

III. MARCO JURIDICO.

Uno de los aspectos fundamentales que determinan el papel que deben desempeñar los miembros de la sociedad cuando se presentan situaciones de crisis, es el marco jurídico, ya que éste delimita su accionar dentro de la prevención, mitigación y atención de los desastres. De ahí la necesidad de conocer la legislación existente acerca de las situaciones de desastre.

Una de las mayores limitantes para el estudio de las leyes estriba en la gran dispersión de las mismas, lo que en alguna medida restringe el alcance de este análisis. No obstante, es claro que en muchos de los casos, exceptuada la Ley de Defensa Civil, las leyes tocan el tema de una manera indirecta o superficial.

En este sentido, cuando se revisa el marco jurídico, se detecta que salvo ciertos artículos contenidos dentro de la ley forestal vigente, y que se refieren a la prevención de incendios forestales, el código de salud y algunas disposiciones sobre urbanismo y construcción, toda la legislación gira alrededor de la atención de la emergencia, sin establecer normativas claras acerca de su prevención.

3.1. Constitución Política

La constitución política constituye la máxima normativa que rige todo el sistema social, político y económico de los habitantes del país. En ella se plasman los principios fundamentales de los cuales deriva toda la legislación secundaria que regula en forma específica las acciones de la sociedad dentro de los diferentes aspectos de la vida nacional.

3.1.1. De los desastres originados por fenómenos naturales.

Dentro de la Constitución se encuentra una serie de artículos que en cierta forma se refieren a la atención de las situaciones de emergencia, éstos se describen a continuación:

El Título II, Capítulo I, Art. 9, determina que nadie puede ser obligado a realizar trabajos o prestar servicios personales sin justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo en los casos de calamidad pública y en los demás casos señalados por la ley.

En el Título II, Capítulo I, Sección segunda, Art. 29, se establece que en casos de guerra, invasión del territorio, rebelión, sedición, catástrofe, epidemia u otra calamidad, se suspenderán las garantías constitucionales en parte o en todo el territorio nacional.

El Título V, Art. 106, determina que "la expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. Cuando la

expropiación sea motivada por causas provenientes de guerra, de calamidad pública o cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de agua o energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, caminos o vías públicas de cualquier clase, la indemnización podrá no ser previa..."

De acuerdo al Título VI, Capítulo I, Sección primera, Art. 131, inciso 6, corresponde a la Asamblea Legislativa decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastasen las rentas públicas ordinarias.

El mismo artículo, en el inciso 27, establece que corresponde a la Asamblea Legislativa suspender y restablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el Art. 29 de la Constitución, en votación nominal y pública con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos.

En la Sección Tercera, el artículo 148 concede atribuciones a la Asamblea Legislativa para que faculte al Organismo Ejecutivo para la contratación de empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, cuando una grave y urgente necesidad lo demande, y para que garantice obligaciones contraídas por entidades estatales o municipales. El mismo artículo establece la mecánica que debe seguirse para la aprobación de los empréstitos.

El Capítulo II establece las atribuciones del Consejo de Ministros, y específicamente el Art. 167 faculta a esta instancia para:

-Autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviese reunida, informando inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida, a efecto de que reunida que fuere ésta, apruebe o no los créditos correspondientes (inciso 4º).

-Proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías a que se refiere el Art. 29 de la Constitución (inciso 5º).

-Suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de la Constitución, si la Asamblea Legislativa no estuviese reunida. En el primer caso, dará cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta (inciso 6º).

El Capítulo VIII, en el Art. 212, entre otras funciones establecidas para la Fuerza Armada, determina que ésta colaborará

en las obras de beneficio público que le encomiende el Organo Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional

Todo este articulado pone en evidencia el vacío jurídico que sobre la prevención de los desastres existe y se concreta a establecer algunas atribuciones para las diferentes instituciones gubernamentales dentro de las situaciones de calamidad. Estas son acciones puntuales que responden únicamente a la emergencia, olvidando que al menos para la rehabilitación debería existir un marco legal que obligue al Estado a garantizar el proceso de reconstrucción en su sentido más amplio.

Si, como se mencionó, la Constitución representa la base sobre la cual se define el quehacer de toda una nación, es de esperar que en la legislación secundaria vigente tampoco se encuentre claramente establecido un sistema que apunte hacia acciones de prevención y mitigación.

El único artículo que se encontró dentro de la Constitución, que de alguna manera podría interpretarse como coadyuvante a reducir la vulnerabilidad de la población -aunque sólo de forma implícita- es el siguiente:

El Título V, el cual se refiere al orden económico, establece en el Art. 101, entre otras disposiciones, que "el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos..."

Bajo la concepción de que el mejoramiento del nivel de vida de la población es en esencia el factor primario para hacer menos vulnerable a la sociedad, podría asumirse que la prevención y mitigación de los desastres en función de elevar las condiciones de vivienda, salud y servicios básicos de la población más desprotegida, es un mandato constitucional para el Estado.

3.1.2. De los desastres provocados por el ser humano.

Si se considera que las reformas que se hicieron en 1991/92 a la Constitución de 1983 establecen una base jurídica para superar las condiciones internas que dieron origen al conflicto armado, entonces podría afirmarse que la legislación para esa categoría de desastres es suficiente.

En capítulos anteriores se ha apuntado la urgente necesidad de adoptar medidas que frenen la destrucción de los recursos naturales en orden a evitar una situación de desastre ecológico que, de otro modo, sería inminente. Entre tales medidas se encuentra la aplicación de las regulaciones legales que existen al respecto y

que se describen en los siguientes artículos:

Título II, Capítulo II, Sección Tercera, Art. 60: "...En todos los centros docentes, públicos o privados, civiles o militares, será obligatoria la enseñanza de la historia nacional, el civismo, la moral, la Constitución de la República, los derechos humanos y la conservación de los recursos naturales..."

En el Art. 63 de la misma Sección se señala que la riqueza artística, histórica y arqueológica del país forma parte del tesoro cultural salvadoreño, el cual queda bajo la salvaguardia del Estado y sujeto a leyes especiales para su conservación.

En la Sección Cuarta del mismo Capítulo, los Arts. 65 y 69 determinan que:

-La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y establecimiento.

-El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia. Asimismo, el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar.

El Título III, Art. 84, determina la jurisdicción, soberanía e irreductibilidad del territorio de El Salvador, el cual comprende: el área continental e insular con su espacio aéreo, subsuelo y la plataforma continental e insular. Además, se establece la soberanía y jurisdicción que el Estado salvadoreño ejerce sobre el mar, el subsuelo y el lecho marino dentro de las aguas territoriales.

En el Art. 101 -arriba citado- el Título V menciona la necesidad de promover el desarrollo económico y social mediante el uso racional de los recursos.

El Art. 103 faculta al Estado para que otorgue concesiones para la explotación del subsuelo.

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

En el Art. 117 se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de

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

Aunque dentro de la Constitución no haya un capítulo especial dedicado al medio ambiente, sí se encuentran normativas puntuales sobre la delimitación del territorio que debe entenderse es el área que el Estado -entre otras cosas- tiene la obligación de proteger; así también establece el dominio estatal sobre el subsuelo y la custodia sobre el tesoro cultural salvadoreño. Es de destacar la obligatoriedad de incluir el estudio de la conservación de los recursos naturales en todos los centros educativos del país. No obstante, tal prescripción debería contemplar además de la conservación de los recursos, la protección del medio ambiente.

Otro punto que cabe resaltar son las regulaciones que obligan a proteger la salud de la población mediante el control de calidad de los productos y las condiciones del medio ambiente. De esta manera el Estado y los habitantes están en el deber de evitar aquellas prácticas que atenten contra el mismo. A este respecto, la Constitución es muy clara, ya que define la instancia encargada de velar por el cumplimiento de tales disposiciones.

