigar

conductas que dañan el entorno.

En resumen, aunque el Derecho Ambiental posee una autonomía teórica y normativa creciente, su operatividad y eficacia práctica dependen, en gran medida, del Derecho Administrativo, que actúa como estructura vehicular de sus objetivos. Esta interrelación no niega la autonomía del Derecho Ambiental, sino que más bien la potencia, al dotarla de medios de actuación concretos.

Capítulo 2: MARCO JURÍDICO NACIONAL

2.1 Constitución de la República de El Salvador

La Constitución de la República de El Salvador, promulgada en 1983, representa el pilar jurídico fundamental sobre el cual se estructura el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluyendo las normas relativas a la protección del medio ambiente. A continuación, se desarrollarán las disposiciones constitucionales relacionadas con la potestad sancionadora ambiental.

En primer lugar, el art. 117 Cn. es considerada la “cláusula ambiental de la Constitución y establece lo siguiente:

Es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible. Se declara de interés social la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley. Se prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos

tóxicos.

Esta disposición impone al Estado la obligación de proteger el medio ambiente, reconociendo su valor como bien jurídico de interés colectivo y transgeneracional.

El medio ambiente, concebido constitucionalmente como un bien jurídico digno de protección, es también considerado un derecho colectivo, cuyos titulares son la sociedad en su conjunto y las generaciones futuras. De ahí que la actuación del Estado no solo deba dirigirse a mitigar los daños ambientales existentes, sino a prevenir los riesgos y asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales, en correspondencia con el principio de desarrollo sostenible y el deber de no regresión ambiental (Sanz Larruga, 2011).

En este sentido, la Sala de lo Constitucional, mediante la sentencia de inconstitucionalidad acumulada 5-93/2-96/3-96/9-96/11-96/12-96, de fecha 2 de julio de 1998, reconoció que el derecho a gozar de un medio ambiente sano posee rango constitucional, aun cuando no se encuentre expresamente consignado como derecho fundamental en el catálogo expreso de la Cn.

La Sala fundamentó esta interpretación a partir del art. 117 de la Constitución de la República, que establece que el Estado debe proteger los recursos naturales y el equilibrio ecológico del país, promoviendo condiciones que garanticen un desarrollo sostenible. A partir de ello, se determinó que el aprovechamiento de los recursos naturales no puede realizarse de manera irrestricta, sino que debe someterse a regulaciones que estén orientadas por el interés público, siendo la dignidad humana y la calidad de vida de las personas los fines últimos de tales limitaciones.

En consecuencia, a dicho mandato constitucional, la Sala sostuvo que el derecho a un medio ambiente sano forma parte del aparato de constitucionalidad en materia de derechos fundamentales, al constituir una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la vida y a la salud. Por ello, estableció que es deber ineludible del Estado adoptar políticas, regulaciones y mecanismos efectivos para proteger, conservar y restaurar el medio ambiente, así como garantizar la participación ciudadana en asuntos ambientales.

Lo anterior, brindó una interpretación progresiva y garantista de la disposición constitucional –art. 117 Cn-; al fortalecer el papel del Estado como un ente garante de los derechos colectivos y del bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Además, el art. 69 Cn. refuerza este mandato al señalar que el Estado “*controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar*”, lo cual incluye el acceso a un entorno ambiental saludable, sin contaminación y que no comprometa el bienestar físico ni mental de las personas. Este vínculo entre salud y medio ambiente ha sido reiteradamente reconocido por la doctrina, que enfatiza la indivisibilidad de los derechos humanos y el entorno ecológico donde se desarrollan (Lozano Cutanda, 2016).

En este contexto constitucional, el procedimiento sancionador en materia ambiental se erige como una herramienta jurídica imprescindible para la tutela del ambiente, en tanto permite al Estado garantizar la observancia de las disposiciones legales ambientales mediante la imposición de sanciones proporcionales, eficaces y disuasorias. Su justificación se halla en la necesidad de prevenir y reparar los daños ambientales, reafirmando el principio de legalidad, que exige que toda actuación

sancionatoria esté prevista en una norma jurídica clara, previa y específica (Bermúdez Soto, 2013).

Por ello, el diseño e implementación de un régimen sancionador en materia ambiental debe alinearse con los principios constitucionales que rigen la actividad administrativa. El principio de legalidad en materia punitiva está previsto en el art. 15 Cn., el cual establece que *“nadie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley”*. La Sala de lo Constitucional (2015) ha expresado que dicho mandato constitucional impone un principio que debe ser desarrollado y optimizado por el legislador, en función de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes. Del mismo modo, la actividad administrativa debe regirse por el art. 86 Cn. que establece que *“los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”*.

Otros principios de interés son el principio de seguridad jurídica (arts. 2 Cn.), el principio de igualdad (art. 3 Cn) y el principio del debido proceso (arts. 11 y 14 Cn.). Este marco asegura que las actuaciones de las autoridades ambientales se realicen conforme a derecho y con respeto a los derechos fundamentales de las personas.

A este respecto, Jorge Bermúdez Soto (2013) destaca que la potestad sancionadora ambiental no es meramente una prerrogativa técnica de la Administración, sino una función constitucionalmente legitimada, destinada a salvaguardar la integridad del ecosistema y la dignidad de la persona humana, reconociendo que *“la protección ambiental asume el carácter de finalidad del Derecho y de ámbito de actuación de la Administración del Estado producto de una conciencia ética”*. (p. 422)

En consecuencia, la Constitución de la República no solo legitima, sino que impone al Estado la obligación de establecer mecanismos jurídicos eficaces para prevenir, controlar y sancionar las conductas lesivas al ambiente. Esta obligación se concreta, entre otros instrumentos, en los procedimientos administrativos sancionadores, que deben estar adecuadamente diseñados para cumplir con los fines de protección ambiental, garantizando al mismo tiempo los derechos fundamentales de las personas involucradas.

2.2 Ley de Medio Ambiente

La Ley de Medio Ambiente, vigente desde 1998, constituye el cuerpo normativo principal que desarrolla el mandato constitucional de protección ambiental consagrado en el artículo 117 de la Constitución (art. 1 LMA). Esta ley establece un sistema integral de prevención, regulación y control de las actividades susceptibles de causar daño al ambiente, articulado a través de principios de política ambiental (arts. 2 y 4) como el de sostenibilidad, precaución, responsabilidad ambiental, y participación ciudadana.

Dicha ley, en su art. 1 que tiene como objeto lo siguiente:

“(...) desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refiere a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; así como también, normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia”.

Esta normativa fue elaborada con el propósito de establecer las bases jurídicas para el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales, la prevención de la contaminación y la restauración del equilibrio ecológico en el país. Se trata de un cuerpo normativo de carácter integral que reconoce al ambiente como un bien jurídico colectivo y regula la interacción entre el desarrollo económico y la preservación de los ecosistemas. Sus principios deben guiar tanto la formulación de políticas públicas como las actuaciones administrativas y judiciales que impliquen decisiones sobre el uso de los recursos naturales y la protección del entorno.

Para los fines de esta investigación, el núcleo normativo de mayor relevancia se encuentra en la Parte III de la LMA, titulada *Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal*. Esta sección concentra el marco jurídico aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio ambiental. Los preceptos contenidos en dicha Parte permiten comprender la arquitectura legal que rige la potestad sancionadora ambiental y su conexión con principios fundamentales del Derecho Administrativo.

Uno de los aspectos fundamentales de esta ley es el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionatorio como mecanismo de control estatal para enfrentar las violaciones a las normas ambientales. Este procedimiento se encuentra regulado en el Título XIII, Capítulo I de la referida ley, que comprende los arts. 91 al 98, y en el Título XII, Capítulo II donde se establecen los tipos de infracciones, las sanciones aplicables, las autoridades competentes para imponerlas y los procedimientos a seguir.

Infracciones, sanciones y responsabilidad ambiental

El art. 87 LMA clasifica las infracciones ambientales en menos graves y graves,

en función del daño causado al medio ambiente, recursos naturales o la salud humana.

Esta clasificación permite modular la respuesta administrativa del Estado conforme al principio de proporcionalidad, uno de los pilares del derecho sancionador.

El art. 89 LMA (declarado inconstitucional por Sentencia de Inconstitucionalidad 115- 2012 de fecha treinta y uno de agosto de dos mil quince, en lo relativo a la consecuencia jurídico–penal de multa) contiene la fijación de las multas y establece lo siguiente:

Las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador.

Las infracciones menos graves se sancionarán de dos a cien salarios mínimos mensuales; y las graves, de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales.

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

En resumen, aunque la LMA establece un procedimiento administrativo sancionatorio como pilar esencial de la política ambiental del país, su eficacia ha sido limitada por vacíos normativos y deficiencias técnicas, particularmente tras la declaración de inconstitucionalidad de uno de sus artículos clave.

Responsabilidad civil y penal ambiental

La LMA se estructura como un mecanismo integral de tutela del entorno natural,

el cual reconoce que la protección efectiva del ambiente no puede limitarse a sanciones administrativas, sino que también deben incluirse otras consecuencias jurídicas para asegurar la reparación, prevención y sanción de los daños ambientales.

En ese sentido, con base a dicho enfoque integral de protección jurídica del ambiente, no solo se incorpora la responsabilidad administrativa, sino también la responsabilidad civil y la responsabilidad penal como dimensiones complementarias del régimen ambiental.

En cuanto a la responsabilidad civil, el art. 100 de la ley establece que toda persona natural o jurídica, incluidos el Estado y sus funcionarios, que por acción u omisión deteriore el medio ambiente, estará obligada a reparar los daños y perjuicios ocasionados.

Esta reparación consiste, primeramente, en la restauración del ecosistema dañado o, en caso de que el daño sea irreversible, en la realización de acciones reparadoras, que priorizan la recuperación del ecosistema afectados. Además, solo en casos donde la restauración resulte material o técnicamente imposible, se podrán adoptar medidas compensatorias, que deberán ser evaluadas técnica y jurídicamente para garantizar que el equilibrio ecológico sea restablecido en la medida de lo posible.

Con dicha responsabilidad civil, se introduce la responsabilidad ambiental objetiva, pues la obligación de reparar no depende necesariamente de la existencia de culpa o dolo, sino del solo hecho del daño causado, lo que fortalece el principio de prevención y precaución en la gestión ambiental.

Por otra parte, en lo referente a la responsabilidad penal, el art. 105 LMA remite expresamente al Código Penal para la sanción de los delitos ambientales. Además, el art. 106 establece que la acción penal en esta materia es pública y corresponde a la Fiscalía General de la República, sin perjuicio del ejercicio directo por parte de las personas afectadas.

Código Penal

El Código Penal, en su Título X, Capítulo II, establece los delitos relativos a la naturaleza y el medio ambiente. Del artículo 255 al 262-B, se tipifican conductas delictivas que afectan directamente a los recursos naturales y la salud ambiental, tales como la contaminación ambiental, la depredación de bosques, la depredación de fauna y flora, entre otros.

Existe la necesidad de articulación entre el régimen penal y el régimen administrativo sancionador establecido en la LMA. En muchos casos, las infracciones ambientales pueden tener una doble dimensión administrativa y penal, lo que exige una adecuada coordinación institucional para evitar conflictos de competencia, duplicidad de sanciones y afectaciones al principio de legalidad y *non bis in idem*. En este sentido, el Código Penal no solo complementa el orden administrativo, sino que actúa como un mecanismo de última ratio, reservado para las conductas más lesivas, cuya gravedad justifica la intervención del ius puniendi estatal con mayor intensidad.

2.3 Tratados internacionales ambientales ratificados por El Salvador

El marco jurídico ambiental de El Salvador debe entenderse en articulación con el derecho ambiental internacional, el cual ha influido significativamente en su configuración

normativa. Esta influencia proviene tanto de instrumentos jurídicamente vinculantes— como tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado— como de instrumentos de *soft law*, cuyas directrices y principios, aunque no obligatorios, orientan la formulación de políticas públicas y la interpretación normativa en materia ambiental.

La adhesión a tratados internacionales constituye no solo un acto soberano de compromiso, sino también una fuente formal del derecho, en virtud del art. 144 Cn, el cual establece que los tratados internacionales celebrados por El Salvador y ratificados por la Asamblea Legislativa se incorporan automáticamente al ordenamiento jurídico interno y prevalecen sobre leyes secundarias cuando otorgan mayores garantías.

En ese sentido, se analizan tres de los instrumentos internacionales más relevantes en esta materia, que han incidido directamente en la conformación de un régimen sancionador ambiental moderno y que continúan teniendo efectos vinculantes para la legislación y práctica administrativa salvadoreña.

2.3.1 Declaración de Estocolmo (1972)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, marcó el inicio del derecho ambiental internacional contemporáneo. Su resultado más significativo fue la adopción de la Declaración de Estocolmo, un documento pionero en reconocer por primera vez el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano esencial y en vincularlo al desarrollo económico, la salud pública y la dignidad humana.

El Principio 1 de la Declaración de Estocolmo (1972) establece de manera

contundente que *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y a condiciones de vida adecuadas en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras (...).”*

Este principio fue recogido en numerosos textos constitucionales y legislativos posteriores. Su influencia se traduce en la incorporación del ambiente como objeto de tutela legal y como fundamento de políticas públicas sustentadas en principios como la prevención, la reparación y la responsabilidad por daños ambientales.

La Declaración de Estocolmo también enfatizó la necesidad de establecer marcos institucionales y procedimientos eficaces para sancionar las violaciones al derecho ambiental, prefigurando lo que hoy se reconoce como el procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental.

2.3.2 Declaración de Río (1992)

Veinte años después de Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, conocida como la “Cumbre de la Tierra”, representó un avance sustancial en la evolución del derecho ambiental. En este foro se adoptó la Declaración de Río, compuesta por 27 principios orientadores del desarrollo sostenible.

Uno de los aportes más significativos de este instrumento es su articulación de conceptos y principios claves como:

Principio 10. *Participación, acceso a la justicia y a la información:*

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Este principio implica la existencia de mecanismos accesibles, transparentes y legítimos, incluso para para la imposición de sanciones, lo cual incluye procedimientos sancionatorios claros y conocidos por la ciudadanía.

Principio 11. Legislación ambiental efectiva: *“Los Estados promulgarán leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, objetivos y prioridades ambientales deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se apliquen”.*

Este principio exige claridad, eficacia y adecuación normativa. En el caso en análisis, el artículo 89 fue declarado inconstitucional precisamente por ser ambiguo y dejar excesivo margen a la discrecionalidad administrativa. La falta de una determinación legal clara en las sanciones va en contra de este principio internacional de legislación ambiental efectiva.

Principio 13. Responsabilidad y reparación: *“Los Estados deberán desarrollar*

legislación nacional sobre la responsabilidad y la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales...”

Subraya la obligación del Estado de garantizar mecanismos efectivos de sanción y reparación. La eliminación del marco normativo sancionador (sin correcciones legislativas) debilita la capacidad de responsabilizar a los infractores, contrariando este principio.

Principio 15. *Principio de precaución:*

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Aunque este principio se orienta más hacia la prevención del daño ambiental, también se relaciona indirectamente con la capacidad del Estado para sancionar eficazmente cuando no se previene el daño. La debilidad del marco sancionador compromete la eficacia preventiva del sistema.

Principio 16. *Quien contamina paga:*

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Este principio establece el fundamento para la imposición de sanciones pecuniarias en materia ambiental, como lo son las multas, que pueden verse como una manifestación concreta del mismo, aunque teniendo que cuenta que lo que se busca no es la mera imposición de una multa sino desincentivar la conducta infractora y que el infractor internalice el costo del daño ambiental.

La Declaración de Río representa un hito normativo en el desarrollo del Derecho Ambiental y su influencia se encuentra vigente en la legislación ambiental salvadoreña.

2.3.3 Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica, en adelante CDB, fue adoptado en la Cumbre de Río y es uno de los tratados multilaterales más influyentes en materia de protección ambiental. El Salvador lo ratificó mediante Decreto Legislativo n.º 833 del 23 de marzo de 1994, comprometiéndose a implementar medidas normativas, técnicas y administrativas para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

En su art. 14 del CDB establece que los Estados Parte deben aplicar instrumentos de prevención como la evaluación de impacto ambiental (EIA) y mecanismos de control eficaces para impedir actividades que puedan causar daños significativos a la biodiversidad. Este artículo impone a los Estados la obligación de contar con regímenes sancionatorios sólidos, lo que en el contexto salvadoreño se traduce en el fortalecimiento del MARN como entidad con potestad para inspeccionar, prevenir y sancionar infracciones que afecten especies, ecosistemas o recursos genéticos.

Asimismo, el art. 8 CDB alienta a los Estados a restaurar ecosistemas degradados, promover especies endémicas y proteger hábitats. Estas metas no pueden alcanzarse sin un régimen punitivo eficaz que garantice la observancia de las normas ambientales.

Como señala Manuela Mora Ruiz (2003), los compromisos asumidos por los Estados en tratados como el CDB deben ser interiorizados en la legislación interna mediante normas claras, procedimientos adecuados y sanciones proporcionadas, sin lo cual la protección internacional del ambiente sería meramente declarativa y carente de eficacia real.

La adhesión de El Salvador a los tratados internacionales sobre medio ambiente refleja su compromiso formal con el derecho internacional ambiental. No obstante, este compromiso implica obligaciones concretas que deben traducirse en acciones legislativas y administrativas efectivas.

Los principios consagrados en la Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río y el Convenio sobre la Diversidad Biológica constituyen directrices vinculantes para la estructuración de un régimen sancionador ambiental coherente, preventivo y garantista, que debe operar dentro del marco constitucional y legal salvadoreño y armonizarse con las exigencias del derecho internacional contemporáneo.

2.3.4 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

En el ámbito del derecho ambiental internacional, uno de los instrumentos más

relevantes para América Latina y el Caribe es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido más ampliamente como Acuerdo de Escazú, el cual fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica, y entró en vigor el 22 de abril de 2021, marcando un pilar en la consolidación del enfoque de derechos humanos dentro del derecho ambiental regional.

Dicho Acuerdo tiene como objetivo principal el garantizar la implementación efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Así, se reconoce que los anteriores son pilares fundamentales para la gobernanza ambiental democrática, el desarrollo sostenible y la protección de los derechos de las personas, como los grupos y comunidades en situación de vulnerabilidad.

