

2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL AMBIENTAL EN LA ACTIVIDAD DE CAMINOS RURALES

Para efectos del Manual, este capítulo se subdivide en dos secciones que se pueden diferenciar en forma clara. La primera sección consiste en los aspectos legales propiamente dichos, tanto en forma general, como específicamente en aspectos ambientales, en relación con la actividad de caminos rurales; la segunda trata sobre la gestión institucional ambiental, siempre abarcando los dos ejes temáticos mencionados.

2.1 Situación Legal Vigente

En los últimos veinticinco años, la protección y conservación del ambiente global ha sido objeto de decisiones políticas de gran importancia a nivel mundial y se han generado una gran cantidad de tratados internacionales regulando el ambiente en general o materias vinculadas a él en forma específica; lo anterior se ha reflejado en la dinámica legal de los diferentes países, con la promulgación de leyes con una clara tendencia "ambientalista" y el análisis de las ya existentes, a la vista de este importante componente. El resultado es un elevado número de normas legales aplicables a la materia ambiental, que es necesario conocer para dar cumplimiento a sus disposiciones, las cuales son de obligatorio cumplimiento en cualquier actividad de la sociedad actual.

En el tema de caminos rurales la legislación aplicable a la variable ambiental tiene diferentes niveles jerárquicos o mecanismos para lograr su cumplimiento pero se las puede clasificar en: 1) Marco General Aplicable, que incluye las normas que regulan la actividad en un contexto macro; 2) legislación ambiental propiamente dicha; y 3) normas sectoriales que se aplican al tema de caminos rurales en forma directa o indirecta; las vinculadas a la infraestructura vial como parte de la institución competente (SOPTRAVI) o que se refieren a caminos dentro del ámbito jurisdiccional de otra entidad del Estado.

En las páginas siguientes se dan mayores detalles sobre el marco legal aplicable según la clasificación mencionada. Para conocer los datos de ubicación y generalidades sobre las leyes, reglamentos o normas mencionadas se puede revisar el cuadro 1, que forma parte de este Capítulo.

2.1.1 Marco General Aplicable

Constitución de la República

Entre otros que tienen relación directa o indirecta con el ambiente o los recursos naturales, el artículo 145 establece el derecho que tiene la ciudadanía para gozar de un ambiente sano y la obligación que tiene el Estado para conservar un ambiente adecuado proteger la salud de las personas; asimismo, el artículo 340 contiene regulaciones para hacer un manejo sostenible de los recursos naturales cuando declara de utilidad y necesidad pública su explotación técnica y racional.

Código Civil

El Código Civil pese a ser muy antiguo es una ley vigente que contiene disposiciones y reglas para normar aspectos ambientales y de caminos; regula lo referente a servidumbres de paso, de agua y otros, así como disposiciones relacionadas con el ambiente que da derecho a un propietario de casa, a oponerse a construir depósitos de agua o depósitos húmedos que puedan dañarla.

En relación con el tema de caminos rurales este Código en el artículo 617 establece que son bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a toda la nación. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos.

Código Penal

Este Código regula varios aspectos ambientales pero la mayor relación con el tema de caminos rurales es sin duda lo que se refiere a incendios de bosques y matorrales. Este fenómeno muchas veces es resultante de faenas de limpieza o mantenimiento de caminos. Al respecto el artículo 256 expresa que quién cause incendio, poniendo en peligro la vida, la integridad corporal o el patrimonio de otro, incurrirá en reclusión de tres a seis años. Esta pena puede duplicarse si hay agravantes que ya establece el Código.

Asimismo, se establece una sanción administrativa a quien infringiere los reglamentos u ordenanzas de buen gobierno sobre quema de rastrojos u otros productos forestales o al que infringiere las ordenanzas de caza y pesca; también hay sanciones por cortar árboles en propiedad ajena o incluso por cortar ramajes o leña.

En las reformas al Código Penal se tipifica como delito la destrucción o remoción de hitos, boyas o señales que marcan las fronteras nacionales, así como causar daño o deterioro a las calles, parques, jardines, paseos, alumbrado público, puentes u otras obras de infraestructura y dañar o robar señales viales.

Existe también el delito contra el medio ambiente que consiste en hacer movimientos de tierras, piedras, desperdicios u otras materias análogas que destruyan cursos de agua u obras de infraestructura.

Ley de Expropiación Forzosa

Se hace consideración a esta Ley porque el procedimiento de expropiación es válido en casos de utilidad pública o interés social; ambos extremos se pueden dar, tanto por la parte ambiental como por la de caminos rurales que tienen carácter público y habrá que conocer los pormenores del procedimiento que se detalla en la ley mencionada.