El declarar que el Estado fomentará el desarrollo económico y social mediante el uso racional de los recursos naturales y la distribución equitativa del producto de las actividades económicas relacionadas con los mismos, hace suponer la intencionalidad de conducir al país hacia una aproximación de desarrollo sostenible.

Finalmente, el Art. 117 formula de una manera bastante precisa los principios básicos sobre los cuales se fundamenta la legislación secundaria. Este artículo encierra al menos tres aspectos relevantes:

1. La declaratoria de que la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales es de interés social, ubica a éstos en una situación privilegiada y demuestra cierto grado de interés sobre el problema del medio ambiente.
2. Los incentivos económicos y la asistencia técnica son dos puntos importantes que pueden estimular acciones tendientes a favorecer el uso racional de los recursos naturales; y
3. Las leyes especiales, con lo cual se reconoce la importancia y especificidad del tema, aun cuando, por otra parte, no se señalan las instancias que darán cumplimiento a tales disposiciones.

3.2. Legislación Secundaria.

Dentro de la legislación secundaria se encuentran los tratados, códigos, leyes, reglamentos y ordenanzas municipales. A

este nivel se encuentra generalmente una gran dispersión, dualidad de funciones y muy poca claridad en lo que se refiere a su elaboración y aplicación.

3.2.1. De los desastres originados por fenómenos naturales.

a. Ley de Defensa Civil.

Esta es la única ley específica que está dirigida a la atención de situaciones de emergencia. Fue sancionada mediante el decreto legislativo No.498 y publicada el 8 de Abril de 1976, en el diario oficial No. 79, tomo 251 de fecha 23 de ese mismo mes. Los objetivos del sistema de defensa civil creado por dicha ley son los siguientes:

- A. Prevenir daños y, cuando éstos ocurriesen, disminuir su magnitud;
- B. Ayudar a la población afectada;
- C. Procurar la continuidad de los servicios públicos; y
- D. Obtener de la población afectada y de todos los sectores del país la necesaria colaboración para realizar la defensa civil.

El artículo 4 define los desastres o calamidades públicas como las consecuencias de fenómenos físicos o naturales, acciones armadas o de trastornos sociales que afectasen el orden público, el normal desarrollo de las actividades económicas en la república o la vida, salud o patrimonio de sus habitantes.

Las principales atribuciones del sistema de defensa civil se limitan a:

- A. Organizar y dirigir en forma coordinada las acciones tendientes a prevenir desastres o calamidades públicas y disminuir sus efectos;
- B. Dirigir y orientar a la población sobre su colaboración y responsabilidades en casos de desastres o calamidades públicas; y
- C. Coordinar el mejor aprovechamiento y utilización de los recursos públicos y privados para ayudar a la población afectada y lograr su rehabilitación.

Para efectos de operativizar las funciones establecidas por la ley, se creó el Comité Nacional de Defensa Civil, el cual constituye el organismo máximo dentro del sistema y está integrado por:

- A. El Ministro del Interior, quien lo preside y es su representante legal.
- B. El Ministro de Defensa y Seguridad Pública;
- C. El Ministro de Agricultura y Ganadería;
- D. El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social; y
- E. El Ministro de Obras Públicas.

Queda a criterio del Comité la inclusión de otros funcionarios, cuando las circunstancias así lo ameriten. También la ley obliga a las personas naturales, instituciones públicas y privadas, empresas y entidades de cualquier naturaleza a cooperar con el Comité, cuando éste lo requiera.

Esta ley presenta limitantes en varios sentidos. Uno de ellos es de tipo estructural, ya que dicha legislación no creó un sistema sino una instancia que en situaciones de desastre podría coordinar las acciones de atención de la emergencia; sin embargo, como se analiza más adelante, esta instancia fue incapaz de enfrentar el desastre ocurrido por el sismo de 1986.

Otra limitante estriba en que aun cuando uno de los objetivos del "sistema" es la prevención, la misma ley no establece las instancias y mecanismos que harían posible prevenir los efectos de los fenómenos naturales o los provocados por el ser humano.

En 1993, el Órgano Ejecutivo por medio del COEN, elaboró el anteproyecto denominado "Ley Nacional de Emergencia", el cual hasta el momento se encuentra en estudio de la Asamblea Legislativa. El anteproyecto presenta algunas variantes a nivel de una redefinición del marco teórico, por ejemplo, en el concepto de desastres se incluyen aspectos como la vulnerabilidad y el medio ambiente. Asimismo, establece la necesidad de realizar acciones orientadas hacia la preparación, alerta, rehabilitación y reconstrucción.

Además de una redefinición de conceptos, el anteproyecto amplía la estructura, las funciones, los objetivos y las atribuciones de las instancias que formarían parte del Sistema Nacional de Emergencia. Dentro de la ampliación de la estructura del Sistema, ofrece participación a las ONG's que desarrollen su trabajo en el área de los desastres.⁹

b. Código Civil.

El Código Civil regula las relaciones entre los individuos que conforman la sociedad. En él se encuentran algunas normas aplicables a las situaciones de emergencia o de caso fortuito - término que se utiliza con frecuencia dentro del código-. Los principales artículos se citan a continuación:

Art.43. Define como fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto que no es posible tratar, como un naufragio, terremoto, etc.

Art. 786. El goce del usufructuario de una heredad se extiende a los bosques y arbolados, pero con el cargo de conservarlos en su

⁹Anteproyecto de LEY NACIONAL DE EMERGENCIA. 1993. mimeo.

ser, reponiendo los árboles que derribe, y respondiendo de su menoscabo, en cuanto no dependa de causas naturales o accidentes fortuitos.

Art. 801. Considera que si un edificio se viene todo a tierra por vetustez o por caso fortuito -Art. 43-, ni el propietario ni el usufructuario son obligados a reponerlo.

Art. 811. Si una heredad fructuaria es inundada, y se retiran después las aguas, revivirá el usufructo por el tiempo que falta para su terminación.

Art. 935. Si cayese el edificio por defecto de su mala condición, se indemnizará de todo perjuicio a los vecinos; pero si cayese por caso fortuito, como avenida, rayo o terremoto, no habrá lugar a indemnización; a menos de probarse que el caso fortuito, sin el mal estado del edificio, no lo hubiera derribado.

Aunque en este código se encuentran algunos artículos que de cierta manera aluden a situaciones de emergencia, sólo establece una normativa clara de algunos deberes y derechos de los individuos cuando se presentan los desastres. Para situaciones, sin embargo, como las dispuestas en el artículo 9 de la Constitución, por medio del cual las personas pueden ser obligadas a realizar trabajos o prestar servicios sin justa retribución y sin su pleno consentimiento en situaciones de calamidad, sería apropiado que el Código Civil plasmara en forma precisa los alcances de dicho artículo constitucional.

c. Código de Salud.

El Código de Salud norma lo concerniente a la protección y conservación de la salud de todos los habitantes del país. En él se incluyen una serie de disposiciones orientadas hacia la prevención y atención de situaciones que pueden afectar la salud de la población.

El Capítulo II, Sección Siete, Art. 56, establece que El Ministerio de Salud por medio de los organismos regionales, departamentales y locales de salud desarrollará programas de saneamiento ambiental, encaminados a lograr para las comunidades -entre otras metas-:

1. El saneamiento y buena calidad de la vivienda y de las construcciones en general;
2. La eliminación y control de riesgos ambientales.