Es de resaltar que, una de las principales características de este instrumento es su carácter jurídicamente vinculante para los Estados Parte, lo que implica obligaciones concretas y exigibles, tanto a nivel nacional como internacional, en materia de transparencia, rendición de cuentas y garantía de derechos.

Respecto de El Salvador, si bien el Estado firmó el Acuerdo el 27 de septiembre de 2018, hasta la fecha no lo ha ratificado; por lo que no es Estado Parte.

La falta de ratificación ha sido objeto de preocupación por parte de organizaciones sociales, ambientales y de derechos humanos, que consideran que la adhesión al Acuerdo representaría un avance significativo en materia de transparencia, acceso a la justicia ambiental y protección de personas defensoras del ambiente,

especialmente en un contexto nacional caracterizado por conflictos socioambientales, uso intensivo de recursos naturales y vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático.

Capítulo 3: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL

3.1 Jurisprudencia nacional previa en materia de sanciones ambientales

En El Salvador se ha venido desarrollando, de forma progresiva, jurisprudencia constitucional significativa en materia ambiental, consolidando así el reconocimiento de este ámbito como parte del bloque de constitucionalidad. Un ejemplo paradigmático es la sentencia de inconstitucionalidad 5-93 (acumulada), ya abordada anteriormente, mediante la cual la Sala de lo Constitucional reconoció que el derecho a un medio ambiente sano posee rango constitucional. Esta sentencia establece las bases para posteriores desarrollos jurisprudenciales sobre el contenido y alcance de la protección ambiental desde la perspectiva de los derechos fundamentales. En esa línea evolutiva, este apartado se centrará en el análisis de la sentencia 115-2012, que constituye un hito en la delimitación de los límites constitucionales de la potestad sancionadora ambiental, y su conexión con precedentes relevantes como la resolución 27-2006, en la que se reafirmó la necesidad de observar el principio de legalidad en toda manifestación del *ius puniendi* estatal, incluyendo el ámbito administrativo.

La evolución de la jurisprudencia constitucional en materia ambiental en nuestro

país ha seguido un camino progresivo y reactivo, marcado por la necesidad de equilibrar el crecimiento económico con la preservación del medio ambiente.

Un antecedente relevante y directo sobre la potestad sancionadora del Estado es la sentencia 27-2006 acumulada, emitida por la Sala de lo Constitucional el 9 de octubre de 2007. En esta sentencia se afirmó que toda potestad sancionadora del Estado, ya sea penal o administrativa, debe sujetarse al principio de legalidad, conforme al art. 15 Constitución (Sala de lo Constitucional, 2007). En consecuencia, se reafirmó que cualquier norma sancionatoria debe expresar con claridad los elementos esenciales del ilícito como el tipo de conducta sancionada, la autoridad competente, el procedimiento a seguir y la sanción aplicable.

Esta jurisprudencia, aunque referida al contexto penal, fue aplicada de forma progresiva al ámbito administrativo, particularmente en relación con las sanciones impuestas por autoridades no jurisdiccionales.

Por tanto, puede afirmarse que antes del emblemático fallo 115-2012 ya existía una línea jurisprudencial consolidada en torno a la interpretación constitucional del principio de legalidad sancionadora. Esta línea doctrinal fue fundamental para construir los argumentos que posteriormente servirían de base para declarar la inconstitucionalidad del art. 89 de la Ley de Medio Ambiente.

3.2 Análisis de la sentencia de Inconstitucionalidad 115-2012

Contexto jurídico

El art. 89 de la Ley de Medio Ambiente, fue diseñado como la norma central que

habilitaba al Estado salvadoreño, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en adelante también referido como MARN, para imponer multas administrativas por infracciones ambientales.

Dicha disposición establecía un rango de sanciones económicas que oscilaban desde dos hasta cinco mil salarios mínimos mensuales urbanos del área metropolitana de San Salvador, dependiendo de si la infracción se consideraba menos grave o grave. El propósito de esta disposición era crear un marco coercitivo eficaz, mediante el cual se desincentivara la conducta ambientalmente dañina por medio de la sanción pecuniaria.

No obstante, la redacción legal adolecía de inexactitudes técnicas y conceptuales que terminaron debilitando su aplicabilidad. La disposición impugnada señalaba como base para la fijación de las multas el “salario mínimo mensual equivalente a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador”, una categoría que no existe formalmente en el ordenamiento jurídico salvadoreño. Esta referencia ambigua violaba el principio de legalidad, pues no establecía con claridad el parámetro económico aplicable, en un país donde existen múltiples salarios mínimos diferenciados por sector económico.

En virtud de estas deficiencias normativas, la disposición fue objeto de control constitucional a raíz de la demanda interpuesta bajo el expediente referencia 115- 2012, mediante la cual un grupo de ciudadanos solicitó la inconstitucionalidad del art. 89 LMA por su alegada violación a los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica, reconocidos en los arts. 1, 2 y 15 de la Constitución de la República (Sala de lo Constitucional, 2015).

Argumentos de la Sala de lo Constitucional

En la sentencia 115-2012, la Sala de lo Constitucional (2015) declaró la inconstitucionalidad del art. 89 de la Ley de Medio Ambiente, produciendo efectos generales (*erga omnes*). El fallo es paradigmático porque analiza la potestad sancionadora ambiental del Estado desde una perspectiva constitucional y garantista, sentando un importante precedente para la configuración del Derecho Ambiental salvadoreño (Sala de lo Constitucional, 2015)

1. Violación del principio de legalidad

La Sala de lo Constitucional, en su sentencia determinó que el art. 89 de la Ley del Medio Ambiente vulneró el principio constitucional de legalidad consagrado en el art. 15 Cn, el cual exige que toda sanción de una infracción debe hacerse con un carácter previo, claro e inequívoco.

Al respecto, dicho artículo de la Ley de Medio Ambiente, sobre la fijación de las multas, establecía que estas se debían cuantificar conforme a salarios mínimos mensuales, los cuales equivalían a 30 salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador. Siendo que, este salario vigente para la ciudad de San Salvador no está contemplado en el ordenamiento jurídico, violando así el principio de legalidad.

Además, la Sala consideró que el legislador no precisó con exactitud a cuál de los salarios mínimos se refiere para cuantificar las multas administrativas, es decir existe una indeterminación al normar el parámetro cuantitativo por el cual se calculará la multa a imponer por parte del MARN.

También aclaró que dicho tipo de salario no se incluía en los contemplados en los Decretos Ejecutivos n°103, 104, 105 y 106 todos del I-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de 1-VII-2013, que establecían la clasificación del salario mínimo según los sectores productivos de la nación de la forma siguiente:

- (i) trabajadores de comercio y servicio;
- (ii) trabajadores de industria;
- (iii) trabajadores de maquila textil y confección; y
- (iv) trabajadores agropecuarios (este último sub-dividido en los salarios correspondientes a las cosechas de café, caña de azúcar y algodón)

Por lo que consideró que la disposición legal objetada no precisa a cuál salario acudir de las tipologías antes mencionadas.

Agregó que, en el ámbito de la creación y aplicación del ordenamiento jurídico punitivo, el principio de legalidad, en su vertiente penal, impone exigencias como *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia* o prohibición de retroactividad; *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta* o principio de reserva; y *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta* o que la redacción de las conductas y penas sean claras, precisas e inequívocas.

Además, se estableció que, cumpliendo tales exigencias, se lograría una correcta aplicación del derecho por parte de la autoridad competente para la aplicación de la sanción, pues, en caso contrario, no podrá castigar hechos distintos o imponer penas diferentes a las que se han establecido en las leyes en sentido formal, o como lo refiere la Sala, existe una prohibición de la analogía in *malam partem*.

En este caso, la vulneración del mandato constitucional establecido en el artículo

15 de la Constitución se materializa en el hecho de que la sanción administrativa—consistente en la imposición de una multa—se fundamentaba en un supuesto salario mínimo urbano vigente para la ciudad de San Salvador, el cual no estaba definido ni regulado legalmente. Al tratarse de un parámetro abstracto e indeterminado por el legislador, la Sala de lo Constitucional concluyó que el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente debía ser declarado inconstitucional.

2. Indeterminación del salario mínimo de referencia

La Sala declaró inconstitucional el art. 89 de la Ley del Medio Ambiente por establecer multas basadas en un salario mínimo inexistente en el ordenamiento jurídico, al referirse a “salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador”. Tal expresión no corresponde a ninguna de las categorías oficiales previstas en los decretos ejecutivos que regulan los salarios mínimos por sectores productivos: “...*la categoría del salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador no ha sido previsto por el ordenamiento jurídico, ya que no es uno de los parámetros desarrollados...*” (Sentencia 115-2012, p. 18).

Esto genera una indeterminación normativa, ya que no se especifica si la multa debe calcularse con base en el salario mínimo de comercio y servicio, industria, maquila, o agropecuario, lo que conduce a un margen de discrecionalidad judicial no admisible bajo el principio de legalidad penal: “...*existe una excesiva indeterminación de qué rubro económico debe ser tenido en cuenta para la integración de la sanción penal. Y origina un ámbito de discrecionalidad judicial difícilmente justificable...*” (Sentencia 115-2012, p. 19).

Así, al referirse a una categoría no prevista oficialmente para imponer sanciones

con base a un salario mínimo inexistente en el ordenamiento jurídico, esto generaba un margen inadmisibles de discrecionalidad administrativa y judicial, contrario al principio de legalidad sancionadora (art. 15 Cn.), al impedir prever con claridad el parámetro económico aplicable para cuantificar la multa. Tal omisión normativa vulneraba la certeza jurídica y el deber de taxatividad que rige en toda potestad sancionadora.

3. Principio de proporcionalidad

La Sala también se refirió al principio de proporcionalidad como un límite indispensable al poder sancionador del Estado, especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador. La Administración sólo puede intervenir cuando existe habilitación legal, y las medidas deben guardar coherencia entre el objetivo perseguido y el medio utilizado, evitando afectaciones excesivas a los derechos fundamentales: *“...debe existir congruencia entre los fines que persigue la actuación administrativa y las medidas de intervención utilizadas; en otros términos, los medios empleados deben corresponderse con los resultados obtenidos y ser los menos lesivos...”* (Sentencia 115-2012, p. 7).

Este principio se vincula directamente con la protección de los derechos de los administrados, quienes no pueden quedar expuestos a sanciones desproporcionadas ni arbitrarias, sobre todo cuando el parámetro (el salario mínimo) está mal definido, como ocurre con el art. 89 LMA.

El principio de proporcionalidad fue analizado de manera complementaria, mencionando que, al permitir la imposición de sanciones sin un parámetro definido y razonable para su cuantificación, existe la posibilidad de vulnerar dicho principio. La

ausencia de claridad sobre el salario mínimo aplicable impedía verificar la congruencia entre el fin de protección ambiental y la medida sancionadora impuesta, abriendo la puerta a afectaciones excesivas e injustificadas a los derechos de los administrados. En ese sentido, se comprometía el estándar constitucional que exige que toda intervención estatal sea idónea, necesaria y la menos lesiva posible.

4. Reserva de ley: leyes penales en blanco

La sentencia analiza ampliamente la figura de las leyes penales en blanco, en especial la llamada “ley penal en blanco al revés”, donde la conducta prohibida está descrita, pero la sanción requiere complementación externa, en este caso, mediante un parámetro económico (el salario mínimo): “...*en las que la conducta prohibida está plenamente descrita, más no la consecuencia jurídica cuya determinación requiere de otra norma.*” (Sentencia 115-2012, p. 16)

La Sala admite la validez de esta técnica legislativa solo si el reenvío es claro, expreso y complementario, pero considera que el art. 89 LMA no cumple tales requisitos, porque no determina con certeza cuál salario mínimo utilizar: “...*la prescripción en la tasa de la multa o sanciones económicas conforme a un parámetro abstracto como el salario mínimo, debe hacerse de forma expresa por parte del legislador sobre la especie de salario...*” (Sentencia 115-2012, p. 17).

Lo anterior, infringía el principio de legalidad en su dimensión de reserva de ley, al constituir una “ley penal en blanco al revés” sin cumplir los requisitos de precisión exigidos. Es decir, si bien consideró la validez de esta técnica legislativa, reiteró que dicha remisión debe ser clara y expresa.

Según la Sala, tal vez el problema más relevante en torno a las leyes penales en blanco radica en que el contenido complementario del tipo penal puede provenir de una autoridad distinta del órgano legislativo, y, en muchos casos, de jerarquía normativa inferior. Esta situación puede representar una posible vulneración al principio constitucional de división de poderes, al otorgar al Ejecutivo una facultad que corresponde exclusivamente al Legislativo dentro del marco del Estado constitucional de derecho.

Sin perjuicio de las anteriores acotaciones, el uso de este tipo de técnicas legislativas no resulta *per se* inconstitucional, pues, si la protección penal del bien jurídico se encuentra inexorablemente relacionada con aquellos sectores sociales cuya regulación jurídica no puede permanecer estática y, además, si el núcleo de la prohibición penal aparece claramente detallado en el tipo, teniendo el reenvío un carácter expreso y netamente complementario, tal técnica legislativa se encuentra dentro de los ámbitos de admisibilidad.

En conclusión, la indeterminación del parámetro sancionatorio en este caso generaba un margen inadmisibles de discrecionalidad judicial, afectando la certeza jurídica exigida en el Derecho Administrativo Sancionador. Esta sentencia reafirma que toda sanción debe estar fundada en normas claras, precisas e inequívocas, garantizando la protección efectiva de los derechos fundamentales de los administrados.

Capítulo 4: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL

4.1 Definición y finalidad del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental (PAS Ambiental)

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental, en adelante también denominado PAS Ambiental; constituye una herramienta jurídica clave dentro del Derecho Ambiental contemporáneo, a través del cual la administración pública, y en particular el ente rector del medio ambiente en el país, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, tiene la facultad de iniciar, instruir y resolver procesos administrativos destinados a determinar la existencia de una infracción a la normativa ambiental, y en consecuencia, imponer una sanción adecuada al infractor, el cual está regulado en el Título XIII, Capítulo I, arts. 91 al 98 de la Ley de Medio Ambiente.

Desde un enfoque doctrinal, el PAS Ambiental es considerado un procedimiento especializado que se enmarca dentro del Derecho Administrativo Sancionador, el cual, aunque comparte principios fundamentales con el Derecho Penal, se diferencia por tener una naturaleza marcadamente administrativa, orientada a la corrección de conductas contrarias a la normativa ambiental y a la restauración del equilibrio ecológico alterado por medio de las sanciones administrativas, siendo estas uno de los principales instrumentos del ordenamiento jurídico administrativo para cumplir la normativa ambiental (Mejía, 2015).

Tal procedimiento se activa cuando se verifica una contravención al orden jurídico

ecológico, es decir, al tener conocimiento de una infracción ambiental por cualquier medio; y se dará inicio al procedimiento de oficio, por denuncia o por aviso ante el ministerio, según el art. 91 LMA.

La finalidad esencial del PAS Ambiental no es meramente punitiva, sino restaurativa, preventiva y disuasoria, en tanto busca restablecer el estado anterior al daño (en caso que sea posible), prevenir futuras infracciones mediante la imposición de sanciones proporcionales y justas, y disuadir comportamientos lesivos al entorno natural (Lozano Cutanda, citado en Mejía, 2015).

El PAS Ambiental se rige por los principios fundamentales del Derecho Administrativo Sancionador, entre los que destacan:

- **Legalidad:** Toda sanción debe estar expresamente prevista por la ley, lo que implica que la conducta sancionada y la sanción aplicable deben estar claramente determinadas (art. 15 de la Constitución).
- **Tipicidad:** Las infracciones deben describirse con precisión, a fin de que los ciudadanos puedan prever las consecuencias jurídicas de sus actos.
- **Proporcionalidad:** Las sanciones deben guardar equilibrio entre la gravedad del hecho y la respuesta del Estado.
- **Debido proceso:** El procedimiento debe garantizar la audiencia, defensa, prueba y recurso.
- **Presunción de inocencia:** Ningún administrado puede ser considerado responsable hasta que se demuestre lo contrario en el marco de un procedimiento legal.

El PAS Ambiental, juega un papel disuasivo en el ámbito de la prevención ambiental. Es decir, de ser aplicables los principios del Derecho Penal estos deben interpretarse y aplicarse en función de los principios rectores del Derecho Ambiental: los principios quien contamina paga y el de prevención (Mejía, 2014).

Este procedimiento también refleja el cumplimiento de las obligaciones asumidas por El Salvador a nivel internacional, especialmente en lo referido al acceso a la justicia ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental, como lo consagra el Principio 10 de la Declaración de Río.

Finalmente, se debe destacar que el PAS Ambiental representa una herramienta imprescindible para enfrentar los desafíos ambientales del siglo XXI, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de aguas y suelos, y la expansión urbana no planificada. Su aplicación rigurosa y su fortalecimiento normativo son claves para garantizar un modelo de desarrollo verdaderamente sostenible y equitativo.

4.2 Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador en la Ley de Procedimientos Administrativos

La Ley de Procedimientos Administrativos, LPA, con base en sus considerandos, tiene la finalidad de regular de forma clara y uniforme, sin perjuicio de las especialidades propias de las materias que rijan la actividad de la Administración pública, nos brinda elementos generales que garanticen el sometimiento de esta al principio de legalidad.

Lo anterior, estableciendo aspectos uniformes para los procedimientos que deba seguir la Administración pública y se desarrollen principios que deban regir su actividad.

En particular, el Título V de la referida ley regula lo concerniente a la potestad Sancionadora de la Administración pública.

Es así que, para ejercer dicha potestad la Administración pública se debe someter a los principios establecidos en el art. 139 LPA, los cuales son:

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

2. Principio de Tipicidad: solo podrán sancionarse las infracciones e imponerse las sanciones previstas como tales en la Ley, de manera clara, precisa e inequívoca. Las normas que establezcan infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica. No obstante, podrá acudirse a los Reglamentos o normas administrativas para desarrollar o introducir especificaciones al cuadro de infracciones o sanciones legalmente establecidas, pero sin crear nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites fijados por la Ley;

3. Irretroactividad: solo podrán aplicarse las infracciones y sanciones vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras solo tendrán efecto retroactivo en los supuestos previstos en el artículo 21 de la Constitución;

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

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

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

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

Además, a parte de los demás derechos del presunto responsable que puedan ser reconocidos en la LPA u otras leyes, establece que tiene el derecho ser informado de los términos de la imputación, incluyendo los hechos que se le atribuyen, las infracciones que tales hechos puedan constituir y las sanciones que se le pudieran imponer; así como de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; También podrá formular alegaciones, presentar prueba de descargo y utilizar todos los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico, que resulten procedentes; y, agrega que tendrá el derecho de no declarar contra sí mismo, como lo dispone el art. 140 LPA.