Reformas a la Ley General de la Administración Pública

En esta Ley se refleja la intención del Estado por introducir y ejecutar el Programa de Modernización, con el objeto de dinamizar y hacer más eficiente la Administración Pública así como para racionalizar el empleo de los recursos humanos, financieros y materiales del Estado. Aquí se definen las competencias generales y regula los mecanismos de coordinación de las diferentes instituciones del sector público.

Se rediseña la estructura de las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte (SECOPT) y la del Ambiente (SEDA) creando las actuales secretarías de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y la de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), dándoles nuevas competencias y responsabilidades.

Ley de Municipalidades

Esta ley tiene una importante tendencia ambiental y proporciona a los gobiernos locales una herramienta muy útil para proteger y conservar el medio ambiente local y municipal y en uno de sus postulados declara que la autonomía municipal se basa en la facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio(art. 12, 3).

Las municipalidades tienen la atribución de suscribir convenios con otras entidades del gobierno con las cuales concurra en la explotación de los recursos del municipio; esto debe tomarse en cuenta cuando se deseen ejecutar actividades como el control y regulación del desarrollo urbano, uso del suelo, administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro urbano, mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas y construcción y mantenimiento de vías públicas, que pueden hacer las propias municipalidades o en colaboración con otras entidades.

También se establece que las municipalidades están facultadas para establecer tasas por los servicios públicos en función a las necesidades básicas de la población en diferentes áreas, entre ellas el medio ambiente y el ordenamiento urbano.

2.1.2 Marco Legal Ambiental

Ley General del Ambiente

Esta ley es la norma legal más importante en materia ambiental y en este campo está sobre cualquier otra ley nacional; mediante ella se declara de utilidad pública e interés social la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales, en vista de que el interés público y el bien común constituyen los fundamentos de toda acción en defensa del ambiente, es deber del Estado, a través de sus diferentes instituciones, cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental

Como principio la Ley General del Ambiente establece que los proyectos, instalaciones industriales o cualquier otra actividad susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico cultural de la nación, serán precedidos obligatoriamente por una Evaluación de Impacto Ambiental, o EIA, con el objeto de que se puedan predecir y prevenir los eventuales efectos ambientales negativos (art. 5) Bajo este principio se debe entender que los proyectos carreteros están sujetos a la realización de EIA.

En relación con las EIA, el artículo 78 de esta Ley establece que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que deseen realizar cualquier obra o actividad susceptible de alterar o deteriorar gravemente el ambiente y los recursos naturales, están obligadas a informar a la autoridad competente por razón de la materia (en caso de caminos sería a SOPTRAVI, aunque otras instituciones como la COHDEFOR, IHCAFE y el INA ejecutan actividades camineras en sus respectivas áreas de trabajo, lo cual se supone se hace en forma coordinada con SOPTRAVI) y a preparar una Evaluación de Impacto Ambiental.

La EIA deberá ser aprobada por la SERNA, quien dará la autorización correspondiente bajo la forma de una Licencia Ambiental, que es el permiso mediante el cual se hace constar que el Proponente ha cumplido en forma satisfactoria todos los pasos y requisitos exigidos por la Ley para iniciar un Proyecto.

Por otra parte, dicha norma legal ordena que la utilización del suelo urbano será objeto de planificación de parte de las respectivas municipalidades; a estos efectos la planificación incluirá la reglamentación de la construcción, localización adecuada de servicios públicos y de las vías de comunicación urbana, la localización de áreas verdes y arborización de las vías públicas (art. 51).

Una disposición importante para las empresas relacionadas con infraestructura es que cuando deban adquirir equipo o maquinaria menos nociva al ambiente, podrán exonerarlo de impuestos de importación, incluyendo tasas, sobretasas e impuesto sobre ventas, y el monto de la inversión será deducible del impuesto sobre la renta a cinco años plazo (art. 108).

Reglamento General a la Ley del Ambiente

Entre las regulaciones de este reglamento, aplicables a la materia de caminos, se puede mencionar que se da importancia al ordenamiento integral del territorio y su planificación debe responder a la necesidad de garantizar el desarrollo sostenible; todos los programas o proyectos, susceptibles de alterar el ambiente, deberán elaborarse y ejecutarse atendiendo criterios, instrumentos, tecnologías e instructivos que establezcan los órganos competentes (art. 7).

Se declara de interés público, y por lo tanto obligatoria, la Evaluación de Impacto Ambiental y se establece el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) al que serán sometidos los proyectos y las regulaciones para su eliminación o mitigación son obligatorias en la ejecución y durante toda su vida útil (art. 8).