El Art. 60 de la misma sección establece que el Ministerio exigirá a los organismos competentes la demolición de las edificaciones que constituyan grave riesgo para la salud de las personas, cuando las mismas se encuentren en pésimo estado o

afecten la salud física o mental o que amenacen ruina por condiciones que no admitan reparación.

La Sección Catorce, Art. 104, establece que en ninguna edificación destinada para vivienda individual o colectiva o para servicio público, podrán almacenarse sustancias combustibles, explosivas y tóxicas.

La Sección Dieciséis, que se refiere a Seguridad e Higiene del Trabajo, determina la competencia del Ministerio de Salud en esa materia; el literal "c" del Art. 108 dice: El Ministerio tendrá a su cargo la prevención o control de cualquier hecho o circunstancia que pueda afectar la salud y la vida del trabajador o causar impactos desfavorables en el vecindario del establecimiento laboral. En general, esta sección previene los accidentes derivados de la actividad productiva y que pueden repercutir en la salud de la población en general.

El Art. 181 de la Sección Treinta y nueve, sobre la prevención de accidentes y violencia, define como accidente todo acontecimiento imprevisto que afecta la salud del individuo. Por su parte, el Art. 182 establece que corresponde al Ministerio el estudio de la epidemiología de los accidentes, la divulgación de causas, riesgos, formas de prevenirlos y dictar las normas necesarias para evitarlos. De acuerdo al Art. 183, una comisión mixta con representación de los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, de Salud Pública y Asistencia Social, de Defensa y Seguridad Pública y del Ministerio del Interior, será creada para coordinar las actividades desarrolladas por estas instituciones en la prevención de los accidentes. Dicha comisión podrá requerir del concurso de otras instituciones u organismos para el desempeño de sus funciones.

El Art. 184 de la Sección Cuarenta, relativa a acciones de salud en caso de catástrofe, determina que en caso de catástrofe, epidemia o de cualquier otra calamidad grave semejante que pueda afectar la salud y la vida de las personas, el Ministerio coordinará las siguientes acciones:

1. La atención inmediata e integral de los afectados.
2. El traslado a los centros de asistencia médica de los que lo ameriten.
3. Dictar las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios básicos de saneamiento.
4. Dictar y desarrollar medidas de prevención de epidemias.
5. Supervisar el eficiente cumplimiento de sus disposiciones.

El Art. 185 establece la obligatoriedad de que toda institución de salud pública o privada, debe tener un plan de emergencia para casos de catástrofe, epidemia o cualquier otra calamidad general. Dicho plan debe ser aprobado por el Comité Nacional de Emergencia.

El Código de Salud establece normativas claras que expresan el papel que juega el Ministerio de Salud dentro de la prevención, mitigación y atención de desastres. Las funciones van desde la intervención del Ministerio en la seguridad de las construcciones, desarrollar acciones encaminadas a evitar que se ponga en peligro la salud y seguridad de la población hasta la eliminación y control de los riesgos ambientales. Es notorio que las entidades de Salud son las únicas obligadas a tener un plan de emergencia. En cambio, en los demás componentes del aparato institucional estatal, el tema de los desastres no es tomado en consideración, no obstante que, como ya se señaló, los eventos naturales o provocados afectan todos los ámbitos de la vida nacional.

Con esa amplitud de funciones asignadas al Ministerio de Salud, en algún momento se pueden encontrar contradicciones en la aplicación de la ley, por ejemplo, si dicho Ministerio es el encargado de evitar aquellos riesgos que pongan en peligro la salud de las personas, entonces dentro de la reglamentación concerniente a urbanismo y construcción, dicha cartera ministerial debería ser un ente protagónico en cuanto a las autorizaciones de viviendas para garantizar lo establecido en el Art. 56 literal e) del mismo código, y que se refiere al saneamiento y a la buena calidad de vivienda y construcciones en general.

d. Código Municipal.

Dentro del Código Municipal, únicamente el artículo 68 hace alusión expresa a la actuación del Municipio dentro de situaciones de desastre, al estipular que se prohíbe a los Municipios ceder o donar a particulares a título gratuito cualquier parte de sus bienes de cualquiera naturaleza que fuesen, o dispensar el pago de impuestos, tasa o contribución alguna establecidos por ley en beneficio de sus ingresos; salvo el caso de materiales o bienes para vivienda, alimentación y otros análogos, en casos de calamidad pública o de grave necesidad.

Como puede observarse, el código no obliga a las municipalidades a mantener un programa de prevención de desastres, sino que queda a juicio de la Alcaldía el proporcionar la ayuda estipulada en el artículo citado, la cual no necesariamente contribuirá a la reconstrucción o rehabilitación. Es necesario considerar aquí que la municipalidad es una instancia idónea para llevar a cabo las tareas de prevención, mitigación y atención de desastres, ya que los gobiernos locales son los que podrían llegar a conocer mejor los riesgos y vulnerabilidad de la población bajo su jurisdicción.

e. Decretos.

A partir del 10 de Octubre de 1986, se emitieron varios decretos ejecutivos relacionados con la organización para la atención de la emergencia -finanzas, ayuda, congelamiento de

precios de artículos básicos, evaluación de daños, etc.- así como la declaratoria de la ciudad de San Salvador y ciudades aledañas en estado de calamidad.

Así también la Asamblea Legislativa emitió los decretos 491, 496, 500, 501, 502, 516 y 544. Los primeros cinco decretos no están vigentes y comprendían la exoneración de impuestos municipales para la exhumación, procedimientos para prevenir los daños y perjuicios que pudieran causar el mal estado de las edificaciones y suspensión temporal de las sanciones con multa, recargo o intereses sobre la mora en el pago de impuestos.

Algunas disposiciones contenidas en el Código Civil relacionadas con los canones de arrendamiento fueron reacomodadas a la situación de emergencia. Así, con el decreto 516 se congelaron los canones de arrendamiento que habían sido pactados hasta antes del 10 de Octubre de 1986. El decreto surtiría efecto hasta el 31 de Diciembre de 1987; sin embargo, se prorrogó seis veces, de tal forma que su vigencia llegó hasta el 31 de Enero de 1993.

El decreto 544 facultó la publicación de las leyes en los diarios de mayor circulación en el país, y no solamente en el Diario Oficial. Este decreto también se prorrogó varias veces, con vigencia por lo menos hasta el 31 de Enero de 1994.

A pesar del impacto del sismo, la legislación fue orientada hacia la atención coyuntural de la emergencia; no originó leyes que obligaran a la creación de un sistema nacional destinado a la prevención y mitigación de desastres. Una muestra de ello es que las funciones del Comité de Emergencia Nacional fueron adjudicadas a otras instancias que en ese momento se crearon. Tal situación debió haber obligado a una reflexión sobre la alta vulnerabilidad de la población y de un sistema que, ante un desastre de tanta envergadura, no fue capaz de afrontar las necesidades operativas y organizacionales que surgieron.

f. Ordenanza municipal.

El 17 de Enero de 1990, el Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador (COAMSS) creó la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS). En esta ley se definieron dentro del AMSS los siguientes municipios: San Salvador, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Cuscatancingo, Ciudad Delgado, Soyapango, Ilopango, San Marcos, Antiguo Cuscatlán, Nueva San Salvador, Apopa, Nejapa y San Martín.

La OPAMSS se creó como organismo técnico que actuaría como secretaría ejecutiva del COAMSS y fue creado con las siguientes funciones principales:

- a. Elaborar políticas de desarrollo metropolitano en el área urbana y social.