Los artículos 150 y siguientes de la LPA establecen lo referente a las reglas aplicables a los procedimientos sancionatorios, sin embargo, conforme al artículo 163, los procedimientos relativos al medio ambiente—entre otros—se regirán prioritariamente por su ley especial, en este caso, la Ley de Medio Ambiente. No obstante, en todo lo que no esté expresamente previsto en esta normativa especial, serán aplicables de manera supletoria las disposiciones de la LPA, tanto en sus aspectos sustantivos como

procedimentales. Esta complementariedad normativa garantiza la coherencia del sistema jurídico-administrativo, asegurando el respeto a los principios rectores del procedimiento administrativo, como la legalidad, debido proceso y tutela efectiva y, a la vez, de los principios ambientales.

4.3 El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental regulado en la Ley de Medio Ambiente

El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental en El Salvador se encuentra regulado en la Ley Medio Ambiente. Dicho procedimiento se encuentra establecido del art. 91 al 98 LMA, los cuales establecen las actuaciones y etapas necesarias para la emitir una resolución sancionadora o su improcedencia, de conformidad a las disposiciones que regulan las infracciones y sanciones ambientales, es decir, los arts. 86 al 90 LMA.

En virtud de lo establecido en el artículo 91 LMA, una vez que el MARN tenga conocimiento de una posible infracción ambiental, ya sea mediante denuncia o por aviso, se procederá a la apertura de oficio del PAS.

En caso de que la Policía Nacional Civil, Concejos Municipales, Fiscalía General de la República o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos tengan conocimiento de una infracción ambiental, deberán proceder a realizar una inspección en el lugar donde se hubiese cometido la infracción y el acta de inspección levantada constituirá prueba sobre el cometimiento de la misma.

Lo anterior, no implica una vulneración a la presunción de inocencia del supuesto

infractor, pues, como lo regula el último inciso de del art. 91 LMA, se presumirá su inocencia durante todo el procedimiento sancionatorio, lo cual es conforme al art. 12 Cn.

No obstante, antes de iniciar un procedimiento sancionatorio, la ley también prevé que se podrán efectuar actuaciones previas por parte de los funcionarios del Ministerio con competencia para investigar, inspeccionar en materia ambiental, con el propósito de determinar con carácter preliminar la concurrencia de circunstancias que lo justifiquen, conforme a lo dispuesto en el art. 92 LMA.

Por otra parte, para iniciar el procedimiento conforme al art. 93 LMA, se ordenará su instrucción mediante resolución motivada, la cual debe contener lo siguiente:

- a) El funcionario que ordena la instrucción con expresión de lugar y fecha de la resolución;
- b) Nombramiento del instructor del procedimiento, que actuará por delegación y del secretario de actuaciones que tendrá asimismo las atribuciones de notificador;
- c) Exposición sucinta de los hechos que justifican la instrucción, la clase de infracción que se constituye y la sanción que pudiere corresponder;
- d) Indicación del derecho de vista de las actuaciones, de alegar e invocar las leyes y demás motivaciones jurídicas que justifiquen lo actuado por el presunto infractor, a aportar pruebas de descargo, a hacer uso de la audiencia y de las demás garantías que conforman el debido proceso legal; y
- e) Las medidas de carácter provisional que se hayan adoptado.

La referida resolución se debe notificar al presunto infractor y con dicha notificación se hará entrega de copia del acta de inspección, y, de haberse realizado, de

las actuaciones previas.

A partir del día siguiente de dicha notificación, el presunto infractor contará con un plazo de quince días para aportar sus alegaciones, documentos y cualquier otra información que estime conveniente; además, en este momento propondrá los medios probatorios de los que pretenda hacerse valer y señalará los hechos que pretenda probar.

El artículo anteriormente citado, en su último inciso, establece que, precluido el periodo de alegaciones, se contará con plazo de diez días hábiles para abrir a prueba el procedimiento.

Sobre la valoración de la prueba, el art. 94 establece que los informes brindados por los funcionarios del medio ambiente constituyen medios probatorios y las pruebas que se oferten serán evaluadas de conformidad a las reglas de la sana crítica.

Se emitirá resolución en la que se decidirá la procedencia o improcedencia de las sanciones administrativas, la cual debe ser motivada y resolver todas las cuestiones planteadas, de conformidad con el art. 95 LMA.

De acuerdo con el art. 96 LMA, toda vez que se imponga una sanción administrativa, la autoridad competente ordenará al infractor la restauración, restitución o reparación del daño causado al ambiente, otorgándole un plazo razonable para su cumplimiento. En caso de inobservancia, el MARN podrá designar peritos que estimen el valor económico necesario para llevar a cabo dichas acciones. Tanto la certificación del valúo como de la resolución que ordena la restauración, restitución o reparación del daño

tendrán fuerza ejecutiva frente al infractor.

Por otra parte, el art. 97 LMA indica que la resolución pronunciada en fase administrativa admitirá el recurso de revisión, el cual conocerá y resolverá el mismo ministerio, 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.

Además, la LMA en su art. 98 prevé que, en caso que el presunto infractor reconozca que ha cometido la infracción atribuida y si restaura o repara el daño causado al medio ambiente, e indemnizar a particulares que hubiesen sufrido perjuicios, se le impondrá la sanción mínima.

En conclusión, el Procedimiento Administrativo Sancionador Ambiental permite al Estado, a través del MARN, investigar y sancionar infracciones ambientales conforme a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad, debido proceso y presunción de inocencia.

No obstante lo anterior, es necesario destacar que la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012 ha tenido impacto sobre la eficacia de dicho procedimiento. Al dejar sin efecto el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente, relativo a la fijación de las multas, la Sala de lo Constitucional eliminó uno de los instrumentos clave para sancionar las infracciones ambientales con medidas de carácter pecuniario. Esta situación no solo debilita la potestad sancionadora del MARN, sino que ha generado un vacío normativo que limita la capacidad del Estado para garantizar la observancia efectiva de las normas ambientales, afectando así la finalidad preventiva y reparadora del

procedimiento sancionatorio.

Capítulo 5: DERECHO COMPARADO

5.1 Caso de Colombia

Marco normativo del procedimiento sancionador ambiental

Colombia ha desarrollado uno de los marcos normativos más completos en América Latina en cuanto al Derecho Administrativo Sancionador Ambiental, producto de una evolución legal sostenida orientada al fortalecimiento institucional y a la protección efectiva del medio ambiente.

Su fundamento constitucional se encuentra en el art. 79 de la Constitución Política de 1991, que reconoce entre los derechos colectivos y del ambiente estableciendo que *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

Uno de los pilares de esta estructura es la Ley 99 de 1993, que crea el Sistema Nacional Ambiental, SINA; y establece principios generales ambientales en Colombia.

En el ámbito sancionador específico, destaca la Ley 1333 de 2009, que regula en el Título IV, el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, que puede iniciar de oficio, a petición de parte o como consecuencias de haberse impuesto una medida

preventiva mediante acto administrativo motivado.

De igual forma, el art. 5 de dicha ley establece que:

Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente...

Esta ley establece que las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento (Art. 4).

La autoridad competente impondrá sanciones principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental, que van desde amonestaciones escritas, multas, decomisos, cierre temporal o definitivo de establecimientos o servicios, y revocación de licencias ambientales, autorizaciones, entre otras (art. 40). Las multas se calculan sobre la base de uno hasta cien mil salarios mínimos mensuales legales vigentes, lo cual puede permitir una escalabilidad conforme a la gravedad y duración del daño ambiental.

Aspectos clave del PAS ambiental colombiano

Los aspectos establecidos para asegurar la eficacia del procedimiento sancionador ambiental en Colombia son diversos y articulados:

- El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental

y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias.
- El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

5.2 Caso: Chile

Marco normativo del procedimiento sancionador ambiental

El ordenamiento jurídico chileno ha experimentado una notable evolución en materia ambiental, sustentada en una estructura institucional robusta y una legislación progresiva. El art. 19 ordinal 8 de la Constitución Política de Chile de 1980 reconoce expresamente el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y establece el deber del Estado de velar para que este derecho no sea afectado, así como la obligación de tutelar la preservación de la naturaleza.

La Ley N° 19,300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, promulgada en 1994, constituye la piedra angular del Derecho Ambiental chileno. Esta ley regula lo concerniente para gozar del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia

Asimismo, el art. 10 de la referida ley establece el Sistema de Evaluación de

Impacto Ambiental, en cuyo marco se autorizan proyectos susceptibles de generar efectos significativos en el medio ambiente.

Posteriormente, mediante la Ley N° 20,417 de 2010, se reformó la institucionalidad ambiental, creándose el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), una entidad con facultades sancionadoras autónomas. La SMA está encargada de fiscalizar el cumplimiento de las resoluciones de calificaciones ambientales, imponer sanciones y llevar un registro de las personas naturales y jurídicas acreditadas, que realicen la evaluación y certificación de conformidad de las Resoluciones de Calificación Ambiental.

A su vez, la Ley N° 20,600 de 2012 creó los Tribunales Ambientales, órganos jurisdiccionales especializados, con competencia para resolver controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.

Aspectos clave del PAS ambiental chileno

Chile cuenta con un sistema sancionador estructurado con claridad, proporcionalidad y transparencia. Entre sus mecanismos principales destacan:

- La Superintendencia del Medio Ambiente es el encargado de ejercer la potestad sancionadora respecto a las infracciones establecidas en el art. 35 de la Ley 20,417.
- Las infracciones se clasifican en leves, graves y gravísimas, con sanciones que pueden ir desde una amonestación escrita, multa de una a diez mil unidades tributarias anuales, clausura temporal o definitiva y revocación de la

resolución de calificación ambiental (arts. 36, 38 y 39 de la Ley 20,417)

- Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA): plataforma digital pública que centraliza toda la información ambiental (art. 31 ter. De la Ley 20,417).
- Control judicial efectivo a través de los Tribunales Ambientales, lo que garantiza la revisión de legalidad y razonabilidad de las decisiones sancionadoras, conforme al principio del debido proceso.

5.3 Estudio de caso: Costa Rica

Marco normativo del procedimiento sancionador ambiental

La Constitución Política de Costa Rica establece, en su art. 50, inc. 2º, 3º y 4º, lo siguiente:

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

El art. 1 de la Ley Orgánica del Ambiente, presenta como objetivo principal el dotar, a los costarricenses y al Estado los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Es mediante dicha ley que nace uno de los pilares fundamentales del sistema sancionador ambiental costarricense, el Tribunal Ambiental Administrativo, TAA.

Según el artículo 111 de la ley, dicho tribunal tiene competencia exclusiva para conocer, tramitar y resolver -en sede administrativa-, las denuncias contra toda persona, pública o privada, por violaciones ambientales, comportamientos activos y omisos que violen o amenacen el ambiente. y puede imponer sanciones, ordenar reparaciones e incluso suspender actividades contaminantes. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones serán de acatamiento estricto y obligatorio.

Uno de los aspectos destacables es que se puede imponer sanción administrativa consistente en la ejecución de la garantía de cumplimiento otorgada en la evaluación de impacto ambiental (art. 99 letra c) de la Ley Orgánica del Ambiente, lo cual destaca que para cualquier actuación que suponga una afectación al medio ambiente, cualquier actor deberá contar con los medios económicos para solventar cualquier daño ambiental.

También, dicho tribunal podrá aplicar la responsabilidad objetiva siempre que se compruebe el daño al ambiente, en razón que el art. 101 de la Ley Orgánica del Ambiente, establece que sin perjuicio de las responsabilidades de otra naturaleza que les puedan resultar como partícipes en cualquiera de sus formas, los causantes de las infracciones a la presente ley o a las que regulan la protección del ambiente y la diversidad biológica, sean personas físicas o jurídicas, serán civil y solidariamente responsables por los daños y perjuicios causados.

Aspectos clave del PAS Ambiental en Costa Rica

El régimen sancionador costarricense opera con mecanismos que priorizan la prevención, la restauración del daño y la participación ciudadana:

- El Tribunal Ambiental Administrativo es un ente independiente que tiene competencia para conocer de las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violaciones a la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales.
- Ante conductas dañinas al ambiente, la Administración Pública aplicará sanciones como ejecución de la garantía de cumplimiento otorgada en la evaluación de impacto ambiental, amonestación acorde con la gravedad de los hechos violatorios, restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia. Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia y de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo, y la alternativa de compensación de la sanción como recibir cursos y trabajar en obras municipales (art. 99 de la Ley Orgánica del Ambiente).

En Costa Rica, la cuantificación de las multas por infracciones ambientales se realiza con base en criterios objetivos establecidos por el marco legal vigente, siendo el parámetro cuantitativo los salarios base. La gravedad de la infracción, el tipo de recurso afectado y la reincidencia del infractor son factores determinantes. Por ejemplo, las sanciones por pesca ilegal o uso de artes prohibidas pueden oscilar entre 10 y 60 salarios base. Además, pueden imponerse otras sanciones como decomisos, clausuras o la suspensión de licencias. La competencia sancionadora recae en diversas entidades con competencia ambiental, que aplican estas disposiciones conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad y protección del ambiente (según USAID, 2010).

Con el anterior análisis comparativo se evidencia que todos los países presentan

avances normativos importantes en la configuración de sus PAS ambientales. No obstante, la diferencia sustancial está en el nivel de institucionalidad y especialización técnica. Chile y Colombia muestran sistemas más robustos en la aplicación de sanciones, mientras que Costa Rica se destaca por su enfoque restaurativo y por haber institucionalizado la justicia ambiental especializada a través del TAA.

El Salvador podría tomar como referentes estos modelos para diseñar una reforma legal del art. 89 de la Ley de Medio Ambiente, incorporando, escalas claras y proporcionales de sanción, unidades especializadas, responsabilidad objetiva para aumentar la eficacia procesal, participación ciudadana como pilar del procedimiento y mecanismos de revisión judicial oportunos y efectivos.

CAPITULO III- MARCO METODOLÓGICO

6.0 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

6.1. Diseño metodológico

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo con un alcance descriptivo y analítico, centrado en la comprensión y análisis del procedimiento administrativo sancionador ambiental en El Salvador tras la sentencia de inconstitucionalidad 115- 2012 (Hernández Sampieri et al., 2018).

6.2. Diseño de investigación

El diseño no experimental y transversal se justifica porque no se manipulan variables, sino que se observan los hechos tal como ocurren en su contexto real. Este tipo de diseño es adecuado para describir y analizar fenómenos sin interferencia directa del investigador (Sampieri et al., 2014, p. 155). En este caso, la investigación analizará la normativa y aplicación de sanciones administrativas en materia ambiental sin alterar los procesos existentes.

6.3. Población y muestreo

Para el análisis de la normativa salvadoreña y la comparación con otros países, se utilizará un muestreo por cuotas para los objetivos específicos 1, 2 y 4, mientras que para el objetivo específico 3 se empleará un muestreo archivístico intrínseco cualitativo (Piccini, 2011).

6.4. Fuentes a consultar

Fuente	Especificaciones	Cantidad
Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la CSJ	Profesionales del derecho que conocen casos de inconstitucionalidad	2
Especialistas y académicos en Derecho Ambiental	Profesionales especializados en derecho ambiental	2 (posible ampliación)
Abogados especializados en Derecho Administrativo y Ambiental	Profesionales de libre ejercicio especializados en derecho administrativo	2 (posible ampliación)

Para el objetivo específico 3, se analizarán documentos y legislación de los países seleccionados siguiendo los criterios de comparación en una matriz documental.

6.5. Técnicas e instrumentos

1. **Entrevistas estructuradas:** Se utilizará una guía de preguntas abiertas dirigida a expertos en derecho ambiental y administrativo (Martínez de Sánchez, 2011).

2. **Análisis documental:** Se empleará una Matriz de Análisis Documental Comparativo para evaluar la legislación ambiental en El Salvador y en los países seleccionados.

6.6. Procedimiento para la recolección de datos

Las entrevistas se realizarán previa solicitud formal a los participantes, especificando los objetivos de la investigación y garantizando la confidencialidad de los datos. Las entrevistas serán grabadas y transcritas para su posterior análisis temático.

En el análisis documental, se seleccionarán leyes ambientales vigentes y se categorizarán según criterios previamente definidos, permitiendo una comparación estructurada.

6.7. Análisis de información

Se aplicará un análisis temático inductivo para identificar patrones y categorías emergentes en las entrevistas y documentos analizados, facilitando una comprensión profunda del problema investigado (Gibbs, 2018).

7.0 RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS

7.1 Resultado del Análisis Cualitativo

En este capítulo se presentan los resultados del análisis de las entrevistas a profundidad realizadas a expertos en derecho ambiental, funcionarios públicos y académicos, como parte del enfoque cualitativo de la investigación. El objetivo de estas entrevistas fue obtener percepciones y valoraciones en torno a la aplicación del artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente (LMA) y su declaratoria de inconstitucionalidad, desde una perspectiva jurídico-administrativa.

El análisis se realizó a partir del vaciado de la información obtenida en las entrevistas, siguiendo un proceso de codificación temática que permitió identificar patrones de significado comunes. Las categorías que se presentan a continuación fueron construidas inductivamente, y se ilustran con fragmentos literales del discurso de los participantes, respetando la confidencialidad de sus identidades mediante códigos.

Cada categoría incluye una descripción general, citas textuales representativas y una interpretación que articula los hallazgos con el marco teórico y el problema de investigación.

La selección de entrevistados se realizó de manera deliberada, privilegiando su experiencia, conocimiento especializado y pertinencia en relación con el tema investigado. Es importante destacar que solo se contó con tres profesionales, sin embargo, se considera que este número resulta apropiado dentro de este tipo de metodología, donde lo que importa es la profundidad del análisis y la calidad de la información recabada, más que la cantidad de personas entrevistadas.