Como funciones de la Autoridad Ambiental (SERNA) están las de elaborar los planes que conformen el Plan de Ordenamiento Territorial, a las cuales deberán sujetarse todas las entidades que elaboren proyectos de cualquier naturaleza; asimismo, diseñar un programa de incentivos o exoneraciones a las empresas que como regulación derivada del SINEIA estén obligadas a adquirir maquinaria y equipo de control ambiental (art. 39).

Entre las infracciones administrativas relacionadas con caminos rurales están las siguientes: violaciones a los planes de ordenamiento del territorio, verter desechos industriales en cursos de agua; extraer o transportar materiales sin el permiso pertinente y arrojar basuras, en calles, solares, áreas verdes, derechos de vía, carreteras y otros lugares públicos (art. 110 y 112).

Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Este Sistema tiene por objeto establecer los nexos entre la SERNA y las restantes entidades que tienen competencias ambientales, asegurar que cualquier actividad susceptible de contaminar o degradar el ambiente sean sometidos a una Evaluación de Impacto Ambiental, desarrollando procedimientos y mecanismos que se establecen en la legislación ambiental o sectorial aplicable.

Como figuras importantes en la actividad de caminos, que se desprenden del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, están las siguientes: Contrato, para formalizar la Licencia Ambiental; Dictamen Técnico, donde SERNA acepta o deniega el estudio de EIA; Diagnóstico Ecológico de Impacto Ambiental, como instrumento de análisis general y preliminar; Documento Final de EIA, que prepara una firma consultora o equipo técnico; Fondo de Garantía, que es el monto que algunos proyectos deben depositar en la Tesorería General de la República, previo a la Licencia Ambiental, como garantía de cumplimiento de las medidas de mitigación; Licencia Ambiental, permiso extendido por la SERNA por el cual se hace constar que el proponente ha cumplido con los requisitos exigidos para comenzar el proyecto; Medidas de Mitigación, estrategias, obras y acciones que se realizan con el fin de atenuar el impacto ambiental negativo de una obra o actividad; Términos de Referencia, documento en el que la autoridad competente da los requisitos que deben ser cumplidos por el Proponente en la elaboración de la EIA.

En el artículo 33, se define el procedimiento operativo con los pasos que deben ser cumplidos para obtener la Licencia Ambiental, partiendo del hecho de que todo proyecto debe tener una autorización de este tipo para iniciar operaciones. Los pasos requeridos están detallados en los artículos 34 al 70, y en resumen son los siguientes:

1. Registro y solicitud de Licencia Ambiental, para lo cual se llena el formulario DECA 001, "Solicitud y Registro", proporcionado en la SERNA o en la Unidad de Gestión Ambiental respectiva;
2. Categorización del proyecto y elaboración de Términos de Referencia; para esto los funcionarios de la DECA y de la Unidad de Gestión Ambiental de la Municipalidad en donde se desarrolla el estudio, llenarán el formulario DECA 002 "Diagnóstico Ecológico y de Impacto Ambiental" del Proyecto;

Mediante el procedimiento apuntado, los proyectos serán categorizados según el grado de impacto sobre el ambiente, tomando en cuenta que **Categoría I**, son aquellos proyectos que no requieren de una EIA pero sí de la aplicación del formulario DECA 002, así como de un Plan de Seguimiento y Control del Proyecto; y **Categoría II**, para los proyectos que sí requieren EIA;

3. Elaboración del estudio de EIA:.- En los proyectos que lo requieran, el proponente será el único responsable de llevar a cabo a satisfacción el proceso de EIA;
4. Revisión del Estudio de EIA:.- El documento final de EIA será revisado por la DECA dentro de treinta días calendario, después de su entrega y podrá ser aceptado sin modificación, aceptado con modificaciones o rechazado de plano;

5. Otorgamiento de Licencia Ambiental:- Una vez aprobado el informe de Evaluación de Impacto Ambiental y firmado el Contrato de Cumplimiento de las medidas de mitigación, seguimiento y control, el Ministro de la SERNA otorgará la Licencia Ambiental al Proponente.

La EIA está sujeta a un paso de **Consulta Pública**, el cual puede formar parte de los Términos de Referencia, y si no está, puede ser solicitado por el público, por Organizaciones No Gubernamentales y la misma SERNA, en cumplimiento de lo cual el Proponente deberá presentar los resultados de la EIA en cabildos abiertos, foros públicos o a través de todos los medios que le permitan llevar a cabo una discusión e intercambio de ideas, con el público y ONG (Art. 60).

Los costos de la realización de la Evaluación de Impacto Ambiental están a cargo del Proponente del Proyecto.