- b. Definir modelos de desarrollo que conformarán el Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano.
- c. Formular el plan de Desarrollo Metropolitano, identificando áreas de planeamiento y campos de acción de los mismos.
- d. Coordinar y controlar el cumplimiento del Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano.
- e. Evaluar y revisar el plan de desarrollo municipal.
- f. Coordinar y supervisar la implementación de los programas necesarios para el mejoramiento comunal en las áreas de organización, superación y equipamiento social, vivienda y servicios públicos con prioridad a la población pobre.
- h. Dar asistencia a las municipalidades del AMSS ante situaciones de emergencia por medio de programas especiales de rehabilitación, mejoramiento y reconstrucción en las áreas afectadas.
- i. Hacer cumplir el Reglamento de la ordenanza del control de desarrollo urbano y la construcción.

La única disposición relacionada directamente con los desastres se encontraba contenida en el literal "h" y, al igual que en otras leyes, sólo se establecían medidas de atención de la emergencia. Con la nueva ley de Desarrollo y ordenamiento del área metropolitana de San Salvador y de los municipios aledaños, se modificaron las atribuciones de la OPAMSS, desapareciendo de esta legislación las disposiciones que en alguna medida respondían por lo menos a la atención de las emergencias.

g. Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y de los Municipios aledaños

El 9 de Diciembre de 1993 se conoció que la Asamblea Legislativa había aprobado reformas a la legislación sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano y rural del Area Metropolitana de San Salvador (AMSS); además de la creación de instancias como el Consejo de Desarrollo Metropolitano (CODEMET) y el Comité de Planeación del AMSS (COPLAMSS) que es un organismo técnico consultivo, asesor del CODEMET.¹⁰

El 26 de Enero de 1994 se publicó en el Diario Oficial tomo 322, el texto del Decreto No 732 correspondiente a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Area Metropolitana de San Salvador y de los Municipios aledaños. Los artículos mas

¹⁰ El Diario de Hoy. 09.12.93 p 3 y 39.

destacables se describen a continuación:

Título I, Art.6. La presente ley comprendera los aspectos siguientes:

- a) El Marco institucional que define los organismos responsables de la planificación, coordinación y control del desarrollo territorial en el AMSS;
- b) El Marco técnico, que define el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial del AMSS, con su esquema director y planes sectoriales, así como las normas técnicas para el manejo del medio ambiente en el mismo;
- c) El Control del desarrollo urbano y de las construcciones, que define reglas para la obtención de permisos de parcelación y construcción, inspección y recepción de obras, así como el señalamiento de la competencia y responsabilidades en las actuaciones relacionadas con la ejecución de los planes y de los proyectos.

Título II, Capítulo I, Art. 8, este otorga las siguientes atribuciones principales al COAMSS (Consejo de Alcaldes del AMSS):

- a) Formular y proponer al CODEMET, las políticas de desarrollo y ordenamiento metropolitano;
- b) Aprobar el esquema director del AMSS, previa consulta a los Concejos Municipales que lo conforman;
- c) Coordinar por medio de la OPAMSS con las oficinas de planificación y control de los municipios e instituciones del gobierno central, la formulación de los planes sectoriales municipales y los planes sectoriales del gobierno central que forman parte del plan metropolitano de desarrollo y ordenamiento territorial del AMSS, el cual deberá ser sometido al CODEMET para su concertación y gestión.
- d) Velar porque las disposiciones del plan metropolitano se dicten en concordancia con los planes locales aprobados por los municipios del AMSS;
- e) Aprobar las normas técnicas relativas al uso del suelo que requieren la puesta en vigencia del plan metropolitano del AMSS, en concordancia con las políticas, planes y proyectos previamente concertados con el CODEMET;

De acuerdo al artículo 9, el CODEMET, estaría integrado por las máximas autoridades de los ministerios de: Planificación, Educación, Obras Públicas, Hacienda, Salud y del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; además el Secretario Ejecutivo del CONAMA; los presidentes de ANDA, ANTEL y CEL así como los Alcaldes del AMSS.

Las principales atribuciones asignadas al CODEMET son:

- a) Concertar las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial metropolitano del AMSS;

- b) Coordinar las acciones de los municipios del AMSS, con las acciones del gobierno central en la consecución del bienestar social de las comunidades del AMSS;
- c) Concertar las disposiciones y facilitar la gestión de los recursos necesarios para la formulación y ejecución del plan metropolitano de desarrollo y ordenamiento territorial del AMSS.

El CODEMET propondrá al Consejo de Ministros los programas y proyectos de inversión pública para el desarrollo metropolitano en materia urbanística del AMSS. Cabe destacar que la legislación establece que los programas de inversión pública del plan metropolitano de ordenamiento deberán ser incorporados al presupuesto general de la nación y en los presupuestos extraordinarios que sean necesarios para su ejecución.

En cuanto a la OPAMSS, se le asignan las siguientes obligaciones principales:

- a) Elaborar y proponer al COAMSS para su aprobación, el esquema director del AMSS;
- b) Dirigir el proceso de formulación y evaluación técnica del plan metropolitano de desarrollo y ordenamiento territorial del AMSS;
- c) Elaborar y proponer al COAMSS, las normas técnicas específicas que requieran la puesta en vigencia del plan metropolitano, en concordancia con las políticas, planes y proyectos del AMSS, concertados con el CODEMET y las políticas, planes y proyectos aprobados por cada uno de los Concejos Municipales.
- d) Velar por que los proyectos de parcelación y construcción cumplan con los requerimientos establecidos en los instrumentos de ordenamiento señalados por esta ley;
- e) Dar curso legal a los trámites necesarios para: calificar el uso del suelo en áreas permitidas, vedadas o restringidas; el otorgamiento de permisos de parcelación o construcción; definir alineamientos viales y zonas de retiro; obtener el aval del municipio para la realización de proyectos, mediante el trámite de revisión vial y zonificación; y efectuar recepciones de obras a todo proyecto a realizar en el AMSS, que cumpla con los requerimientos mencionados en el literal anterior.

Otra instancia que se creó en esta ley es el Comité de Planeación del AMSS (COPLAMSS), en él se encuentran representados los sectores gubernamentales, gremios de profesionales y de empresarios, dicho comité actuaría como ente asesor del CODEMET y del COAMSS.

Además de la creación de estas nuevas instancias, esta ley establece que todo plan de desarrollo metropolitano debe realizar una evaluación de impacto ambiental, esto agrega a la legislación un fuerte componente de conservación y restauración del medio ambiente, al implicar, por ejemplo, la existencia de áreas restringidas para el crecimiento urbano.

En el título III, capítulo I, Art. 31, se hace referencia a los elementos relacionados con la conservación y restauración del medio ambiente que todo plan metropolitano de desarrollo y ordenamiento del AMSS debe considerar. El numeral 6 establece que el plan metropolitano debe contener las limitaciones para el asentamiento de actividades consideradas altamente riesgosas, esto podría interpretarse como una tácita alusión a evitar situaciones de riesgo para la población.

De acuerdo al Art. 45, la OPAMSS tendrá a su cargo la vigilancia, control y aprobación de todas las actividades relativas al desarrollo urbano y a la construcción, conforme lo establecido por los Concejos Municipales del AMSS en sus respectivas ordenanzas, el esquema director del AMSS, los reglamentos y códigos relativos a la parcelación, urbanización y construcción que a nivel nacional se dicten.

Es interesante señalar que anteriormente se emitió el decreto ejecutivo No. 39, referido al Régimen de Ordenamiento para la Región Metropolitana de San Salvador, en el cual ya se encontraban determinadas las zonas restringidas y los límites de crecimiento para el área urbana. Sin embargo, las limitaciones formales que con anterioridad se habían impuesto no impidieron el crecimiento desordenado de la ciudad ni el deterioro ambiental que en ciertos casos ha producido desastres por inundaciones. Aunque esta nueva ley llena algunos vacíos relativos a la protección del medio ambiente, es importante insistir sobre el cumplimiento de las normas legales, ya que muchas veces el problema no es de vacío jurídico sino de aplicación efectiva de la ley.

h. Urbanismo y construcción.