Durante el proceso de recolección de datos, se presentaron algunas dificultades, siendo la principal, la limitada disponibilidad de profesionales dispuestos a participar en las entrevistas. A ello se sumó la negativa del Ministerio de Medio Ambiente a proporcionar información sobre la imposición de multas antes de la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 89 LMA. Si bien estas barreras restringieron parcialmente el alcance del estudio, no comprometieron la validez de los hallazgos obtenidos a partir del análisis de las entrevistas realizadas.

Los especialistas coincidieron en varios puntos clave que explican por qué el sistema salvadoreño presenta serias deficiencias en la aplicación de sanciones. Entre los factores comunes que se identificaron, destacan:

- Conflicto de interés institucional: El Ministerio de Medio Ambiente tiene una doble función: otorga permisos y también sanciona, lo cual compromete su imparcialidad. La propuesta es clara: es necesario reformar el modelo institucional y trasladar la función sancionadora a una instancia externa.
- Falta de capacidad real para sancionar: Aunque existen mecanismos preventivos, no hay fuerza legal para ejecutar sanciones como las multas. Además, la ley no especifica a qué tipo de salario mínimo se refiere, generando inseguridad jurídica. Se recomienda adecuar la norma a la legislación laboral vigente y aplicar el principio de proporcionalidad en las sanciones.
- Funcionamiento débil del sistema: Hay muy poca judicialización de casos ambientales y una cultura institucional permisiva, con permisos otorgados sin rigurosidad. La legislación debe ser más clara en cuanto a las consecuencias legales de las infracciones, respetando el principio de legalidad tanto penal como

administrativa.

7.2 Resultados por categorías

A. Impacto de la sentencia 115-2012.

Descripción General: Los entrevistados coinciden en que esta sentencia provocó un vacío legal al declarar inconstitucional el artículo 89 de la LMA. Al no definirse con claridad el tipo de salario mínimo aplicable a la cuantificación de la sanción, se afectaba directamente el principio de legalidad en materia sancionatoria, ya que no se brindaba certeza jurídica ni para quien impone la sanción ni para quien la recibe. Por ello, se plantea reformular dicho artículo, incorporando criterios claros, justos y proporcionales.

Al momento de la entrevista el profesional E3, establecía que: el impacto que la Sentencia 115-2012. había afectado inmensamente, porque los pocos procedimientos administrativos que se desarrollaban antes de que se diera esta sentencia, pues, causaban un poco de credibilidad por el hecho de que los titulares sentían temor, por el tema de aplicación de las multas, es decir, si aplicaban una multa muy alta creaba resistencia de no pagar. El Ministerio alegaba que al final no tenía sentido seguir un procedimiento administrativo en el cual no iba a poder generar una sanción, que era lo que se pretende con el procedimiento administrativo sancionador.

Interpretación: Hay una conciencia entre los profesionales entrevistados en que la sentencia 115-2012 generó un vacío legal, al declarar inconstitucional el artículo 89 LMA, por no definir claramente el salario mínimo aplicable como base para calcular las multas, vulnerando el principio de legalidad.

B. Principales debilidades del sistema actual

Descripción General: Los entrevistados coinciden en que la principal deficiencia histórica del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental es el déficit de ejecución, el cual significa que en muchas ocasiones la autoridad ambiental, teniendo las herramientas normativas para conocer infracciones e imponer sanciones, por diversas razones decide no hacer uso de esa herramienta:

1. Falta de independencia institucional.
2. El MARN actúa como juez y parte, especialmente cuando sanciona a quienes previamente autorizó mediante permisos ambientales.
3. Dificultad para imponer sanciones reales: Aunque existen medidas preventivas, la falta de una base legal clara y la débil operatividad impiden aplicar sanciones efectivas.
4. Aplicación limitada del procedimiento sancionador: Muchas denuncias no se procesan adecuadamente. Además, se observa poca aplicación de medidas como revocación de permisos, cierre de actividades o reparación de daños.

E1 expresaba: “que en la etapa posterior a la sentencia de inconstitucionalidad 115 de 2012, plantea que el Ministerio de Medio Ambiente, como la autoridad encargada de sancionar, encuentra la limitación de que las multas están declaradas inconstitucionales y que la Asamblea Legislativa no ha querido reformar el artículo 89 para volver a poner las multas. Y esto deja en la total ineficacia los procedimientos administrativos ambientales sancionatorios”.

Interpretación: Los entrevistados señalan que una de las principales fallas del

procedimiento sancionador ambiental en El Salvador ha sido la falta de aplicación efectiva. A pesar de que existen normas para sancionar infracciones, la autoridad ambiental muchas veces opta por no aplicarlas. Esta situación empeoró después de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012, ya que el Ministerio de Medio Ambiente quedó limitado para imponer multas, al declararse inconstitucionales las establecidas en el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente, sin que la Asamblea Legislativa haya reformado dicha disposición.

C. Referencias de derecho comparado

Descripción General: Los profesionales entrevistados subrayan una gran *desventaja práctica* de El Salvador debido a la inoperancia del procedimiento sancionador, especialmente tras la sentencia 115-2012. Señala que en países como Colombia, Chile y Costa Rica existe una mayor *conciencia ambiental y presión social*, lo que fortalece el cumplimiento de las normas, haciendo énfasis en:

- **Costa Rica:** Cuenta con un Tribunal Administrativo Ambiental independiente, cuyas decisiones tienen efectos reales y vinculantes. (E1)
- **Chile:** Tiene una jurisdicción ambiental especializada, con procedimientos claros y sanciones efectivas. (E1 y E3)
- **Colombia:** Posee un sistema con acciones tutelares ambientales y fuerte presión de las comunidades originarias en la defensa del territorio. (E2)

Interpretación: Los profesionales establecen que el sistema salvadoreño resulta rezagado, sin una estructura operativa autónoma ni herramientas eficaces de sanción, ya que los procedimientos administrativos sancionatorios en otros países ordenan la restauración de los daños y no se limitan única y exclusivamente a imponer la sanción.

D. Elementos clave para una reforma legal y estructural

Descripción General: Los entrevistados coinciden en que se debe de adecuar el tema de los salarios mínimos regulados en la legislación laboral, para establecer la cuantía en las multas establecida en el art. 89 LMA, ese es el punto principal; porque desde que plantea salarios urbanos, se entiende que no están regulados. Entonces, se debe de adecuar a la normativa laboral.

Los especialistas E1, E2 y E3 coinciden en que se debe de establecer multas proporcionales, siendo un principio básico y que los legisladores deben de tomarlo en cuenta, y sumado a lo anterior, proponen lo siguiente:

- Crear un tribunal ambiental independiente.
- Involucrar a la ciudadanía en los procesos de fiscalización.
- Capacitar a operadores jurídicos y funcionarios públicos en derecho ambiental.
- Impulsar una reforma técnica, estructural y educativa que fortalezca la justicia ambiental.
- Dotar de mayores capacidades técnicas, jurídicas y financieras al ente regulador.

Interpretación: Los profesionales consideran que es necesario armonizar el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente con la legislación laboral, en lo relativo a los salarios mínimos, para dar claridad y certeza en la imposición de multas., destacando la importancia de que las sanciones sean proporcionales.

7.3 Conclusión

El análisis de las entrevistas permite concluir que el marco legal ambiental salvadoreño, si bien cuenta con una base constitucional sólida, aún presenta carencias importantes. La eficacia de las normas no solo depende de su existencia, sino también de cómo se implementan, supervisan y actualizan. Por eso, resulta fundamental reforzar los mecanismos institucionales y revisar periódicamente la normativa, para asegurar una protección ambiental efectiva, coherente y sostenible.

Tampoco resulta admisible establecer sanciones pecuniarias excesivas que vulneren el principio de proporcionalidad, al traducirse en multas de difícil o imposible cumplimiento por parte del administrado. La proporcionalidad constituye un principio fundamental que orienta el ejercicio de la potestad sancionadora, y exige que la severidad de la sanción guarde una relación razonable y equilibrada con la gravedad de la infracción cometida, las circunstancias del caso concreto y la capacidad económica del infractor. Por tanto, el diseño de un régimen sancionador ambiental debe incorporar un análisis técnico riguroso sobre este principio, evitando sanciones que, en lugar de cumplir una función disuasiva y correctiva, se conviertan en mecanismos meramente punitivos o simbólicamente ineficaces.

CAPÍTULO IV

8.0 PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES A LA LEY DE MEDIO

AMBIENTE

El presente capítulo desarrolla propuestas de reformas legales—incluyendo al artículo 89 LMA—con el objetivo de superar las deficiencias normativas identificadas a lo largo de esta investigación y contribuir a la construcción de un régimen sancionador ambiental más coherente con los principios constitucionales, administrativos y ambientales. La declaratoria de inconstitucionalidad de dicho precepto, emitida por la Sala de lo Constitucional en la sentencia 115-2012, puso en evidencia la urgente necesidad de replantear los criterios legales para la imposición de multas en materia ambiental, especialmente en lo relativo a la determinación del parámetro económico sobre el cual se calculan.

La propuesta presentada en este capítulo se fundamenta en tres pilares: en primer lugar, el análisis doctrinario; en segundo lugar, el examen de experiencias relevantes del derecho comparado, particularmente en países que han desarrollado mecanismos sancionatorios ambientales con parámetros claros, escalonados y, en casos, sujetos a control jurisdiccional; y, en tercer lugar, las valoraciones y sugerencias recabadas a través de entrevistas a profundidad con expertos, funcionarios y académicos vinculados al ámbito jurídico-ambiental.

8.1 Justificación normativa y técnica de la reforma

La reforma del art. 89 de la Ley de Medio Ambiente es una necesidad urgente de corrección estructural dentro del ordenamiento jurídico salvadoreño, luego de que fuera declarada su inconstitucionalidad mediante la Sentencia con referencia 115- 2012.

Esta decisión, emitida por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, evidenció que el texto vigente de dicha disposición violaba el principio de legalidad, esencial en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública, al remitir la complementación del cálculo de multas con base a una categoría de salario una que no existe en nuestra legislación.

La Sala concluyó que dicha referencia era carente de precisión normativa por la indeterminación de qué rubro económico debe ser el parámetro para imponer sanciones; y, por tanto, contraria al principio de legalidad que debe regir la potestad sancionadora del Estado.

En ese sentido, frente a este escenario, la justificación de una reforma al art. 89 se estructura en tres dimensiones:

a) **Corrección técnica y legal conforme a los principios del Derecho Administrativo Sancionador**

Todo régimen sancionador en materia ambiental debe sujetarse a principios fundamentales del derecho sancionador, tales como:

- **Legalidad:** la conducta infractora y su sanción deben estar previamente definidas por ley.
- **Tipicidad:** los hechos sancionables deben estar claramente descritos y diferenciados.
- **Proporcionalidad:** la sanción debe guardar relación con la gravedad del daño causado.

- **Debido proceso:** todo procedimiento debe garantizar defensa técnica y recursos efectivos.

Por lo que, la nueva disposición debe construirse con una estructura normativa precisa, que elimine ambigüedades interpretativas y evite márgenes de discrecionalidad excesiva, asegurando su aplicabilidad y constitucionalidad.

b) Bases para una reforma estructural del régimen administrativo sancionador ambiental en El Salvador

Una de las principales debilidades de la derogada disposición era su dependencia a una categoría salarial inexistente, lo que vulneró el principio de legalidad y comprometió la eficacia del ejercicio de la potestad sancionadora ambiental.

Tomado en consideración el derecho comparado sobre los PAS ambientales, se propone no únicamente la reforma del art. 89 sino la incorporación de un nuevo articulado en la LMA que establezca con precisión los siguientes elementos:

- i) Una clasificación clara de infracciones (leves, graves, muy graves),
- ii) Criterios técnicos para su determinación (gravedad del daño, reincidencia, capacidad económica del infractor),
- iii) Medidas necesarias para la reparación o restauración del daño;
- iv) La aplicación de otras medidas sancionatorias adecuadas, tales como amonestaciones, clausuras temporales, suspensión de actividades o exigencias de cumplimiento inmediato, conforme a la gravedad y naturaleza de la infracción

ambiental; y

v) Una escala de sanciones (diversas) establecida en función de unidades de medida económicas objetivas.

Este último podría determinarse con base a las categorías salariales ya existentes, como el salario mínimo mensual del sector comercio y servicios, el cual se encuentra establecido en las Tarifas de Salarios Mínimos para la República de El Salvador a través del Decreto Ejecutivo 11 (Órgano Ejecutivo, 2025).

Se propone, además, que el régimen sancionador no se limite exclusivamente a la imposición de multas, sino que contemple la aplicación de otras medidas sancionatorias adecuadas, tales como amonestaciones, clausuras temporales, suspensión de actividades o exigencias de cumplimiento inmediato, conforme a la gravedad y naturaleza de la infracción ambiental.

Con lo anterior, se tendría, por parte de la ciudadanía, mayor certeza en cuanto a las actividades u omisiones que puedan resultar en una infracción ambiental y con mayor precisión el monto económico que le sería impuesto como multa.

Además, les brindaría a los aplicadores de la ley, mayor conocimiento sobre el daño ambiental que se produzca, teniendo como resultado parámetros más claros sobre la adecuación de las conductas a un tipo de infracción y su respectiva sanción.

Es así que se podría cumplir con el principio de legalidad, pero también, garantizar una protección integral del medio ambiente.

c) Armonización con estándares internacionales

Las propuestas de reforma también se justifican por la necesidad de armonizar el ordenamiento jurídico salvadoreño con las obligaciones internacionales suscritas en materia ambiental. Entre estas se destacan:

- El Acuerdo de Escazú, del cual El Salvador es signatario, que garantiza el acceso a la justicia ambiental, la información y la participación pública en asuntos ambientales (CEPAL, 2023).
- El Principio 10 de la Declaración de Río (1992), que exige transparencia y participación activa en decisiones que afecten al entorno.
- Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 16, que exige instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

La propuesta de incorporar una clasificación clara de las infracciones (leves, graves y muy graves), criterios técnicos para su determinación (como la gravedad del daño, la reincidencia y la capacidad económica del infractor), medidas orientadas a la reparación o restauración del daño ambiental, así como una escala sancionatoria basada en unidades económicas objetivas, responde no solo a las exigencias del principio de legalidad y proporcionalidad en el ordenamiento constitucional salvadoreño, sino también a los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de protección ambiental. Estas reformas buscan fortalecer la eficacia del Derecho Ambiental, garantizar mayor seguridad jurídica y limitar la discrecionalidad administrativa mediante parámetros normativos claros y verificables.

8.2 Elementos jurídicos sugeridos por el derecho comparado para la redacción y aplicación de un nuevo articulado para el régimen sancionatorio ambiental

Dicha reforma debe estructurarse con base en criterios normativos claros, escalas proporcionadas, garantías procesales sólidas y sanciones efectivas.

El análisis comparativo de los modelos de procedimiento administrativo sancionador ambiental en Colombia, Chile y Costa Rica ofrece una serie de aprendizajes valiosos para el fortalecimiento del marco jurídico e institucional en El Salvador, particularmente tras los efectos derivados de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012.

A partir de ello, se podría indicar que hay elementos que podrían ser replicados en el país; por ejemplo, la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile, la cual tiene como funciones principales la fiscalización del cumplimiento de la normativa ambiental, la evaluación de planes de manejo y mitigación, y, especialmente, el ejercicio de potestades sancionadoras especializadas frente a infracciones de carácter ambiental.

Estos elementos técnicos y funcionariales permitirían operar a esta institución con autonomía, lo que fortalece su credibilidad, eficacia y legitimidad institucional, la que se vería reforzada por medio de la clasificación de infracciones claras, a partir de criterios técnico ambientales, lo que brindaría una imposición de sanciones proporcional al daño causado.

En el ámbito del Derecho Administrativo Ambiental de Costa Rica, destaca la

existencia del Tribunal Ambiental Administrativo, el cual constituye un referente de buena práctica en la región. Este órgano aplica el principio de responsabilidad objetiva, de modo que no es necesario probar dolo o culpa por parte del infractor, sino únicamente constatar la existencia de una acción u omisión que cause daño al medio ambiente.

Además, las resoluciones emitidas buscarían la reparación integral del daño ambiental, imponiendo a los infractores no solo sanciones pecuniarias, sino también, obligaciones concretas de restauración del medio ambiente, teniendo un apoyo jurídico que facilita una respuesta más efectiva e incentivando la adopción de buenas prácticas ambientales por parte de todos.

Los anteriores son ejemplos cuya aplicación podría ser analizada en El Salvador, dando lugar a una transformación institucional que fortalezca el régimen sancionador ambiental, contribuyendo a garantizar una respuesta más coherente, transparente y técnica frente a las infracciones ambientales.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

La presente investigación ha permitido realizar un análisis crítico del procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental en El Salvador, particularmente a partir de los efectos jurídicos y prácticos derivados de la sentencia de inconstitucionalidad con referencia 115-2012, dictada por la Sala de lo Constitucional.

En cumplimiento del objetivo general planteado para el desarrollo de la presente investigación, se ha descrito el marco jurídico del procedimiento administrativo sancionador ambiental salvadoreño, el cual, si bien se estructura formalmente y en alguna medida conforme a principios del derecho administrativo sancionador— legalidad, debido proceso, tipicidad y proporcionalidad—en la práctica presenta deficiencias normativas y operativas que afectan su eficacia, dejando un vacío regulatorio respecto a la determinación de las sanciones económicas aplicables, tras la declaratoria de inconstitucionalidad.

El estudio de la sentencia 115-2012 permitió identificar que el principal efecto fue el debilitamiento del régimen sancionador ambiental al declarar inconstitucional el art. 89 de la LMA, dejando un problema que produce impunidad. Lo anterior debido a que se eliminó el parámetro legal para la determinación de las multas, lo que ha imposibilitado al MARN ejercer efectivamente su potestad sancionadora. En consecuencia, el inicio, desarrollo o conclusión de un procedimiento administrativo sancionatorio carece de viabilidad técnica y jurídica, dado que su finalidad, que es la imposición de una multa al infractor, no puede cumplirse en ausencia de un criterio normativo.