A partir de 1989 se han realizado modificaciones a la Ley de Urbanismo y Construcción, creada el 4 de Junio de 1951. Dichas modificaciones posiblemente tienen su origen en el sismo de 1986. Los aspectos más importantes sobre dicha legislación son los siguientes:

El 12 de Diciembre de 1989 se emitió el Decreto Ejecutivo N° 14, que originó al Reglamento de Emergencia de Diseño Sísmico, en el cual se establecen los requisitos mínimos que rigen el diseño sísmico de las construcciones nuevas, así como las reparaciones de aquéllas que hayan sido dañadas por un sismo. Este decreto podría tener carácter transitorio mientras las autoridades del Ministerio de Obras Públicas, conjuntamente con los profesionales especialistas en la materia, hacen uno definitivo.

El 13 de Febrero de 1991 se promulgaron las reformas pertinentes a la Ley de Urbanismo y Construcción. Las reformas más importantes están referidas a ciertas atribuciones que se establecen para el VMVDU y las Alcaldías. Así, en ellas se estipula que el VMVDU será el encargado de formular y dirigir la política

nacional de vivienda y desarrollo urbano, así como de elaborar los planes regionales y nacionales y las disposiciones a que deben sujetarse las urbanizaciones, parcelaciones y construcciones en todo el territorio nacional. Si bien la elaboración, aprobación y ejecución de dichos planes corresponde al respectivo municipio, los mismos deberán enmarcarse en los planes nacionales elaborados por el Viceministerio.

Cuando los municipios no posean planes de desarrollo local ni las ordenanzas respectivas, entonces todo particular o entidad oficial o autónoma deberán solicitar permiso al Viceministerio, antes que a cualquier otra instancia, para ejecutar cualquier urbanización, parcelación o construcción.

Para que el VMVDU otorgue los permisos es necesario el cumplimiento de una serie de requisitos relacionados con levantamientos topográficos, planos, servicios básicos, jardines, escuelas, etc., pero nada se menciona sobre requisitos mínimos de seguridad para los habitantes de los proyectos habitacionales.

El reglamento de la Ley de Urbanismo y Construcción -Decreto Ejecutivo N° 70 del 6 de Diciembre de 1991-, en los Artículos 18 al 31, establece lo pertinente en cuanto a la supervisión de la calidad de los materiales, mano de obra, etc.; con el fin de garantizar la seguridad de las edificaciones. Así también, establece las infracciones y sanciones correspondientes. Un aspecto importante es que la supervisión estará a cargo de las Alcaldías con la colaboración del VMVDU.

El Artículo 49 obliga a los constructores a proteger con un muro o talud los cortes o rellenos mayores de un metro entre ellos, para brindar alguna seguridad a los habitantes. Sin embargo, esta disposición no es cumplida por todos los urbanizadores.

De la legislación sobre desarrollo y ordenamiento territorial, así como de la relativa al urbanismo y construcción se pueden extraer ciertos puntos importantes:

1. Por Ley debería existir un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, pero éste no es del conocimiento del público, o no existe, en todo caso, es obvio que los encargados de darle cumplimiento no lo hacen, lo cual se traduce en la proliferación desordenada de urbanizaciones que no ofrecen el mínimo de garantías ni para las personas ni para el medio ambiente.
2. Es importante la responsabilidad asignada a las Alcaldías en el planeamiento del desarrollo de las comunidades y en el carácter garante que representan para la seguridad de las personas en cuanto a vivienda. Sin embargo, tampoco en este terreno se observa el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes. Es posible que para la elaboración de

los planes locales, los alcaldes necesitan algún tipo de apoyo, lo cual puede constituir una limitante que no se consideró en la legislación pero que el VMVDU debería atender.

3. Las atribuciones que esta ley le asigna al VMVDU y a las Alcaldías son importantes. Sin embargo, no existen normas jurídicas precisas que obliguen a que toda parcelación, urbanización o construcción ofrezca, si no completa seguridad, por lo menos que estén expuestas al mínimo de riesgo posible.
4. Estas reformas establecen las instancias responsables de la aprobación y supervisión de las obras. Sin embargo, mientras el Código de Salud asigna al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social la responsabilidad de garantizar la buena calidad de vivienda para las comunidades, no se observa que dentro de la ley de urbanismo y construcción se involucre directamente a dicha cartera ministerial como instancia supervisora.
5. Es necesaria la revisión y elaboración de los reglamentos respectivos ya que aparentemente existe dualidad de funciones entre el MSPAS, el VMVDU y el aparato institucional creado por la ley de desarrollo y ordenamiento, al menos para el AMSS.

3.2.2. De la Protección de los Recursos y del Medio Ambiente.

a. Código Civil.

En el Código Civil se encuentra una serie de artículos relacionados con los derechos de uso y dominio de algunos recursos naturales. A continuación se extraen algunos artículos que señalan los alcances de esos derechos.

Artículo 559. La propiedad del suelo comprende la de las capas inferiores y la del espacio superior dentro de los planos verticales levantados en los linderos de la finca.

Artículo 576. Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes nacionales de uso público.

Artículo 580. Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional.

Artículo 584. No se podrán sacar canales de los ríos para ningún objeto industrial o doméstico, sino con arreglo a las leyes u ordenanzas respectivas.

Artículo 585. La caza y pesca son especies de ocupación por

las cuales se adquiere el dominio de los animales bravíos.

Artículo 590. No se puede cazar sino en tierras propias o en las ajenas con permiso escrito del dueño. Pero no será necesario este permiso, si las tierras no estuviesen cercadas, ni plantadas o cultivadas; a menos que el dueño haya prohibido expresamente cazar en ellas y notificado la prohibición.

Del Artículo 598 al 602. Se establecen los derechos de propiedad sobre los animales que son cazados o atrapados en tierras ajenas; y norman los derechos de los cazadores y pescadores así como de los dueños de tierras.

Artículo 603. El ejercicio de la caza y de la pesca estará sujeto a las ordenanzas especiales que sobre estas materias se dicten. "No se podrá cazar o pescar sino en temporadas y con armas y procedimientos que no estén prohibidos".

Los artículos 576, 580 y 584 expresan que ciertos bienes como el agua que circula por cauces naturales, las playas, lagos y ríos, deben ser considerados de dominio público y, como tales, su uso debe estar sujeto a ordenanzas especiales.

Los otros artículos citados legitiman la caza y la pesca, dejando al albedrío de los dueños de las tierras el prohibir o no la extracción de animales. El contenido del Artículo 590, inclusive, podría interpretarse como si avalara la caza en áreas naturales, lo cual podría acarrear graves consecuencias en un país donde, sólo en especies vertebradas, se registran 57 amenazados de extinción, 74 en peligro de extinción y 9 considerados como extintos¹¹. Con el artículo 603 se norma la actividad de caza y pesca pero es frecuente observar en algunos lugares el uso de venenos en las actividades pesqueras.

Artículo 938. En el inciso segundo, establece que ninguna prescripción se admitirá en favor de las obras que corrompan el aire y lo hagan conocidamente dañoso.

Artículo 1768. El colono está particularmente obligado a la conservación de los árboles y bosques, limitando el goce de ellos a los términos estipulados. No habiendo estipulación, se limitará a usar el bosque en los objetos que conciernan al cultivo y beneficio del mismo fundo pero no podrá cortarlo para la venta de madera, leña o carbón.

Artículo 1769. La facultad que tenga el colono para sembrar o plantar no incluye la de derribar los árboles para aprovecharse del

¹¹ Instituto Salvadoreño de Administración Municipal. 1991. Recopilación y análisis de leyes relacionadas con el medio ambiente. Tomo I. ISAM. p 367 a 372.

lugar ocupado por ellos; salvo que así se haya expresado en el contrato.

Estos dos últimos artículos, si bien es cierto que limitan la tala de árboles, lo hacen para el colono y, por tanto, los propietarios están en la libertad de eliminar los árboles que deseen.

En conclusión, puede decirse que el Código Civil no establece la protección de los recursos naturales ni logra propiciar un balance entre los derechos del propietario y el bien público.

b. Código Municipal.

El Código Municipal contiene algunas disposiciones relacionadas con la protección de los recursos naturales. En relación a ellos, el artículo 4 incluye cuatro numerales que los atañen en forma directa.

Art. 4. Es competencia de los municipios:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad.

5. La promoción y desarrollo de programas de salud, como saneamiento ambiental, prevención y combate de enfermedades.

10. El incremento y protección de los recursos renovables y no renovables.

19. La prestación del servicio de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basuras.

Artículo 31. numeral 6. Es obligación del Concejo: Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, fomento de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad.

Asimismo, el Código establece una serie de procedimientos para operativizar las funciones y obligaciones estipuladas.

De tales artículos se desprende que las Alcaldías tienen una alta responsabilidad dentro de sus respectivas comunidades, en la medida que la protección, preservación y uso de los recursos son competencia directa de ellas. Sin embargo, por más que parezca paradójico, ello implica que a nivel central las municipalidades reciban un fuerte apoyo para una gestión descentralizada.

c. Código de Salud.

Este Código contiene una serie de normativas muy concretas sobre los diferentes aspectos que atañen a la salud. Se trata de un

marco jurídico completo que contempla además la función del Estado y de las demás instancias relacionadas con la protección y la prevención de riesgos que puedan ocasionar serios trastornos en la salud de la población.

En la Sección Siete, relativa al saneamiento del ambiente urbano y rural, el Artículo 56 encierra los aspectos básicos sobre los cuales se fundamenta el articulado que se relaciona con este tema, y dice: El Ministerio, por medio de los organismos regionales, departamentales y locales de salud desarrollará programas de saneamiento ambiental, encaminados a lograr para las comunidades:

- a. El abastecimiento de agua potable;
- b. La disposición adecuada de excretas y aguas servidas;
- c. La eliminación de basuras y otros desechos;
- ch. La eliminación y control de insectos vectores, roedores y otros animales dañinos;
- d. La higiene de los alimentos;
- e. El saneamiento y buena calidad de la vivienda y de las construcciones en general;
- f. El saneamiento de los lugares públicos y de recreación;
- g. La higiene y seguridad en el trabajo;
- h. La eliminación y control de contaminaciones del agua de consumo del suelo y del aire;
- i. La eliminación y control de otros riesgos ambientales.

Artículo 57. El Ministerio, por medio de sus organismos, tendrá facultades de intervención y control en todo lo que atañe a las actividades de saneamiento y obras de ingeniería sanitaria.

Artículo 59. Cuando se comprobasen deficiencias higiénicas o de saneamiento, el Ministerio ordenará a quien corresponda proceder a subsanar o corregir tales deficiencias.

Artículo 109. Corresponde al Ministerio:

Promover y realizar en los establecimientos o instalaciones por medio de sus delegados o de los servicios médicos propios de las empresas industriales, programas de inmunización y control de enfermedades transmisibles, educación higiénica general, higiene materno-infantil, nutrición; tratamiento y prevención de las enfermedades venéreas, higiene mental, saneamiento del medio

ambiente y rehabilitación de los incapacitados laborales.

Como puede observarse, el Artículo 58 toca aspectos fundamentales para la vida, como son el agua, la vivienda, el control de vectores, eliminación y control de fuentes de contaminación del aire y del agua. En el artículo 109 se amplían las disposiciones de cara a los aspectos educativos, nutrición y otros problemas sociales como son las enfermedades venéreas.

Otro aspecto importante del Código es que le otorga al Ministerio facultades para ordenar a otras instancias tomar las medidas necesarias para corregir situaciones que pudieran afectar la salud de los habitantes.

Es propio decir, entonces, que en este campo lo que procede es garantizar la aplicación de la ley y revisar que en ello no se incurra en dualidad de funciones.

d. Leyes.

Dada la amplitud de leyes, reglamentos y decretos que existen sobre el tema del medio ambiente, se destacan sólo aquellos aspectos más importantes que regulan el uso, protección y conservación de los recursos.

Las leyes que hasta el momento se encuentran vigentes son:

d.1. Ley Forestal.

Esta ley se creó con el Decreto 268 del 8 de febrero de 1973 y se modificó el 23 de octubre del mismo año. En el Artículo 1 se establece que dicha ley regulará la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país de acuerdo con el principio de uso múltiple; el aprovechamiento y manejo racional de los bosques y tierras forestales de la nación, así como de los demás recursos naturales renovables que se declaren incluidos en la ley, y el desarrollo e integración adecuados de la industria forestal. Sus disposiciones se aplicarán a todos los terrenos forestales, cualquiera que sea su régimen de propiedad, salvo en los casos que estén expresamente exceptuados.

Artículo 4. Declárase de utilidad pública la conservación e incremento de los recursos forestales y su utilización con el máximo beneficio social; así como también todas las actividades que conduzcan a la protección de los recursos existentes en las cuencas hidrográficas, mediante prácticas de conservación de suelos, repoblación forestal, establecimiento de reservas forestales, forestación, etc. En consecuencia, estarán sujetos a expropiación los inmuebles necesarios para realizar las obras a que se hace referencia.

Artículo 5. La explotación, protección y mejora de los bosques debe realizarse de manera que se obtenga un rendimiento sostenido y creciente que asegure la persistencia de los mismos.

Artículo 6. Se prohíben las lotificaciones de los bosques y tierras de vocación forestal, excepto para forestación, reforestación o asentamientos, que se normarán por el reglamento respectivo.

La misma Ley en los Artículos 8 y 9 asigna al Ministerio de Agricultura y Ganadería, por medio del Servicio Forestal y de Fauna, para que sea el ente rector de todas las funciones y actividades del ramo forestal.

Del Artículo 49 al 57, se establecen las normas en cuanto a los procedimientos a seguir en el caso de incendios forestales, tales como avisar a las autoridades competentes, colaboración para sofocar los incendios, las atribuciones del servicio forestal en cuanto a la prevención de los mismos, prohibición de quemas en terrenos forestales y la instalación de planteles o establecimientos que puedan generar incendios. También se menciona la obligatoriedad de restablecer las áreas afectadas por dichos siniestros.

Estos artículos contienen la esencia de los principios que rigen la legislación forestal. Aunque es posible que dentro de esta Ley se encuentren algunas disposiciones obsoletas, cabe, sin embargo, destacar lo siguiente:

1. De una manera explícita se reconoce la importancia de los recursos forestales y la necesidad de conservarlos, incrementarlos y mejorarlos.
2. Se mencionan algunos principios de sustentabilidad en el uso de los recursos, es decir, la posibilidad de beneficiarse de sus productos sin provocar el detrimento de los mismos.
3. El espíritu del Artículo 6 apunta a la intención de proteger las áreas boscosas frente al crecimiento poblacional y la demanda de tierras que de éste se deriva. No obstante, la misma ley, cuando admite excepciones y, más aún, se desentiende de un reglamento que las regule, impide que se logren los objetivos perseguidos y, a la postre, queda como otra buena intención.
4. Se define la institución que velará por la aplicación de la ley, pero en la práctica el Servicio se ve limitado por la falta de recursos y autoridad para hacerla cumplir.
5. En el Código Municipal se obliga a los concejos a velar por la protección y conservación de los recursos naturales, lo cual de alguna manera podría generar una duplicidad de funciones si la reglamentación respectiva no deja suficientemente en claro hasta

dónde llegan las funciones de los Municipios y del Servicio

Es pertinente comentar que en el mes de Febrero de 1994, el Organó Ejecutivo presentó a La Asamblea Legislativa, un anteproyecto de Ley Forestal en el que se corrigen algunas deficiencias de la Ley vigente y se amplían las funciones, las atribuciones y las instancias que velarán por la preservación y restauración de los recursos forestales del país. Esta iniciativa es plausible pero, como ya se apuntó, en la mayoría de los casos el problema no radica en la carencia de legislación sino en la falta de aplicación efectiva de las leyes.¹²

d.2. Ley Agraria.