El tercer objetivo específico, llevó a una comparación con modelos sancionadores de países de Chile, Costa Rica y Colombia, los cuales muestran experiencias valiosas en

cuanto a la tipificación clara de infracciones, proporcionalidad en las sanciones, especialización institucional y mecanismos de ejecución. Estos países han desarrollado cuerpos normativos más robustos y sistemas administrativos más técnicos, lo que permite extraer buenas prácticas que podrían adaptarse al contexto salvadoreño.

A partir del análisis del derecho comparado en materia de procedimientos administrativos sancionatorios ambientales, se concluye que no basta con reformar el artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente, sino que resulta necesario incorporar un nuevo articulado que estructure integralmente el régimen sancionador. Esta propuesta debe contemplar, al menos, una clasificación clara de las infracciones (leves, graves y muy graves); criterios técnicos objetivos para su determinación, tales como la gravedad del daño ambiental, la reincidencia y la capacidad económica del infractor; la inclusión de medidas orientadas a la reparación o restauración del daño causado; y una escala de sanciones diferenciadas basada en unidades económicas objetivas, que brinden certeza jurídica y garanticen proporcionalidad en su aplicación. Se propone, además, que el régimen sancionador no se limite exclusivamente a la imposición de multas, sino que contemple la aplicación de otras medidas sancionatorias adecuadas, tales como amonestaciones, clausuras temporales, suspensión de actividades o exigencias de cumplimiento inmediato, conforme a la gravedad y naturaleza de la infracción ambiental.

Finalmente, se espera que esta investigación contribuya al fortalecimiento del derecho administrativo sancionador ambiental en El Salvador, brindando insumos teóricos y prácticos que sirvan como base para futuras reformas normativas. El enfoque metodológico cualitativo adoptado permitió contrastar y enriquecer las expectativas planteadas desde el diseño de la investigación, mientras que la información obtenida a través de las entrevistas aportó elementos clave para confirmar los hallazgos, sustentar el análisis realizado y dar cumplimiento a los objetivos propuestos.

RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos obtenidos en el análisis doctrinario, comparado y empírico del régimen sancionador ambiental en El Salvador, y considerando los vacíos normativos y operativos identificados a partir del análisis de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente, se plantean a continuación una serie de recomendaciones orientadas a fortalecer el marco jurídico e institucional en esta materia. Estas sugerencias buscan no solo restituir la eficacia de la potestad sancionadora del Estado, sino también garantizar un procedimiento administrativo sancionador ambiental coherente con los principios constitucionales, administrativos y ambientales. Las propuestas recogen buenas prácticas internacionales, criterios técnicos y valoraciones de expertos, con el fin de ofrecer una hoja de ruta realista para una reforma integral, progresiva y funcional del sistema sancionador ambiental salvadoreño.

1. Propuesta de reformas al articulado de la LMA referente al PAS

ambiental: Se recomienda el estudio para la elaboración de una serie de reformas a LMA, en primer lugar, subsanando el vacío legal dejado por la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 89 por sentencia 115-2012, incorporando criterios claros y objetivos para la determinación de las sanciones, conforme al principio de legalidad. Esto debe incluir una referencia expresa al tipo de salario mínimo aplicable y parámetros que permitan graduar la sanción según la gravedad del daño ambiental. Adicionalmente, las reformas deben contemplar, al menos, una clasificación clara de las infracciones (leves, graves y muy graves); criterios técnicos objetivos para su determinación, tales como la gravedad del daño ambiental, la reincidencia y la capacidad económica del infractor; la inclusión de medidas orientadas a la reparación o restauración del daño causado; la

aplicación de otras medidas sancionatorias adecuadas, tales como amonestaciones, clausuras temporales, suspensión de actividades o exigencias de cumplimiento inmediato, conforme a la gravedad y naturaleza de la infracción ambiental; y una escala de sanciones diferenciadas basada en unidades económicas objetivas, que brinden certeza jurídica y garanticen proporcionalidad en su aplicación.

2. Creación de tribunales administrativos ambientales: A partir de la experiencia comparada, se recomienda evaluar la viabilidad de establecer en El Salvador instituciones especializadas y autónomas en materia ambiental, adaptadas a las necesidades del contexto nacional. Como referentes destacan, por un lado, los Tribunales Ambientales de Chile, órganos de naturaleza jurisdiccional con competencia exclusiva para conocer y resolver controversias ambientales mediante procesos judiciales especializados; y por otro, el Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica, órgano de carácter administrativo que actúa dentro del Poder Ejecutivo, con funciones resolutorias y sancionadoras en el ámbito ambiental sin ejercer jurisdicción. Ambos modelos ilustran distintas formas de institucionalidad especializada que podrían fortalecer la capacidad del Estado para aplicar el Derecho Ambiental de manera técnica, oportuna y efectiva.

3. Incorporación de buenas prácticas internacionales: Se recomienda analizar en profundidad y adaptar, conforme a la realidad salvadoreña, aquellas experiencias normativas e institucionales provenientes de países de la región que han alcanzado un mayor grado de desarrollo en la protección del medio ambiente. Estados como Colombia, Chile y Costa Rica han consolidado marcos sancionadores más robustos, con criterios técnicos claros y

mecanismos de control especializados, entre otros aspectos. Estos modelos reflejan un avance significativo en la implementación de principios como legalidad, proporcionalidad, restauración ambiental y transparencia, ofreciendo referentes útiles para orientar reformas estructurales en el régimen sancionador ambiental salvadoreño.

4. Participación y transparencia ambiental: Se recomienda fortalecer la transparencia y la participación ciudadana en el régimen sancionador ambiental mediante la implementación de herramientas digitales que permitan la consulta pública de expedientes sancionadores, el seguimiento de casos y la difusión de información ambiental relevante. Este tipo de mecanismos contribuiría a consolidar la legitimidad de las decisiones administrativas, promover el control social y fomentar una cultura de responsabilidad en relación con la protección del medio ambiente. Las experiencias comparadas también aportan elementos importantes al respecto.

5. Promoción de una cultura jurídica ambiental preventiva: Finalmente, se sugiere fortalecer campañas de educación ambiental dirigidas a los sectores productivo, educativos y la población en general, fomentando el cumplimiento normativo a través de la concienciación y el conocimiento del marco sancionador como un mecanismo disuasivo.

LIMITACIONES:

A lo largo del desarrollo de esta investigación se identificaron algunas limitaciones que, si bien no comprometen la validez de los hallazgos, sí condicionaron el nivel de profundidad del análisis:

1. Vacío normativo en el ámbito sancionatorio ambiental: La Ley de Medio Ambiente contiene disposiciones que regulan el régimen sancionatorio ambiental; sin embargo, presentan debilidades, y con la declaratoria de inconstitucionalidad de su art. 89, un vacío legal que imposibilita finalizar un PAS Ambiental. Esta situación dificulta el análisis jurídico exhaustivo, especialmente en lo relacionado con los elementos sustantivos y procedimentales que garanticen el cumplimiento de los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso.

2. Ausencia de datos estadísticos actualizados: Otra limitación importante fue la inexistencia de bases de datos públicas y sistematizadas sobre procedimientos sancionadores iniciados, infracciones detectadas, sanciones impuestas y medidas ejecutadas. Esta falta de información restringió la posibilidad de realizar un análisis empírico que permitiera evaluar el impacto real del régimen sancionador ambiental en El Salvador posterior a la sentencia 115-2012.

3. Acceso limitado a resoluciones administrativas y solicitud de información pública: La falta de transparencia activa y la escasa publicación oficial de resoluciones sancionadoras emitidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) restringió la posibilidad de analizar casos concretos que reflejaran la aplicación práctica del régimen sancionador. Para tener

conocimiento sobre la situación anterior de las multas impuestas en El Salvador, se requirió a la Oficina de Acceso a la Información Pública en la que a través de resolución de fecha treinta de enero de dos mil veintitrés (sic), se dió trámite a la solicitud de información No. MARN-2024-00009, en la que se solicitó "información sobre procedimientos administrativos sancionatorios, multas impuestas por infracciones ambientales y el dato estadístico de las mismas, sobre las que fueron impuestas en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014; o de los años en que se hayan impuesto dichas multas; además del dato de infracciones ambientales registradas en los referidos años". Al respecto, el MARN, a través de su Dirección Legal, sobre la información requerida expuso que se adhiere a la declaración de reserva de información número 20-2021, por lo que dicha información no puede ser proporcionada. Agregó que, en cuanto al dato de infracciones ambientales registradas en los referidos años, dicha dirección no cuenta con dicha información.

4. Reserva Total: La declaración de reserva de fecha tres de mayo de dos mil veintiuno, implica reserva total por un plazo de siete años, sobre la información relativa a Procedimientos Administrativos Sancionatorios tramitados con base a la Ley del Medio Ambiente, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y Ley de Conservación de Vida Silvestre; y Procedimientos Administrativos de Medidas Preventivas tramitados con base a la Ley del Medio Ambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ángeles De Palma Del Teso, A., El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, Tecnos, Madrid, 1996.
- Asamblea Legislativa. (1994). Decreto Legislativo n.º 833 de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Diario Oficial.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (1997). Código Penal. (Decreto Legislativo No. 1030). Diario Oficial, 335(63), 1.
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (2010). Manual de Investigación de los Delitos Ambientales.
https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/bibliotecavirtual/05_ManualesDerechoAmbiental/Investigacion_CR.pdf
- Asamblea Legislativa. (2018). Ley de Procedimientos Administrativos. Decreto Legislativo No. 856, Diario Oficial No. 40, Tomo 418 del 13 de febrero de 2018.
- Bernal, C. A. (2010). Metodología de la investigación (3.a ed.). Pearson.
- Cabanellas de las Cuevas, G. (1993). Diccionario jurídico elemental (11.ª ed.). Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Cafferatta, N. A. (2004). Introducción al derecho ambiental. Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. ISBN: 968-817-682-6. (1º ed.)

- Congreso de Colombia. (2009). Ley 1,333 de 2009. Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental. Diario Oficial 47.419.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36879>
- Congreso de Colombia. (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y se organiza el Sistema Nacional Ambiental.
- Congreso de la República de Chile. (1994). Ley N° 19,300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Chile, (2010) Ley N° 20,417 Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia Del Medio Ambiente.
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/chi92229.pdf>
- Chile, (2012) Ley N.º 20,600 Crea los Tribunales Ambientales.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041361>
- Constitución Política de Colombia. (1991).
https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/1_CONSTITUCION_POLITICA/Constituci%C3%B3n_2024.pdf
- Constitución Política de la República de Chile. (1980).
https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Asamblea Legislativa.
https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pdf
- Costa Rica. (1995). Ley N° 7554. Ley Orgánica del Ambiente. Costa Rica. (1995).

https://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/costa_rica/costa_rica_7554.pdf

- Hernández, R. (2017). Derecho administrativo sancionador salvadoreño. San Salvador: Iuspublik S.A. de C.V. Recuperado de <https://www.iuspublik.com.sv/wp-content/uploads/2019/03/DERECHO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-SALVADOREN%CC%83O.pdf>
- Jordano Fraga, J. (2007). La Administración en el Estado Ambiental de Derecho. Revista de Administración Pública, (173), 101–141.
- Mejía, H. A. (2014). Responsabilidad por daños al medio ambiente. San Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia.
- Sala de lo Constitucional. (2007). Sentencia de inconstitucionalidad con referencia 27-2006/30-2006/31-2006/38-2006/39-2006/41-2006/42-2006/49-2006/54-2006/56-2006/61-2006. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Sala de lo Constitucional. (2015). Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 115-2012. Corte Suprema de Justicia de El Salvador.
- Mora Ruiz, M. (2005). Derecho y conocimiento. Derecho y conocimiento, 2, 419–436. Universidad de Huelva. ISSN 1578-8202. <https://core.ac.uk/download/pdf/60638276.pdf>
- ONU (1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5-16 de junio de 1972. Recuperado de <https://www.un.org/es/conferences/environment/stockholm1972>
- ONU (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3-14 de junio de 1992. Recuperado de

<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/rio.htm>

- Gudynas, E. (2014). Derechos de la Naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales. Lima: RedGE, CLAES, CooperAcción.
- Mejía, H. A. (2014). Responsabilidad por daños al medio ambiente. Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia, 30-31.
- Álvarez Orellana, A. D., Hernández Membreño, O. A., & Rivas Gómez, A. M. (2019). Eficacia de la potestad sancionatoria del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ante la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente (Tesis de Licenciatura). Universidad de El Salvador.
- Bermúdez Soto, J. (2013). Fundamento y límites de la potestad sancionadora administrativa en materia ambiental. Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XL (1), 421–447.
- Cámara de lo Contencioso Administrativo. (2019, 26 de septiembre). Sentencia 00285-18-ST-COPC-CAM. Santa Tecla, El Salvador.
- CBD. (1992). Convenio sobre la Diversidad Biológica.
<https://www.cbd.int>
- Constitución de la República de El Salvador. (1983).
- Euseda Aguilar, R. A. (2019). Teoría de la sanción administrativa salvadoreña. Documento académico, Universidad de El Salvador.
- Aguilar Rojas, G. e Iza, A. (2009). Derecho Ambiental en Centroamérica. Tomo I. UICN, Gland, Suiza. xiv + 396 p. ISBN: 978-2-8317-1077-

8.

- Gibbs, G. (2018). *Analysing qualitative data* (2nd ed.). Sage.
- Gudynas, E. (2011). *Derechos de la Naturaleza: Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Editorial Katz.
- González, M. J. (2009). *Derecho Internacional Ambiental*. Madrid: Dykinson.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2018). *Metodología de la investigación* (6.a ed.). McGraw Hill.
- Jiménez, L., & Fernández, R. (2017). *Derecho ambiental y sostenibilidad: Principios y normativas en el contexto global*. Editorial Jurídica Global.
- López Sela, A., & Ferro Negrete, P. (2006). La recepción del derecho internacional ambiental en América Latina. *Revista Jurídica de la UNAM*, 26(1), 57–84.
- MARN. (2001). *Diagnóstico ambiental nacional*. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador.
- MARN. (2019). *Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de El Salvador al Acuerdo de París*. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Martínez de Sánchez, A. M. (2011). Técnica de muestreo para la selección documental: una mirada desde el método. *Códices*, 7(2), 81-96.
- Mejía, H. A. (2015). *Responsabilidad ambiental administrativa: Un*

análisis de la aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador.

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, 19, 53–78.

- Mejía, H.A. (s/f). Tutela Ambiental en el Derecho Salvadoreño.

https://huespedes.cica.es/gimadus/19/04_henry_alexander_mejia.html

- Molinari, C. A. J. (2021). La disciplina de la historia y la construcción del pensamiento administrativo. Teuken Bidikay, 12(19), 167–185. Recuperado de

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8761135>

- Mora Ruiz, M. (2003). Tendencias del Derecho Administrativo Ambiental: Análisis de Legislación y Jurisprudencia. Derecho y Conocimiento, 2, 419–436.

- Naciones Unidas. (1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo.

- Naciones Unidas. (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro.

- Naciones Unidas. (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

- Peña Chacón, M. (2021). Sentencias ambientales en el Antropoceno: Análisis del amparo en revisión 54/2021 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México. SCJN.

<https://huespedes.cica.es/gimadus/40/40-04-chacon.html>

- Piccini, J. E. (2011). El muestreo: Técnica al servicio de la valoración documental. Informatio, 14-16, 45-61.

- PNUD. (2014). Evaluación del desempeño ambiental de El Salvador 2007–2013. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- República de El Salvador. (1998). Ley de Medio Ambiente (Decreto Legislativo No. 233). Diario Oficial.
- Rivas Romero, V. A. (2018). Jurisprudencia constitucional sobre los Principios Constitucionales de la Administración Pública. Revista de Derecho Constitucional N.º 107. Corte Suprema de Justicia.
- Sanz Larruga, F. J. (2011). Sostenibilidad ambiental y Derecho Administrativo: ¿nuevo remedio ante la crisis económica o exigencia constitucional? Universidad de A Coruña.
- UNEP. (1999). Post-conflict environmental assessment: El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- UNEP. (2021). Environmental Rule of Law: First Global Report. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- UNFCCC. (2015). Acuerdo de París. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Uribe Vargas, D. (2010). Derecho internacional ambiental. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Ley de Medio Ambiente, Decreto n.º 233. Diario Oficial n.º 79, tomo 339, del 4 de mayo de 1998. El Salvador.
- Lozano Cutanda, Blanca (2016) Revista de Administración Pública ISSN-L: 0034-7639, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016), págs. 409-438

- Rivero Ortega, R. (2006). Derecho Administrativo y Medio Ambiente.

Marcial Pons.

ANEXOS

GUIA DE ENTREVISTA

Título de la Investigación: “El procedimiento Administrativo Sancionatorio en materia ambiental: efectos de la sentencia 115-2012 para la imposición de sanciones por infracciones ambientales”

Investigadores Responsables: José David Molina Silva y Liliana Patricia Reyes Zelaya

Grado Académico: Maestranter en Derecho Administrativo y Políticas Públicas

Institución: Universidad de El Salvador- Facultad Multidisciplinaria Oriental

Contacto:

Objetivo de la entrevista:

Recopilar información cualitativa sobre la aplicación del procedimiento administrativo sancionador ambiental en El Salvador, los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012, y explorar posibles reformas normativas para una protección ambiental más eficaz.

I. Datos de la persona entrevistada

Nombre: _____

Edad: _____

Profesión u Ocupación: _____

Experiencia en el área relacionada con el tema de investigación:

II. Preguntas de la entrevista

1. Marco general sobre la contaminación ambiental y legislación vigente

- Desde su perspectiva, ¿cómo se está abordando jurídicamente la contaminación ambiental en El Salvador?
- ¿Qué leyes considera más relevantes para la protección ambiental en el país?
- En su opinión, ¿el marco legal actual garantiza una protección efectiva del medio ambiente? ¿Por qué?

2. Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) en materia ambiental

- ¿Cómo describiría el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador ambiental en El Salvador?
- ¿Quiénes son los principales actores involucrados en este proceso?
- ¿Qué deficiencias ha identificado en el funcionamiento actual del PAS?

3. Efectos de la sentencia de inconstitucionalidad 115-2012

- ¿Cómo afectó la sentencia 115-2012, a su juicio, al procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental en El Salvador y cuáles fueron las consecuencias inmediatas y a largo plazo?
- ¿Considera que ha generado un vacío normativo significativo? ¿Cómo ha impactado esto en la gestión ambiental?
- ¿Existen mecanismos institucionales o alternativos que hayan intentado suplir ese vacío?

4. Derecho comparado

- ¿Conoce modelos o prácticas del derecho sancionador ambiental en países como Costa Rica, Chile o Colombia?
- Desde su experiencia, ¿cómo se compara el sistema salvadoreño con los de Costa Rica, Chile o Colombia en cuanto al derecho sancionador ambiental?
- ¿Qué elementos considera aplicables para mejorar el sistema salvadoreño?

5. Reforma al artículo 89 de la Ley de Medio Ambiente

- ¿Cuáles cree que deberían ser los elementos clave que debe contener el artículo 89 de la LMA para cumplir con la sentencia de inconstitucionalidad?
- ¿Cómo se podría garantizar que en una futura versión del art. 89 LMA cumpla con los principios constitucionales y al mismo tiempo sea efectiva para proteger el medio ambiente

Observaciones finales

¿Desea agregar alguna reflexión o experiencia personal relacionada con este tema?

Agradecemos sinceramente su tiempo y colaboración, su aporte es fundamental para el desarrollo de esta investigación.

115-2012.

Inconstitucionalidad.

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las catorce horas con cuarenta y un minutos del día treinta y uno de agosto de dos mil quince.

El presente proceso fue promovido por los ciudadanos Jimmy Francisco Ortíz Rodríguez, Ricardo Alberto Miranda Miranda, Karen Natalia Morales García, Yancy Elizabeth Ramos Valencia, Arely Argentina Alfaro López, José Luis Melara Carrillo, Luis Eduardo Ticas Hernández y Romeo Alejandro Pineda López, por medio del cual solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente (emitida por medio del Decreto Legislativo n° 233, de 2-III-1998, publicado en el Diario Oficial n° 79, tomo 339, de 4-V-1998 [en adelante “LMA”]), porque en su opinión, vulnera el artículo 15 de la Constitución de la República (o “Cn”).

Ha intervenido en el proceso, además de los actores, el Fiscal General de la República, no así la Asamblea Legislativa.

El contenido exacto del precepto legal cuestionado es el que sigue:

Ley del Medio Ambiente.

“FIJACIÓN DE LAS MULTAS

Art. 89.- Las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador.

Las infracciones menos graves se sancionarán de dos a cien salarios mínimos mensuales; y las graves, de ciento uno a cinco mil salarios mínimos mensuales.

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

I. I. A. En síntesis, los actores manifestaron que el art. 89 LMA transgrede el principio de legalidad –de la pena– (art. 15 Cn.), debido a que prevé una sanción indeterminada. Aseveraron que en nuestro país, el salario mínimo se clasifica con base en los siguientes sectores productivos: (i) comercio y servicio; (ii) industria; (iii) maquila textil y confección; y, (iv) agropecuario; de modo que, en el objeto de enjuiciamiento constitucional no se precisa cuál es el salario mínimo al que debe acudir para imponer una sanción. Agregan que, en realidad, el “salario mínimo urbano no se encuentra contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Sobre este punto, citaron la sentencia de 9-X-2007, Inc. 27-2006. No obstante, aclararon que si bien se refirió a la taxatividad de la sanción de multa en materia penal, dicho precedente es aplicable en materia de Derecho Administrativo Sancionador, como en el presente caso.

Por otro lado, los peticionarios afirmaron que el art. 89 LMA contraviene el derecho a la seguridad jurídica (arts. 1 y 2 inc. 1º Cn.), porque no establece en forma clara y precisa a qué salario mínimo se refiere, lo cual implica que, en el momento de aplicar la sanción administrativa, la determinación de la tarifa de la sanción a imponer quedará en el arbitrio del aplicador. Para ello, según los demandantes, tendrán que elegir dentro de una amplia gama de salarios que se refieren a varios rubros o sectores, como los recolectores de café, de la caña de azúcar, del algodón, etc.

B. Por auto de 24-IV-2013, esta Sala, por una parte, declaró improcedente la pretensión contenida en la demanda respecto de la inconstitucionalidad del art. 89 LMA, por la supuesta violación del derecho a la seguridad jurídica (art. 1 y 2 inc 1º Cn.), puesto que el argumento de los actores era reconducible, dado que la seguridad jurídica es un enfoque más genérico que el del principio de legalidad, porque este es una manifestación de aquel; y por otra, señaló que el problema jurídico que debía resolverse es si el establecimiento legal de salarios mínimos mensuales (cada uno equivalente a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador) en concepto de multa, viola la exigencia de *ley estricta* derivada del principio de legalidad –en lo que a la pena se refiere–.

2. Mediante oficio n° 2365, de 4-VI-2013, notificado ese mismo día, se ordenó la intervención de la Asamblea Legislativa, requiriéndose a ese Órgano de Estado el informe al que se refiere el art. 7 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (“LPrCn” en adelante). Pese a que le fueron conferidos diez días hábiles para ello –plazo que finalizó el 18-VI-2013–, en el presente caso, la autoridad demandada presentó el informe requerido hasta el 21-VI-2013, habiendo transcurrido el plazo legalmente establecido para tal efecto.

A. Al respecto, esta Sala estima ineludible desarrollar algunas consideraciones acerca del principio de preclusión y los efectos producidos en el proceso de inconstitucionalidad.

Tal como se indicó en la resolución de 9-I-2013, Inc. 87-2012, el proceso constitucional está destinado a brindar protección objetiva a la Constitución, y se concreta por medio de una serie de etapas relacionadas entre sí, de tal manera que cada una de ellas es presupuesto de la siguiente y esta, a su vez, de la posterior, las cuales están destinadas a realizar determinados actos procesales. Dicho aspecto justifica la idea de preclusión, con arreglo a la cual los actos procesales deben llevarse a cabo dentro de la oportunidad señalada por la ley o por resolución judicial para que produzcan los efectos que están llamados a cumplir.

Al respecto, esta Sala en la resolución del 23-X-2013, Amp. 373-2010, estableció que el principio de preclusión está íntimamente relacionado con la necesaria aceleración del proceso, así como con la lealtad procesal de las partes, pues a través de él van quedando firmes las distintas etapas del proceso, sin posibilidad de hacerlo retroceder injustificadamente o con claras intenciones de perjudicar el derecho de la otra parte.

Precisamente, aquí es donde cobra importancia, en toda su extensión, la noción de las cargas procesales, ya que, de no realizar el acto respectivo en el momento establecido por el legislador o el juez, se pierde la posibilidad de hacerlo después. Lo que se prohíbe es el retroceso en la estructura del proceso de inconstitucionalidad.

Para lograr un desarrollo eficaz en un proceso regido también por los principios de economía, celeridad y perentoriedad, es posible identificar, sin ánimo de exhaustividad, tres formas en que la preclusión puede operar: (i) por el vencimiento del plazo tipificado en la ley o establecido por medio de una decisión judicial dentro del cual debe ejercerse un derecho o carga procesal; (ii) por la realización de una actuación incompatible con la que está pendiente de ser realizada (v. g., el cumplimiento de una prestación impuesta por una sentencia cuando aún está pendiente el plazo para impugnarla hace perder la oportunidad para recurrirla); y (iii) por la ejecución de una facultad procesal antes del vencimiento del plazo legal para ello (por ejemplo, presentar un escrito de subsanación o de revocatoria en el primer día cuando aún faltan dos para que el plazo correspondiente expire).

En tales circunstancias, el acto de parte que ha sido realizado tendrá que mantenerse como válido, aunque no surtirá los efectos que con él se pretendían obtener, debido a que, al haber precluido la oportunidad para llevarlo a cabo, el operador jurídico tendrá que abstenerse de considerar lo que por medio de aquel se solicitaba. En ese sentido, si el órgano emisor de la norma impugnada no presentó de forma oportuna –pero sí extemporánea– el informe justificativo de la constitucionalidad del objeto de control no se tomará en cuenta.

B. Por todo lo antes expuesto, de acuerdo con el art. 5 inc. 2º LPrCn y como producto de la línea jurisprudencial consolidada sobre la preclusión de los actos en el proceso de inconstitucionalidad, el proceso continuó su trámite previsto, tal como se resolvió en el auto de 10-VII-2013; en consecuencia, teniendo en consideración la falta de diligencia oportuna por parte de la Asamblea Legislativa, para la presentación del informe a que se refiere el art. 7 LPrCn, en el presente caso, no se cuenta directamente con ninguna argumentación para justificar la

constitucionalidad de la normativa objetada.

3. Por último, al contestar el traslado que le fue conferido tal y como lo establece el art. 8 LPrCn, el Fiscal General de la República opinó lo siguiente:

A. En una primera acotación, se refirió al principio de legalidad en relación con las potestades normativas administrativas, alegando que las potestades de la administración necesitan ser regladas previo a que se ejerzan; de esta forma, citó la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el 27-VII-2009, referencia 369-C2004, y afirmó que, por las múltiples y crecientes actividades que ejerce la Administración Pública, no es posible determinar los límites que debe respetar en su quehacer cotidiano; en consecuencia a los entes que componen la Administración Pública se les otorgan dos tipos potestades: la reglada y la discrecional.

B. En apoyo a su argumento, indicó que el principio de reserva de ley es el medio para distribuir la facultad para producir disposiciones jurídicas entre los órganos y entes públicos con potestad para ello, otorgándole preferencia a la Asamblea Legislativa en relación por ciertos ámbitos de especial interés para los ciudadanos.

De esta manera, hizo referencia a algunos fundamentos jurídicos expresados por este Tribunal en la sentencia de 23-III-2001, Inc. 8-97, y a algunos expresados en la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo, el 27-VIII-2007, referencia 122-2005, para explicar que la reserva de ley establece la atribución de legislar de forma exclusiva algunas materias, dejando abierta la posibilidad para que otros entes con potestad normativa colaboren en la regulación de ciertas materias –reserva relativa–.

C. Luego de explicar algunas nociones sobre los principios de seguridad jurídica e igualdad, el interviniente analizó la pretensión de inconstitucionalidad, y de forma *inicial* precisó que, la pena de multa basada en salarios mínimos mensuales –art. 89 LMA– “... no violenta el art. 15 Cn.”, ya que sin perjuicio que el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Trabajo es quien establece los salarios mínimos, “... el tribunal deberá valorar lo más favorable al condenado” (sic), por lo tanto, dicho parámetro cuantitativo puede basarse en los salarios del sector “... comercio, servicio, industria y urbano”, lo cual, a su juicio, veda la posibilidad que pueda aplicarse “los salarios que pertenecen al sector rural...” (sic).

Ahora bien, el Fiscal General de la República aclaró que el término “multa” podría estar mal empleado en el objeto de control, porque, a su juicio, se trata de una sanción pecuniaria

basada en el salario mínimo, como una forma de retribución del daño causado por la comisión del ilícito penal, y toda acción penal conlleva el resarcimiento de un daño civil; por lo tanto, en su opinión, no existiría la transgresión constitucional alegada.

D. Por último, sin perjuicio de las *ambivalentes posiciones* que adoptó el interviniente antes aludido, éste concluyó que “... toda norma penal debe ser clara en la determinación de la categoría o especie que efectivamente la complementa, como exigencia del mandato de certeza, que deriva del principio de legalidad...” –art. 15 Cn.–, lo que según el Fiscal General de la República, no acontece en el art. 89 LMA, ya que no establece en forma clara y precisa a que salario mínimo se refiere, lo cual deja un ámbito de discrecionalidad difícilmente justificable.

Por lo anterior, pidió que se declare la inconstitucionalidad del objeto de control.

II. Una vez determinado el contenido del objeto de enjuiciamiento constitucional que ha sido controvertido en esta sede, corresponde ahora ordenar su examen de constitucionalidad de acuerdo con los razonamientos efectuados por los diferentes sujetos procesales (1), para tal efecto, en este apartado se enunciará el esquema de análisis de la pretensión planteada (2). Para hacerlo, es necesario identificar previamente el problema jurídico que debe ser resuelto a la vista de los motivos de inconstitucionalidad argüidos por los demandantes y la opinión del Fiscal General de la República.

1. Sintéticamente, los pretensores han sostenido que la inconstitucionalidad del art. 89 LMA se produce porque contraviene al principio de legalidad de la pena –art. 15 Cn.–, en cuanto consideran que, el objeto de control no especifica cuál será el salario aplicable para la determinación de las multas administrativas a imponer por las infracciones establecidas en la Ley de Medio Ambiente, dado que, según su opinión, el “salario mínimo urbano para la ciudad de San Salvador” no se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico vigente.

Por su parte, sin perjuicio de las posiciones contradictorias expuestas por el Fiscal General de la República, dicho interviniente consideró que al no establecerse concretamente en el objeto de control qué tipo de salario será el parámetro para imponer las multas, existe la vulneración constitucional alegada por los actores.

Por tanto, el problema jurídico a resolver en esta sentencia, es si el establecimiento legal de salarios mínimos mensuales (cada uno equivalente a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador) –en concepto de multa– viola la exigencia de *ley estricta* derivada del principio de legalidad.

2. Con base en lo expuesto y para tratar de manera coherente el motivo de inconstitucionalidad, en la presente decisión el Tribunal: (III) realizará algunas acotaciones sobre cómo los principios del Derecho Penal informan la creación e interpretación del Derecho Administrativo Sancionador; luego de ello, (IV) hará un análisis jurisprudencial del principio de legalidad penal desde un enfoque constitucional; así, con base en tales consideraciones; (V) resolverá, desde esta perspectiva, el enjuiciamiento constitucional de la disposición legal impugnada; y, (VI) dictará el fallo que corresponda.

III. I. A. La Administración Pública se entiende como el conjunto de entidades estatales encargadas de realizar las funciones de ejecución y gestión de la cosa pública, con la finalidad de satisfacer el interés general o colectivo. De ahí que se constituye en uno de los instrumentos más importantes con que cuenta el gobierno en su tarea de dirección política, económica y social del país. A fin de realizar la satisfacción de los intereses generales, la Administración cuenta con un poder no sólo de crear normas –generales, impersonales y abstractas– de rango inferior al legislativo, sino también para dictar decisiones y hacerlas ejecutar de forma inevitable (Sentencia de 29-IV-2013, Inc. 18-2008). Estas potestades se caracterizan como posibilidades y deberes de actuación que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración, para que puedan producir efectos jurídicos en la realidad y tengan la capacidad de imponer al administrado el deber de tolerancia al desarrollarse su ejercicio.

Dentro de ellas, para el caso concreto, interesa resaltar aquellas que se relacionan con el poder sancionatorio de la Administración, y cuyo ejercicio puede incidir negativamente en la esfera de los derechos fundamentales de quienes revisten la calidad de administrados. La importancia de esta potestad se manifiesta en el hecho de que, si fuera vedada a la Administración, significaría dejarla sin una herramienta muy eficaz para hacer cumplir el ordenamiento jurídico; en otras palabras, en la actualidad, es innegable que a través del Derecho Administrativo Sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades y servidores públicos (Sentencia de 13-II-2015, Inc. 21-2012).

Ahora bien, el ejercicio de este poder coercitivo –en términos históricos denominado

como *poder de policía*.— se encuentra sujeto a los condicionamientos exigibles a cualquier actuación administrativa, a saber: (i) *principio de habilitación previa*, para intervenir negativamente en los derechos fundamentales de los ciudadanos, la Administración necesita de un respaldo normativo explícito conforme a la reserva de ley formal. Se excluye entonces, toda posibilidad de que pueda imponer limitaciones a las libertades públicas sin norma legal que lo ampare; (ii) *principio de proporcionalidad*, debe existir congruencia entre los fines que persigue la actuación administrativa y las medidas de intervención utilizadas; en otros términos, los medios empleados deben corresponderse con los resultados obtenidos y ser los menos lesivos en cuanto su incidencia en la esfera jurídica de los administrados; (iii) *principio de igualdad*, conforme el art. 3 Cn., la actuación administrativa no puede tener como fundamento una discriminación o un tratamiento desigual irrazonable ante los diversos sectores de la población; y, (iv) *principio favor libertatis*, el cual implica que la Administración —dentro de todos aquellos medios posibles o admisibles para realizar una intervención— debe escoger aquél que resulte más favorable a las libertades ciudadanas (Sentencia de 29-VI-2015, Inc. 107-2012).

La conjugación de los principios de *proporcionalidad y favor libertatis*, generan toda una escala o progresión de la actividad administrativa que pueda significar una limitación a derechos fundamentales, a saber: (i) un *grado menor de intervención*, que conlleva la inscripción en un determinado registro o la obligación de soportar inspecciones; (ii) un *grado intermedio*, como acontece con la autorización, en el que la Administración corrobora que se dan las condiciones exigidas para una actividad; (iii) un *grado superior*, donde la actividad administrativa se concreta en prohibiciones y mandatos; y (iv) un *grado o nivel máximo*, en el que se encuentran las privaciones de derechos Fundamentales a favor del interés público.

B. En esa línea, para garantizar una adecuada intervención, el art. 14 Cn. habilita y condiciona constitucionalmente a la Administración Pública para que pueda sancionar las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas. Así lo ha reconocido este Tribunal desde la sentencia de 13-XII-88, Controversia 1-88, en la que afirmó que tal enclave constitucional es válido para el establecimiento de sanciones administrativas. Ahora bien, conforme al modelo constitucional y democrático del ejercicio del poder político, tal potestad sancionatoria se encuentra jurídicamente limitada por la ley, entendida ésta no únicamente como ley formal, sino también por las disposiciones del estatuto fundamental salvadoreño, es decir la misma Ley Suprema.

En efecto, sobre ello versa el denominado principio de legalidad, que determina que toda acción administrativa se presente como un ejercicio de poder atribuido previamente por la ley – art. 15 Cn.–, así como delimitado y construido por ella; de manera que no se pueda actuar sin una atribución normativa previa. De esta forma, la ley otorga o habilita a la Administración facultades de actuación que pueden producir efectos jurídicos como la imposición de una sanción, que puede ser de diversa naturaleza a las mencionadas en el art. 14 Cn., según se ha establecido en varios pronunciamientos de este Tribunal (Sentencias de 19-VII-2007 y 15-I-2004, Amps. 332-2006 y 1005-2002, respectivamente).