La ley agraria fue emitida por primera vez en 1942, pero a medida que se han promulgado otras leyes, ha sufrido modificaciones. Por ejemplo, en los Artículos del 94 al 98 se dejaba en libertad a las Alcaldías para conceder permiso para realizar quemas; éstas fueron abolidas por la que terminantemente las prohíbe.

Aun cuando se derogaron algunos artículos, otros todavía tienen vigencia; sin embargo, no se les da cumplimiento. Así, los Municipios están en la obligación de regular las actividades de caza por medio de ordenanzas que nunca se han promulgado.

d.3. Ley básica de reforma agraria.

La ley básica de Reforma Agraria afectó la totalidad de los suelos Clase VIII de vocación y uso estrictamente forestal, sujetando su régimen a la ley forestal. Una buena parte de las áreas potencialmente forestales quedaron dentro del sector reformado, por lo que se encuentran bajo la custodia de propiedades colectivas y del Estado.

d.4. Ley de riego y avenamiento.

Artículo 1. La presente ley tiene como fin incrementar la producción y productividad agropecuarias mediante la utilización racional de los recursos suelo y agua, así como la extensión de los beneficios derivados de tal incremento, al mayor número posible de habitantes del país.

Para el logro de tal objetivo, esta ley regula la conservación, el aprovechamiento y la distribución de los recursos hidráulicos del territorio nacional, con fines de riego y avenamiento, y de la construcción, conservación y administración de las obras y trabajos pertinentes. Por consiguiente, quedan sujetos

¹² Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG. 1993. Anteproyecto de Ley Forestal. San Salvador, El Salvador. 1993.

a sus disposiciones las obras y trabajos de control de inundaciones, de avenamiento, de riego, de desecación de pantanos y de tierras anegadizas. La ley regula también la construcción, conservación y administración de las obras y trabajos necesarios para asegurar la estabilidad de las cuencas, las hoyas hidrográficas y sus marciales, así como el manejo adecuado de los suelos, la conservación de éstos en los distritos de riego y avenamiento y la prestación de los servicios técnicos que la ejecución de dichas obras y trabajos requieran.

Artículo 3. Los recursos hidráulicos son bienes nacionales. Se exceptúan las aguas lluvias captadas en embalses artificiales construidos por particulares.

Artículo 4. El Poder Ejecutivo en los ramos de Agricultura y Ganadería, de Economía, de Obras Públicas y de Salud Pública y Asistencia Social, asignará prioridades en el uso de los recursos hidráulicos. Los conflictos que se presenten con motivo de tales prioridades o usos, se resolverán en Consejo de Ministros.

Artículo 100. El tratamiento o depuración previa que se haga de las aguas inficionadas, residuos cloacales o aguas servidas de cualquier clase en los cauces naturales o artificiales, será a satisfacción de los Ministerios de Salud y de Agricultura y Ganadería, quienes ejercerán la vigilancia y fiscalización necesarias para evitar que las aguas se vuelvan inaprovechables.

Artículo 101. El Ministerio de Agricultura y Ganadería dictará las medidas necesarias para impedir que se contaminen las aguas, impedir el uso de aguas que reduzcan la fertilidad de los suelos y proteger la flora y fauna acuáticas.

En resumen, esta ley establece normas que tratan de regular el uso, conservación y distribución del recurso hidráulico; también define las instancias encargadas de evitar la contaminación de dicho recurso. No obstante, la situación de los recursos hidráulicos es cada día mas alarmante. Una vez más, dado que existen reglas básicas encaminadas presuntamente a impedir la contaminación y disminución del recurso agua, el problema no radica en la ausencia de legislación sino en la falta de eficacia para aplicarla. En esta ley se vuelve a encontrar que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social juega un papel determinante en la protección de la población, en este caso en el uso y conservación del recurso agua, responsabilidad que es compartida con el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

d.5. Ley sobre la gestión integrada de los recursos hídricos.

Según esta ley, compete al Ministerio de Planificación la gestión integrada de los recursos hídricos. Esta ley crea la Oficina Especializada del Agua, la cual sería dependencia del mismo Ministerio, con las siguientes funciones:

1. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos.
2. Coordinar la ejecución y evaluar resultados en las diferentes instituciones usuarias del agua.
3. Evitar la duplicidad y conflictos en el uso del agua entre entidades usuarias.
4. Dictar normas técnicas sobre el uso del agua.

Posteriormente, la oficina en cuestión fue trasladada bajo la dependencia de ANDA, lo cual limitó sus funciones a normar lo que se refiere a consumo y distribución de agua para consumo humano. De acuerdo a la ley, además, corresponde al Ejecutivo la elaboración de una política hídrica bajo la cual la Oficina Especializada del Agua desarrollaría sus funciones; cabe mencionar que dicha política nunca ha existido.

d.6. Leyes de creación de ANDA Y CEL.

Las leyes de creación de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) tienen ciertos puntos comunes, entre los cuales el más importante es el que se refiere al recurso agua.

La CEL es una institución usuaria del recurso hídrico; de hecho, el 60 por ciento de la producción bruta de energía eléctrica anual proviene de los recursos hídricos, para lo cual se han construido cuatro represas. La ley de creación de CEL establece que ésta está obligada al mantenimiento de las cuencas en que se realicen los embalses; en la práctica, sin embargo, muchas de las deficiencias en el abastecimiento de energía eléctrica se deben al asolvamiento originado por la falta de protección de las cuencas.

De igual manera ANDA, que por ley debe asegurar el abastecimiento de agua potable, es también responsable de proteger los mantos acuíferos; no obstante, se observa la creciente disminución de los mismos, lo cual se refleja en el alto déficit en el servicio del vital líquido.

d.7. Ley sobre el control de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario.

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto regular la producción, comercialización, distribución, importación, exportación y el empleo de: pesticidas, fertilizantes, herbicidas, enmiendas o mejoradores, defoliantes y demás productos químicos y químico-biológicos para uso agrícola, pecuario o veterinario y sus materias primas.

Los artículos 6, 24, 30, 33, 34, 38, 37 y 52 determinan que las instancias encargadas de regular el uso de los productos

mencionados son el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, también establecen las normas de aplicación de los productos, infracciones, sanciones y procedimientos cuando la aplicación de los agroquímicos dañen el ambiente o la salud de las personas.

Al igual que en el caso de otras leyes, se encuentra que el problema básico sigue siendo su aplicación, ya que, a pesar de la existencia de una ley como ésta, el ingreso al país de productos que pueden afectar el medio ambiente no se encuentra bajo una supervisión estricta.

d.B. Ley general de las actividades pesqueras.

Artículo 1. Los recursos pesqueros existentes en las aguas jurisdiccionales del mar y en los cuerpos de aguas interiores o continentales, ya sean éstos naturales o artificiales, son bienes cuyo racional aprovechamiento será regulado únicamente por el Estado.