C. Por tanto, no debe perderse de vista que dicha potestad sancionadora es una de las facetas que el genérico poder punitivo del Estado muestra frente al administrado o sus servidores, pues la diferencia que posee con respecto a los ilícitos de naturaleza penal es nada más cuantitativa –en razón de la intensidad de la sanción a imponer–; lo anterior conlleva a considerar que la doctrina sobre la materia ha reconocido la aplicación de los principios y reglas constitucionalizadas que presiden el Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, con Fundamento en la homogeneización o unidad punitiva, siempre atendiendo a la singularidad en cada uno de sus procedimientos, en respuesta a la naturaleza de los ilícitos y de sus sanciones, así como a la mayor intervención de las sanciones administrativas sobre las penales en el ordenamiento jurídico; por ello, la aplicación de los principios y garantías que rigen en el ámbito de la legislación penal es igualmente exigible y aplicable en el Derecho Administrativo Sancionador (*Cfr.* Sentencia de 29-VI-2015, Inc. 107-2012 –ya citada–).

Así, conforme a la sentencia de 17-XII-1992, Inc. 3-92, se sostuvo la doctrina originada por la sentencia del Tribunal Constitucional español de 8-VI-1981 –ref. 2/1981–, en la que se afirmó que, con ciertos matices, los principios inspiradores del orden penal son de aplicación al Derecho Administrativo Sancionador, pues ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales; precedente judicial que fue aclarado en la sentencia pronunciada el 23-IX-2000, Amp. 330-2000, en la que Tribunal sostuvo que las potestades excepcionales de imponer arresto o multa conferidas a la administración deben entenderse en concordancia con toda la Ley Fundamental y no en forma aislada, de lo cual se colige que dichas medidas excepcionales se refieren estrictamente al orden del Derecho Penal, por lo que es pertinente recalcar que la potestad sancionatoria concedida a la administración no se limita a lo

taxativamente expuesto por el art. 14 Cn., dado que lo prescrito en cuanto al arresto y la multa son potestades punitivas de la administración pero en materia penal, y no administrativo sancionatoria, pues partir del supuesto que la administración en el resto de sus campos no puede sancionar a los administrados que incumplen la ley, sería quitarle la potestad de *imperium* contenida en la Constitución, al dejarla sin formas eficaces de hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

2. 4. En relación con lo anterior, cabe agregar que en el ámbito de los procedimientos que pretenden la determinación de la responsabilidad administrativa de una persona, también es exigible el cumplimiento de los principios y el respeto de los derechos que conforman el proceso constitucionalmente configurado.

En efecto, en materia procesal, en el marco del principio de legalidad es ineludible que la imposición de una sanción administrativa requiera la sustanciación de un procedimiento de comprobación del ilícito, el cual debe concluir con una decisión declarativa acerca de su existencia o no, imponiendo en el primer caso la sanción respectiva. Así, el art. 14 Cn. determina que la autoridad administrativa podrá aplicar las sanciones correspondientes por las contravenciones a las leyes, siempre y cuando se haya dado oportunidad de tramitar el debido proceso. Denominación que ha sido caracterizada por esta Sala como aquel proceso que, independientemente de la pretensión que en el mismo se ventile, respeta la estructura básica que la Constitución prescribe para toda clase de procesos (Sentencias de 2-VII-1998 y 26-VI-2000, Amps. 1-I-96 y 642-99, respectivamente). Por ello, el respeto a este principio no se satisface con cualquier forma de procedimiento, sino uno que respete el haz de derechos y garantías que contempla la Ley Fundamental.

Así, la presunción de inocencia, los derechos de audiencia y defensa, de probar, recurrir y el de un proceso público, conjuntamente con los principios de legalidad (en sus diferentes dimensiones), igualdad, contradicción, culpabilidad, proporcionalidad, y de *non bis in ídem*, son derechos y principios que deben compatibilizarse con la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, a fin de potenciar su aplicabilidad en tal ámbito.

3. Los anteriores principios -que sin duda deben adecuarse con la naturaleza del Derecho Administrativo Sancionador, a fin de potenciar su aplicabilidad- disciplinan tanto los ámbitos propios de la *heterotutela* -relaciones de la Administración hacia el exterior de su estructura- y *autotutela* -relaciones de la Administración hacia el interior de su estructura- administrativa,

especialmente en los ámbitos de naturaleza sancionatoria.

A. Mediante la primera faceta –la heterotutela– la Administración se plantea el resguardo y protección de los bienes jurídicos de naturaleza eminentemente social. O bien, como se ha sostenido en la jurisprudencia constitucional, dicha faceta policial administrativa enfrenta al Estado contra conductas ilegales de los administrados que atentan contra los bienes jurídicos precisados por la comunidad jurídica en que se concreta el interés general (Sentencia de 11-XI-2003, Inc. 16-2001).

En tal sentido, todos los administrados se encuentran sujetos al ámbito general de respeto y protección de aquellos aspectos que la comunidad jurídica considera valiosos y que ha elevado a un rango de protección legal mediante leyes penales o administrativas.

B. Pero también, el ejercicio del poder sancionatorio posee una faceta o dimensión *ad intra* o hacia su interior, respecto de aquellas personas con las que tiene relaciones de naturaleza especial y que van más allá de la vinculación del ciudadano promedio.

A tal fenómeno, la doctrina especializada ha denominado *relaciones de supremacía especial, relaciones especiales de sujeción o de intensa sujeción*, y en la que caben englobarse –no sin voces discrepantes en algunos casos– el régimen jurídico de los servidores públicos, los regímenes disciplinarios de carácter militar y policial, las regulaciones a determinados oficios y profesiones, así como las sanciones impuestas en ámbitos educativos o penitenciarios. Adicionalmente, cabe también dentro de este ámbito el régimen particular que se aplica a los concesionarios que desarrollan un servicio público, y en general, de todos aquellos que contratan bienes y servicios para la Administración Pública.

C. Al vincular las ideas hasta el momento desarrolladas, esta Sala advierte que *en el presente proceso se discute la constitucionalidad de una disposición legal que tiene por objeto sancionar las infracciones en el marco de la heterotutela, pues del contenido de la disposición legal objetada se infiere que, la aplicación de multas administrativas por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, previo la tramitación del debido proceso, está dirigida a los administrados que ocasionen danos al medio ambiente, a los recursos naturales o a la salud humana; en consecuencia, considerando los efectos negativos que puede traer aparejada la imposición de una multa en el patrimonio de las personas, se debe recordar la protección de bienes jurídicos –como el medio ambiente, para el presente caso–, no significa una zona en la que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración*

Pública pueda limitar los mismos .sin habilitación legal previa; y es que, estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y, por lo tanto, también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales, sin perjuicio que la Administración goza de un poder normativo y sancionatorio (Cfr. con Sentencia de 13-II-2015, Inc. 21-2012).

IV. Corresponde en este apartado, efectuar algunas consideraciones normativas, doctrinarias y jurisprudenciales en relación con el principio legalidad (con especial énfasis en la determinación de la pena), y la importante función que éste desempeña dentro del ámbito del poder punitivo estatal.

I. A. Como se había adelantado, la actuación de la Administración Pública tiene como *presupuesto previo y condicional el principio de habilitación previa*, conforme a ello, surge el concepto de legalidad que significa conformidad a la ley, por ello se llama “principio de legalidad” a la sujeción y el respeto por parte de las autoridades públicas al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende la normativa constitucional y legal aplicable; de este modo, la concreción del citado principio reafirma la seguridad jurídica del individuo, referente a que su situación no será modificada más que por procedimientos regulares y por autoridades competentes previamente establecidas (Sentencia de 25-XI-2002, Amp. 375-2002); de esta manera, en reiteradas resoluciones se ha manifestado que éste rige la actividad estatal, y que tal principio no hace referencia sólo a la legalidad secundaria, sino que se extiende al sistema normativo como unidad, es decir, la legalidad supone respeto al orden jurídico en su totalidad, lo que comprende, desde luego, la ley Fundamental. Y es que, el principio de legalidad expresamente consagrado en la Constitución, rige a todos los poderes públicos –en los que se incluye la Administración Pública–, por lo que toda actuación de ésta ha de presentarse necesariamente como ejercicio de un poder atribuido por ley, la que construye y delimita (Cfr. con Sentencia de 22-III-2002, Amp. 58-2001).

La jurisprudencia constitucional ha afirmado que el denominado principio de legalidad es una derivación conceptual de la seguridad jurídica, y que consiste en la sujeción del ejercicio de las potestades públicas al ordenamiento jurídico, todo ello como un pilar fundamental que da vida al Estado de Derecho. Como se advierte, el ideal esencial que persigue este principio, es que los miembros de la colectividad social sean gobernados por la voluntad racional y justa de las leyes y no por la voluntad arbitraria de los hombres (Sentencia de 14-II-1997, Inc. 15-96).

En esa línea, en materia penal, este principio adquiere connotaciones más acentuadas que

en las otras ramas jurídicas, en razón de los intereses que son puestos en juego: la protección de los diversos bienes jurídicos –individuales o colectivos– de la ciudadanía en general, y el derecho fundamental a la libertad –y otros conexos– de los cuales puede verse privado quien se indique como realizador o ayudante de un hecho delictivo, siendo confirmada tal aseveración por medio del proceso penal; siendo estas ideas plenamente trasladables al ámbito administrativo sancionador, pues, en definitiva, en ambos casos, se busca la verificación de la existencia del ilícito y la determinación de la responsabilidad del presunto infractor en aquél.

Por lo tanto, *la determinación prescriptiva de las conductas punibles y las subsecuentes penas o sanciones, obliga a que no se utilicen conceptos oscuros, indeterminados o inciertos, que puedan inducir a la arbitrariedad, pues cada individuo debe entender perfectamente a qué atenerse, lo que reclama al legislador que las leyes penales sean precisas y claras.*

B. En nuestra Ley Suprema, el principio de legalidad en materia punitiva se encuentra contemplado en el art. 15, el cual prescribe que «[n]adie puede ser juzgado sino conforme a las leyes promulgadas con anterioridad al hecho de que se trate, y por los tribunales que previamente haya establecido la ley»; en ese orden, tal canon constitucional establece un principio que debe ser *optimizado* por el legislador, en la medida de las posibilidades jurídicas y fácticas imperantes, debiendo entonces la Asamblea Legislativa concretizarlo en los diferentes ámbitos de aplicación en que este proceda.

Por su parte, en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, bajo similares estructuras lingüísticas, el mencionado principio se encuentra regulado en el art. 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y, 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos («[n]adie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello»); disposiciones convencionales que además de formar parte de nuestro ordenamiento jurídico –art. 144 inc. 2° Cn–, y por lo tanto, obligatorias para todos los poderes públicos, generan una análoga y mayor cobertura a la establecida en la llamada parte dogmática de nuestra Constitución, ofreciendo fructíferas directrices para una más expansiva y humana interpretación de las normas reguladoras de los derechos fundamentales reconocidos en la Ley Fundamental (*Cfr.* con Auto de 20-VI-2014, Inc.

36-2014), las cuales, en términos generales, indican que en materia penal –y por extensión la administrativa sancionadora y disciplinaria–, la fijación de los hechos que sean constitutivos de ilícitos o infracciones y las subsecuentes sanciones deben fijarse en una ley formal de manera previa, cierta e inequívoca.

En efecto, así se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sus sentencias del 2-II-2001 y 23-XI-2010, Casos *Baena Ricardo y otros vs. Panamá y Vélez Loor vs. Panamá*, párrafos 106 y 183, expresando que: “... el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la -fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva” (en similar sentido, se ha pronunciado en las Sentencias del 25-XI-2005 y 6-V-2008, Casos *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú* y *Yvon Neptune vs. Haití*, párrafos 187 y 125 respectivamente).

C. Entrelazando las anteriores premisas, y de acuerdo con la sentencia de 14-II-1997, Inc. 15-96 –ya citada–, el principio de legalidad comporta en el ámbito punitivo: (i) la *garantía criminal*, como seguridad que nadie será sancionado por hechos que no haya sido previamente tipificados como hechos punibles por la ley penal; (ii) la *garantía penal*, como seguridad que a nadie se le impondrá otra pena que la prevista en la ley penal para el respectivo delito; (iii) la *garantía jurisdiccional*, es decir, la seguridad que a nadie se le impondrá la pena prevista por la

ley para el hecho punible atribuido, sino como consecuencia de un proceso jurisdiccional que tenga por objeto la comprobación de la existencia de tal delito, y la averiguación de quién lo haya cometido, a fin de sancionar al culpable; y, (iv) la *garantía ejecutiva*, en el sentido que a nadie se le aplicará la pena en grado diverso o de modo diferente a la regulación específica que para tal efecto se haya hecho previamente en la ley.

Por ello, en el ámbito de la creación y aplicación del ordenamiento jurídico punitivo, este principio impone –al menos– tres exigencias, que conforman una descripción esquemática elemental: (i) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*; la cual exige la existencia de una ley promulgada con anterioridad a la ejecución del hecho que se pretende sancionar, impidiéndose con ello su aplicación retroactiva a situaciones anteriores a su vigencia; (ii) *nullum crimen, nulla poena sine lege escrita*, denominado también “principio de reserva”, el cual establece que la creación, modificación o derogación expresa leyes penales únicamente puede efectuarla el órgano constitucionalmente facultado para ello —en nuestro medio, el Órgano Legislativo, art. 131 ord. 5° Cn.—; y, (iii) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, que impone que la redacción normativa de la conducta penalmente prohibida así como de su pena sean claras, precisas e inequívocas (Cfr. con Sentencias de 28-V-1999, 13-VI-1999 y 25-XI-2002, Amps. 422-97, 419-98 y 375-2002, respectivamente); las anteriores exigencias permiten una correcta aplicación del Derecho por parte del juez penal u autoridad competente para la aplicación de la sanción, quien no puede castigar hechos distintos o imponer penas diferentes a las que ha establecido la voluntad general expresada en el parlamento –prohibición de la analogía *in malam partem*–

2. A. Consecuentemente, el principio de legalidad de la pena, en términos concretos implica, por una parte, la determinación de las penas o sanciones que correspondan a cada delito o infracción en abstracto debe hacerse con un carácter previo, claro e inequívoco, incluyendo las circunstancias modificativas de la responsabilidad –agravantes o atenuantes– y, las que puedan ser aplicadas a los distintos sujetos que intervienen en la comisión del hecho delictual –autores o partícipes en cualquier grado–; y, por otra, que no corresponde a la determinación que hace el legislador de manera abstracta, general y objetiva, sino a la realizada por juez o autoridad que en su aplicación descende de la norma legal para hacerla actuar en forma concreta, individual y subjetiva, que es lo que se conoce como la *dosimetría de la pena*.

Y es que, este principio no solo constituye una exigencia de seguridad jurídica que requiere el conocimiento previo de los delitos o infracciones y de las penas o sanciones, sino que

también constituye una garantía política hacia el individuo de que no puede ser sometido a penas o sanciones que no hayan sido establecidas previamente, evitando así los abusos de poder (Sentencias de 15-VI-2004 y 22-I-2010, Amps. 117-2003 y 471-2005, respectivamente).

Así, la garantía constitucional del principio de legalidad impone al legislador la obligación de definir previa, taxativa e inequívocamente las conductas consideradas como reprochables y las sanciones en las que incurrirá quien cometa alguna de las conductas prohibidas, pues sólo de esa manera el principio de legalidad cumple verdaderamente su función garantista y democrática, protege la libertad de las personas y asegura la igualdad ante el poder punitivo estatal.

B. Por ello, cuando el legislador incumple tales obligaciones, la norma en cuestión viola la Constitución, bien sea porque no determine claramente la conducta reprochada, o porque no define claramente cuál es la sanción que debe imponerse o los criterios que claramente permiten su determinación; por lo tanto, el mandato contenido en el art. 15 Cn. exige del Órgano Legislativo definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas, el señalamiento anticipado de las respectivas sanciones, el establecimiento de las reglas sustantivas y procesales para la investigación y la definición de las autoridades competentes que dirijan y resuelvan sobre la responsabilidad del procesado.

3. A efectos de esta sentencia, conviene referirse particularmente al principio últimamente expresado, relacionado con la técnica legislativa de las leyes penales en blanco.

A. Básicamente, la “ley penal en blanco” es aquella disposición que remite el complemento de un precepto a una disposición distinta cualesquiera que sean el origen y ubicación de esta última (Sentencia de 5-VI-2009, Inc. 108-2007).

Generalmente, tal complementación implica la remisión a una disposición diferente a la penal, que puede ser del mismo rango normativo (*normas penales en blanco impropias*) o de uno inferior (*normas penales en blanco propias*). En cuanto a las segundas, éstas se caracterizan por requerir el reenvío a disposiciones creadas por órganos distintos al Legislativo y de inferior jerarquía (disposición reglamentaria, ordenanza, acto administrativo, etc.) – Sentencia de 9-X-2007, Inc. 27-2006–.

Asimismo, en la sentencia precitada, se sostuvo que un amplio sector doctrinario reconoce la necesidad de hacer uso de esta técnica legislativa al existir sectores sociales altamente dinámicos (medio ambiente, salud pública, comercio exterior, seguridad vial, entre otros), y cuya

ordenación jurídica debe adecuarse con celeridad a tal realidad. Pero también, la proliferación en los estatutos punitivos dan lugar a una serie de desventajas como son: (i) la excesiva indeterminación de la conducta típica con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica y la función preventivo-general que la norma aporta a los ciudadanos; (ii) las dificultades que entrañan al aplicador del Derecho Penal en la tarea interpretativa, pues le obligan a remitirse a ámbitos jurídicos o que le son desconocidos o que, por lo menos, no conoce tan bien como el penal propiamente dicho; además de encontrarse con la discordancia relativa al alcance y contenido de ambos tipos de normas; y, por último, (iii) quizás el problema más importante relativo a las leyes penales en blanco propias, cuando el complemento de la norma penal constituye una disposición emanada de una autoridad diferente al Legislativo, y que suele ser regularmente de inferior jerarquía, lo cual pudiera constituir una infracción al principio constitucional de la división de poderes dentro del marco del Estado Constitucional.

B. Sin perjuicio de las anteriores consecuencias, el uso de este tipo de técnicas legislativas no resulta *per se* inconstitucional, pues, si la protección penal del bien jurídico se encuentra inexorablemente relacionada con aquellos sectores sociales cuya regulación jurídica no puede permanecer estática y, además, si el núcleo de la prohibición penal aparece claramente detallado en el tipo, teniendo el reenvío un carácter expreso y netamente complementario, tal técnica legislativa se encuentra dentro de los ámbitos de admisibilidad.

Con fundamento en la anterior premisa, debe distinguirse entre: (i) leyes penales en blanco en “sentido estricto”, es decir, aquellas que establecen la sanción a imponer, siendo necesario complementar el supuesto de hecho; y, (ii) leyes penales en blanco “al revés” –tópico aplicable al presente proceso– en las que la conducta prohibida está plenamente descrita, más no la consecuencia jurídica cuya determinación requiere de otra norma. Por lo tanto, la única manera de solventar estas contradicciones entre esta técnica legislativa y el principio de legalidad, radica en fijarle límites a su utilización (Sentencia de 21-VIII-2009, Inc. 55-2006).

En consecuencia, *el legislador tiene siempre la posibilidad de recurrir a la complementación normativa por medio de un reenvío exterior, es decir, a otra disposición de igual o inferior rango legal, siempre que la naturaleza de la materia así lo exija, y describa de firma clara, precisa e inequívoca tanto la conducta penalmente sancionada y la sanción a imponer, no pudiendo dejar su determinación absoluta o completa a una autoridad distinta, particularmente de inferior rango.*

C. Aquí vale la pena citar de forma ilustrativa, los parámetros que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional español en sus ya célebres sentencias emitidas el 5-VII-1990, 16-IX-1992 y 28-II-1994 en relación con el tema. Así, ha afirmado que el reenvío a un reglamento para la complementación de la norma penal resulta válido bajo estas condiciones: (i) que el reenvío sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido; y (ii) que el tipo penal contenga la pena y el núcleo esencial de la materia de prohibición, satisfaciendo con ello la exigencia de certeza. De acuerdo con tales fallos, el reenvío a materias diferentes del tipo ha de tener un carácter adjetivo o complementario, más no principal.

En esa línea, la jurisprudencia constitucional ha advertido que, se trata de consideraciones igualmente valederas con relación al Derecho Penal salvadoreño, y que son atendibles en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, por lo que esta Sala igualmente suscribe como requisitos y parámetros obligatorios a los cuales debe sujetarse la actividad legisferante en el ámbito punitivo.

D. Conforme el artículo impugnado –art. 89 LMA–, las multas se establecerán en salarios mínimos mensuales, equivaliendo cada salario mínimo mensual a treinta salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador, *sin especificar qué se entenderá por éste último*.

A partir de lo expuesto, *la facultad que tiene el Órgano Legislativo para hacer uso de la “ley penal en blanco al revés”, en el caso concreto, tiene como límite que, la prescripción en la tasa de la multa o sanciones económicas conforme a un parámetro abstracto como el salario mínimo, debe hacerse de forma expresa por parte del legislador sobre la especie de salario al que se acudirá según el sector productivo o la clasificación que emite el Órgano Ejecutivo, para no generar violaciones a la seguridad jurídica y al principio de legalidad penal.*

Por lo tanto, conviene recordar que, los tribunales jurisdiccionales y las demás autoridades públicas deben actuar de conformidad a todo el ordenamiento jurídico y no sólo en atención a las normas que regulan una actuación específica, tal como lo establece la Constitución y el principio de unidad del ordenamiento jurídico; de manera que, el operador jurídico debe: (i) identificar las disposiciones legales que incidan relevantemente en la interpretación de otras y, (ii) realizar una interpretación sistemática, integral y armónica de las mismas a la luz de los contenidos constitucionales (*Cfr.* con Sentencias de 17-XI-2014 y 26-VI-2015, Incs. 59-2014 y 46-2012); en consecuencia, debe acudirse a los cuerpos normativos que fijan los salarios mínimos

en El Salvador.

Y es que, tal como lo prescribe el art. 38 ord. 2º Cn., todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente; para fijarlo, la Ley Suprema establece que se deberá atender sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares; parámetros que son desarrollados en los arts. 155 al 159 del Código de Trabajo, y que actualmente, son concretizados normativamente por medio de la determinación de la siguiente tipología salarial: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; (iii) trabajadores de maquila textil y confección; y (iv) trabajadores agropecuarios (este último subdividido en los salarios correspondientes a las cosechas de café, caña de azúcar y algodón), contentivos en los Decretos Ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 todos del 1-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de 1-VII-2013.

De lo anterior, *este Tribunal entiende que la categoría del salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador no ha sido previsto por el ordenamiento jurídico, ya que no es uno de los parámetros desarrollados por medio de los Decretos Ejecutivos que fijan el salario mínimo de la nación.*

V. A continuación se realizará el examen del motivo de inconstitucionalidad planteado.

1. De forma concreta, los demandantes –y, en última instancia el Fiscal General de la República– señalaron que el objeto de control conculca el principio constitucional prescrito en el art. 15 Cn., pues, el salario mínimo diario urbano para la ciudad de San Salvador –que constituye la base cuantitativa para la imposición de la multa prescrita en el art. 89 LMA–, no es contemplado en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual es contrario al principio de legalidad. en su variante del *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*.

En ese orden, tal como se ha expresado en esta decisión, el uso de la técnica del reenvío para la integración de la consecuencia jurídica de una disposición punitiva está condicionado a que esta última debe expresar claramente el objeto de complemento, y éste debe encontrarse estipulado en forma precisa e inequívoca.

En efecto, si el fundamento principal del *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta* consiste en la necesidad de garantizar al ciudadano que siempre será advertido lo que está amenazado con una pena mediante una ley formal preexistente en la cual se encuentre determinado, esto debe ser garantizado tanto por la norma que expresa el reenvío como por la

norma que sirve de complemento.

En otras palabras, y siguiendo a Enrique Cury, “la disposición complementaria debe formularse de manera que, conjuntamente con la ley en blanco, describa el hecho mandado o prohibido de tal modo que, al conocerlas, un hombre común sepa precisamente lo que debe hacer o no hacer para evitar la imposición de una pena”.

2. En conclusión, dada su actualidad o dinamismo y el fácil manejo de los mismos, es válido establecer valores abstractos que complementen a la norma penal en blanco; sin embargo, ésta debe ser clara en la determinación de la categoría o especie que efectivamente lo complementa, como exigencia del mandato de certeza que deriva del principio de legalidad penal –art. 15 Cn.–.

Empero, ello no acontece en lo dispuesto en el art. 89 LMA, en el que, se hace referencia a la unidad económica de “salarios mínimos diarios urbanos vigentes para la ciudad de San Salvador”, y siendo que dicho término que no resulta contemplado en los Decretos Ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 todos del I-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de I-VII-2013, que establecen la clasificación del salario mínimo según los sectores productivos de la nación de la forma siguiente: (i) trabajadores de comercio y servicio; (ii) trabajadores de industria; (iii) trabajadores de maquila textil y confección; y (iv) trabajadores agropecuarios (este último sub-dividido en los salarios correspondientes a las cosechas de café, caña de azúcar y algodón.); se concluye que la disposición legal objetada no precisa a cuál salario acudir de la tipología antes mencionada.

En efecto, en cada prescripción que tase la multa o sanciones económicas a partir un parámetro abstracto como el salario mínimo, es endosable el señalamiento expreso por parte del Órgano Legislativo, respecto a la especie de salario al que se acudirá según el sector productivo o la clasificación que sobre los mismos emite el Órgano Ejecutivo, para no generar violaciones a la seguridad jurídica y al principio de legalidad penal.

En el presente caso, existe una excesiva indeterminación de qué rubro económico debe ser tenido en cuenta para la integración de la sanción penal. Y origina un ámbito de discrecionalidad judicial difícilmente justificable, derivada de una defectuosa regulación de la materia, la cual pone en serio riesgo la aplicación efectiva del Derecho Administrativo Sancionador, con el consiguiente desmedro de la seguridad jurídica en general.

Distinto es el caso en el cual se indique, cuando menos, el sector productivo al que dicho

salario mínimo sea aplicable, pues esto reduce la indeterminación, y proporciona un grado de certeza cuantificable según se trate del salario mínimo para trabajadores de la industria, comercio y servicios, maquila textil y confección o trabajadores agropecuarios, entre otros fijados por el Órgano Ejecutivo.

En consecuencia, el principio de legalidad exige el estricto sometimiento del aplicador la ley, vedando todo margen de arbitrio o de discrecionalidad en su aplicación; lo que, en el Derecho Administrativo Sancionador, se traduce en la necesaria predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones -en su versión sustantiva-, y de las autoridades, procedimientos y competencias -en su versión procesal-; por tanto, *es viable afirmar que el objeto de control no cumple con la primera de las facetas apuntadas, por lo tanto, no es conforme a la Constitución.*

3. De esta manera, siendo patente la indeterminación en la que incurre el legislador al normar el parámetro cuantitativo -salario mínimo- por el que se calculará la multa a imponer por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales a los administrados que ocasionen daños al medio ambiente, a los recursos naturales o a la salud humana; al no indicar clara y específicamente cuál de los salarios mínimos vigente en el ordenamiento jurídico será la base para establecer aquella sanción, este Tribunal considera que *el art. 89 LMA es inconstitucional por la infracción al principio de legalidad -art. 15 Cn.- y así deberá declararse.*

VI. Con base en las razones expuestas, disposiciones constitucionales citadas y artículos 10 y 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1. *Declárase inconstitucional, de un modo general y obligatorio, el artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente, en lo relativo a la consecuencia jurídico-penal de multa, por inobservancia del principio constitucional de legalidad penal -art. 15 de la Constitución de la República-, en la medida que el reenvío para su complementación no tiene existencia alguna en los Decretos Ejecutivos n° 103, 104, 105 y 106 todos del 1-VII-2013, publicados en el Diario Oficial n° 119, tomo 400, de 1-VII-2013.*

En consecuencia, la presente declaratoria de inconstitucionalidad tiene efecto sobre los incisos 1° y 2° del artículo precitado, quedando excluido el inciso 3° del artículo 89 de la Ley del Medio Ambiente.

2. *Notifíquese* la presente resolución a todos los intervinientes.

3. *Publíquese* esta Sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, debiendo remitirse copia de la misma al Director de dicha institución oficial.

A. PINEDA-----F. MELENDEZ,-----J. B. JAIME -----E. S. BLANCO R.-----R.
E. GONZALEZ-----PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE
LO SUSCRIBEN-----X. M. L.-----SRIA---INTA-----RUBRICADAS.-

UNIDAD DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA (UAIP)



MINISTERIO DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS
NATURALES

RESOLUCIÓN EN RESPUESTA A SOLICITUD DE INFORMACIÓN MARN UAIP N°2024-00009

San Salvador, a las diez horas con veinte minutos del día martes treinta de enero de dos mil veintitrés, EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, luego de haber recibido y admitido la solicitud de información No. MARN-2024-00009, presentada ante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) de esta dependencia por parte del Señor JOSÉ DAVID MOLINA SILVA Quien se identifica con su respectivo documento único de identidad personal (DUI) y solicita la siguiente información:

- **"Información sobre procedimientos administrativos sancionatorios, multas impuestas por infracciones ambientales y el dato estadístico de las mismas, sobre las que fueron impuestas en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 o de los años en que se hayan impuesto dichas multas; además del dato de infracciones ambientales registradas en los referidos años".**

Considerando que la solicitud cumple con todos los requisitos establecidos en el art. 66 de La ley de Acceso a la Información Pública y los arts. 50, 54 del Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública. Por lo que esta Unidad procedió a admitirla y solicitar la información a la Dirección Legal (DLG), de esta Cartera de Estado, por ser la Dirección competente para brindar respuesta a los requerimientos de esta solicitud.

La DLG envió la siguiente respuesta: **"Esta dirección se adhiere a la Declaración de Reserva de Información, Número 20-2021 por lo que dicha información no puede ser proporcionada"** (Ver nota adjunta).

Con base a respuesta brindada por la Dirección Legal, informamos que la Ley de Acceso a la Información Pública dispone en el Art. 19, literal "e" lo siguiente: "Es información reservada: literal e): "La que contenga opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva". Por lo que le remitimos al Portal de Transparencia en donde encontrará el índice de información reservada, que incluye la Declaratoria de Reserva N020-2021 que vence el 03 de marzo de 2028, a continuación, el enlace: <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/marn/documents/indice-de-informacion-reservada>


Licda. Sandra de López
Oficial de Información, MARN



"En cumplimiento con el artículo 104 de la Ley de Procedimientos Administrativos, se hace del conocimiento del usuario que la presente resolución admite el recurso de Apelación, según lo establecido en el artículo 82 de la Ley de Acceso a la Información Pública. Dicho recurso podrá interponerse ante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) o ante la presente Oficial de Información dentro de un plazo no mayor de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución. El caso se interponga ante la oficial de información, se procederá a remilir el recurso al IAIP, quien será el encargado de resolverlo".

PS



MINISTERIO DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS
NATURALES

DIRECCIÓN LEGAL

Respuesta a de Solicitud UAIP-2024-00009

Información solicitada:

1. *Información sobre procedimientos administrativos sancionatorios, multas impuestas por infracciones ambientales y el dato estadístico de las mismas, sobre las que fueron impuestas en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 o de los años en que se hayan impuesto dichas multas; además del dato de infracciones ambientales registradas en los referidos años."*

Respuesta:

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de su Dirección Legal informa que con respecto a la solicitud de información "sobre procedimientos administrativos sancionatorios, multas impuestas por infracciones ambientales y el dato estadístico de las mismas, sobre las que fueron impuestas en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 o de los años en que se hayan impuesto dichas multas; además del dato de infracciones ambientales registradas en los referidos años." Esta Dirección se adhiere a la Declaración de Reserva de Información, Número 20-2021, por lo que dicha información no puede ser proporcionada.

En cuanto al "dato de infracciones ambientales registradas en los referidos años." esta Dirección no cuenta con dicha información.


Lcda. Mima Patricia de Patiño
Directora Legal





MINISTERIO DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS
NATURALES

DECLARACIÓN DE RESERVA DE INFORMACIÓN

Número de declaración de reserva: 20-2021

1 Datos sobre información clasificada

a. Nombre de la unidad administrativa responsable de la información:	DIRECCION LEGAL
b. Código institucional de la unidad: DLG	
c. Órgano, ente o fuente que produjo la información:	DIRECCION LEGAL
d. Fecha en que se generó, ingresó o transformó la información.	
Fecha de ingreso:	N/A
Fecha de generación:	3/05/2021
Fecha de Transformación:	N/A
e. Fecha de Declaratoria de Reserva:	3 DE MAYO DE 2021
f. Plazo de Reserva:	7 AÑOS
g. Fecha del cumplimiento del plazo de reserva:	3 DE MAYO DE 2028

2 Sobre la clasificación de la información

Tipo de Clasificación:

Total Parcial

3 Nombre del expediente y/o documento reservado

1. Procedimientos Administrativos Sancionatorios tramitados con base a la Ley del Medio Ambiente, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y Ley de Conservación de Vida Silvestre.
2. Procedimientos Administrativos de Medidas Preventivas tramitados con base a la Ley del Medio Ambiente.

4 Clasificación parcial del documento

DETALLE DE LOS APARTADOS QUE ESTÁN CLASIFICADOS	FOLIOS EN LOS QUE CONSTA	RESUMEN DEL CONTENIDO
N/A	N/A	N/A

5 Declaración de reserva. Motivación**5.1 Escogitación del motivo legal concreto invocable (Art. 19 LAIP)**

SUPUESTOS REGULADOS	SELECCIÓN
a. Los planes militares secretos y las negociaciones políticas a que se refiere el Art. 168 ordinal 7º de la Constitución.	
b. La que perjudique o ponga en riesgo la defensa nacional y la seguridad pública	
c. La que menoscabe las relaciones internacionales	
d. La que ponga en peligro evidente la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.	
e. La que contenga opiniones o recomendaciones que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.	X
f. La que cause un serio perjuicio en la prevención, investigación o persecución de actos ilícitos, en la administración de justicia o en la verificación del cumplimiento de las leyes.	X
g. La que comprometiera las estrategias y funciones estatales en procedimientos judiciales o administrativos en curso.	X
h. La que pueda generar una ventaja indebida a una persona en perjuicio de un tercero.	

6 Concretización de cumplimiento de los supuestos propios de la disposición escogida.

Es necesario clasificar como información reservada la documentación de la que están conformados los procedimientos administrativos sancionatorios tramitados con base a la Legislación Ambiental, así como los de medidas preventivas tramitados con base a la Ley del Medio Ambiente.

El artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información establece taxativamente los supuestos en los cuales es procedente clasificar la información como reservada; en ese sentido los literales e), d) y f), se adecuan a la información que puede generarse en la tramitación de los procedimientos administrativos, por lo que es procedente excluirla temporalmente del conocimiento del público en general; ya que habilitar que terceros puedan tener acceso a información que se genera o produce durante la gestión o instrucción de los procedimientos en mención, puede entorpecer los procesos deliberativos de los mismos, causar perjuicios en la investigación, persecución de ilícitos o verificación de cumplimientos de leyes; así como comprometer la eficacia de la actividad estatal de sancionar a los infractores de las leyes ambientales.

Que en tal sentido el acceso o liberación de la información en comento puede causar perjuicios al interés jurídicamente protegido como es el derecho a un medio ambiente sano según lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución.



7 Definición de acceso a la información reservada

FUNCIONARIO(S) QUE POSEE(N) ACCESO		
NOMBRE COMPLETO	CARGO QUE DESEMPEÑA	MOTIVO POR EL QUE SE LE CONFIERE ACCESO A LA INFORMACIÓN
Arq. Fernando Andrés López Larreynaga	Ministro	Titular de la Institución
Lic. Carlos Elías Roque Bueso	Director Legal	Por estar a cargo del personal que diligencia los procedimientos administrativo sancionatorios y de medidas preventivas

8 Funcionario que propone la clasificación

Lic. Carlos Elías Roque Bueso		
Director Legal	Firma	
Fecha de emisión de la solicitud de Reserva: 03 de mayo de 2021		

9 Funcionario responsable de la clasificación

Arq. Fernando Andrés López Larreynaga		
Ministro	Firma de emisión de la Declaración de Reserva	