Artículo 51. Para efectos de protección de los recursos y actividades pesqueras se prohíbe:

a. La pesca con métodos ilícitos, tales como el empleo de materiales tóxicos, explosivos y otros cuya naturaleza entrañe peligro para la vida humana, para los recursos naturales y pesqueros, así como llevar a bordo de las embarcaciones tales materiales.

b. Conducir aguas servidas sin el debido tratamiento, a las playas y riberas del mar, ríos, lagos, cauces naturales y artificiales u ocasionar cualquier otra forma de contaminación;

c. Abandonar en las playas y riberas o arrojar al agua, desperdicios u otros objetos que constituyan peligro.

Los artículos 56, 65 y 67 establecen que el Departamento de Defensa Agropecuaria, en conjunto con el Ministerio de Salud, dictarán las normas de protección y control; también determinan las infracciones y sanciones del caso.

e. Tratados, Reglamentos y Decretos.

Alrededor de las leyes citadas existe una serie de reglamentaciones encaminadas a complementar el marco jurídico bajo el cual se encuentran las actividades que afectan el medio ambiente.

Dado que no es el objetivo de este trabajo analizar cada uno de ellos, únicamente se presenta un listado de los tratados,

reglamentos y decretos relacionados con los recursos y el medio ambiente.

Tratados y Convenios Internacionales.

Según la Secretaría Nacional del Medio Ambiente (SEMA), El Salvador aún no ha ratificado algunos convenios y tratados internacionales, acción que es necesaria para que éstos se conviertan en ley de la República. Entre los más importantes se encuentran:

1. Convención Prevención de Fauna y Flora (1933)
2. Convención y Prevención de Fauna y Flora y bellezas escénicas de América (1940).
3. Prevención de Contaminación en aguas del mar por hidrocarburos (1959).
4. Sobre la Plataforma Continental.
5. Prohibiendo ensayos nucleares en la atmósfera y debajo del agua (1963).
6. Prevención de contaminación marina por vertidos de buques o aeronaves.
7. Protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972).
8. Sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriológicas.
9. Convención sobre especies migratorias (1975).
10. Tratado sobre límites marítimos con Guatemala (1935).
11. Tratado entre El Salvador y Guatemala concerniente al uso del Lago de Güija.
12. Acuerdos bilaterales sobre la protección de Cuencas entre el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el gobierno de cada país de la región.
13. Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), (1986).¹³

Reglamentos.

¹³ Estos Tratados y Convenios se encuentran citados en la Agenda Ambiental y Plan de Acción CONAMA/SEMA 1992 p 88 y 89.

1. Reglamento de la Ley sobre Gestión Integrada de los recursos hídricos.
2. Reglamento sobre la calidad de agua, el control de vertidos y las zonas de protección contra la contaminación.
3. Reglamento Interno del Organismo Ejecutivo.
4. Reglamento de la Ley de urbanismo y construcción.
5. Reglamento para el establecimiento de salineras y explotación con fines de acuicultura marina en los bosques salados.
6. Reglamento general de la Ley de riego y avenamiento.
7. Reglamento para el cultivo del algodón.
8. Reglamento de la Ley sobre el control de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario.

Decretos.

1. Decreto No. 47, "Establecimiento de la segunda zona protectora del suelo, Chalatenango".
2. Decreto No. 39, "Régimen de ordenamiento para la región metropolitana de San Salvador". Sustituido por el Decreto No. 732.
3. Decreto No. 124, "Parque regional en la Finca El Espino, denominada Bosque de los Pericos".
4. Decreto No. 89, "Prescripción para el uso de insecticidas mediante el sistema llamado Ultra Bajo Volumen".
5. Decreto No. 53, "Establecimiento del Parque Nacional Montecristo".
6. Decreto No. 20, "Establecimiento del Parque Nacional El Imposible".
7. Decreto No. 59, "Veda forestal en el Bosque El Imposible."
8. Decreto No. 73, Creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente.

Este último decreto incluyó la creación de la Secretaría Nacional del Medio Ambiente (SEMA), como instancia ejecutora del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), el cual estaría constituido por los Ministros de: Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social, Justicia, Hacienda, Obras Públicas, Planificación, Economía, Defensa y Seguridad Pública, Educación, Interior, Trabajo y Relaciones Exteriores; así como de Representantes de la Presidencia y un Representante del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

Las atribuciones del CONAMA son:

- A. Definir la estrategia nacional de planificación y administración ambiental.
- B. Velar porque se implementen los procesos de protección del medio ambiente en forma continua y permanente.
- C. Planificar actividades tendientes a proteger, mejorar y conservar el medio ambiente, tomando las medidas necesarias para eliminar o detener la contaminación ambiental y el deterioro de los recursos naturales.

- D. Crear conciencia en la población sobre los beneficios que proporcionan los recursos naturales y la responsabilidad de la actual generación con respecto a las futuras generaciones.
- E. Velar a través de la SEMA por el cumplimiento de las medidas y recomendaciones para evitar el desarrollo o apareamiento de nuevas fuentes de contaminación.
- F. Gestionar la obtención de recursos financieros necesarios para lograr sus objetivos.
- G. La vigilancia de sus fondos adquiridos, asignados y administrados por la SEMA.
- H. Formular un plan maestro de educación ambiental.
- I. Darle cumplimiento a las resoluciones o acuerdos tomados por La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.¹⁴

Antes de la creación del CONAMA no existía ninguna institución encargada de asumir la conducción de una política de aprovechamiento racional de los recursos y la protección del medio ambiente; esta función fue asumida por el CONAMA a través de la SEMA. Sin embargo, las acciones de esta última han tenido muy poco impacto sobre los graves problemas que afronta el medio ambiente en el país, no obstante que con su creación y con el respaldo que significa el CONAMA ha quedado abierta la posibilidad de potenciar el desarrollo institucional y jurídico en esa línea.

En términos generales, puede decirse que muchos de estos reglamentos y decretos con carácter ambientalista han obedecido a situaciones coyunturales o de presión de algunos sectores de la población. Sin embargo, aunque de alguna manera han resuelto parcialmente problemas puntuales, es necesario eliminar esa práctica que no llega al fondo del problema, ya que éste requiere de acciones enmarcadas dentro de una política de medio ambiente que en forma sistemática mejore la situación crítica de los recursos naturales y evite que se comprometa en forma peligrosa el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Para solventar la ausencia de una política de medio ambiente, la SEMA, elaboró un anteproyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente, el cual sería presentado a la Asamblea Legislativa en Febrero de 1994, en dicho anteproyecto, se crea una serie de instancias que serían las encargadas de dirigir todas las acciones encaminadas hacia la protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio ambiente, además sienta las bases para la consecución de un desarrollo sostenible. Un aspecto que cabe destacar es la inclusión de un capítulo dedicado a los **Desastres Ambientales**. Aunque éste sólo consta de dos artículos, en él se establece que el Comité de Emergencia Nacional está facultado para tomar las medidas que estime necesarias para mitigar los daños

¹⁴ Consejo Nacional del Medio Ambiente, CONAMA. **Agenda Ambiental y Plan de Acción**. 1992. Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente. San Salvador, El Salvador. 1992.

provocados por un desastre ambiental. Además obliga a que todas las instituciones del Estado elaboren planes de contingencia ante desastres naturales y emergencias ambientales, asimismo establece la responsabilidad administrativa de quienes teniendo la obligación, no velen por la elaboración de dichos planes, y la responsabilidad penal cuando de ello se deriven pérdidas para la sociedad o los individuos.¹⁵

¹⁵ Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG. 1993. **Anteproyecto de Ley de Protección del Medio Ambiente.** San Salvador, El Salvador. 1993.