2.1.3 Normas Legales Sectoriales aplicables a Caminos Rurales

Ley de Vías de Comunicación Terrestre

Aunque fue emitida hace cerca de cuarenta años, esta norma legal todavía tiene vigencia y se aplica tanto al tema de caminos rurales como al componente ambiental. En efecto, en los primeros artículos se tipifica y describe las categorías de carreteras o caminos que conforman el sistema vial del país y se da potestad para que el Estado, por medio de la autoridad competente (SOPTRAVI) pueda realizar estudios, apertura, construcción, ampliación, mejoramiento, mantenimiento y administración de ese sistema vial, para lo cual podrá extraer el material que sea necesario; asimismo se prohíbe depositar dentro del derecho de vía, materiales de construcción que obstruyan la visibilidad

Aunque en esta Ley no se menciona expresamente la protección del medio, a través de los órganos internos pueden emitir las resoluciones que obliguen a los contratistas de obra a proteger el ambiente durante la ejecución e incluso después de la fase de ejecución de los respectivos contratos

Ley de Fondo Vial

Con esta Ley se crea el "Fondo Vial", como órgano desconcentrado, adscrito a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda, el cual tiene por objetivo proveer servicios de mantenimiento y rehabilitación a la red vial del país, para lo cual cuenta con fondos sostenibles mediante gravámenes tributarios específicos, contratos de fideicomiso y cobro de tarifas por peajes, entre otros recursos.

Los servicios de mantenimiento o rehabilitación serán prestados por compañías debidamente registrados en la Unidad Ejecutora (SOPTRAVI) y además, estas deberán tener un "Certificado de Mantenimiento o Rehabilitación", conferido por la Unidad Ejecutora. Aunque no se expresa claramente, la SOPTRAVI puede incluir actividades de protección ambiental dentro de las normas reguladoras de los contratos que deberá celebrar con cada prestador de servicios.

En el mantenimiento se incluyen labores de limpieza, drenaje, control de vegetación y limpieza de derecho de vía, todas estas labores tienen un impacto ambiental leve, pero debe prevenirse mediante normas adecuadas una eventual falta de control que repercuta en incendios a bosques, daños al ecosistema por corta o supresión de vegetación valiosa o por afectar a la fauna silvestre.

Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional

Con esta Ley (que está relacionada con el Fondo Vial) se trata de desarrollar mecanismos innovadores para la prestación de servicios públicos, a través de contratos de concesión o gestión de servicios públicos, así como el otorgamiento de licencias cuando corresponda; entre los servicios a concesionar están los caminos rurales o infraestructura vial en general, los cuales serán ejecutados por personas naturales y jurídicas no estatales

La SOPTRAVI es competente para conocer de las solicitudes y otorgar las concesiones para la prestación y gestión indirecta de servicios públicos, que estará sujeto a los procedimientos de licitación y concurso público, ampliamente desarrollados en el reglamento de esta Ley. Entre otras cosas, el contrato de concesión deberá incluir las regulaciones ambientales que en su caso sean necesarias y las sanciones por incumplimiento que procedan.

Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras

En este documento se regula sobre la disposición de los materiales de desperdicio, recomendando los lugares donde deben ser acumulados para causar menor perjuicio. En cuanto a los materiales de pavimento y concreto que se remueven al realizar labores de mantenimiento o rehabilitación de vías terrestres, deberán ser tratados e incorporados a terrapienes, con lo cual se mitiga el impacto ambiental que los mismos podrían causar al disponerlos en forma inadecuada. Este manual también contiene disposiciones sobre excavaciones en zonas arqueológicas requieren de la autorización del instituto Hondureño de Antropología e Historia.

2.1.4 Otras Normas Legales que se relacionan con Caminos Rurales

Ley Forestal

Esta Ley se aplica a caminos forestales en el capítulo que se refiere a la conservación de suelos y establece que la Administración Forestal del Estado, actualmente representada por la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, participará en el estudio y ejecución de proyectos de conservación de suelos forestales y fijación de suelos inestables con el fin de evitar arrastres sólidos y ayudar a la protección de vías de comunicación.

En el artículo 46 del Reglamento General de esta Ley se dispone que cuando para la ejecución de obras públicas de cualquier naturaleza, haya necesidad de afectar parcelas de una zona forestal clasificada, será necesario el dictamen favorable de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal antes de iniciar las obras; asimismo, en el artículo 48 se establece que para la creación de zonas forestales protegidas se tomará en consideración, entre otros aspectos, las vías de comunicación y obras similares.

Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola

Con esta Ley se devuelve la titularidad del dominio de los bosques al propietario del suelo y en tal sentido se faculta para realizar aprovechamientos forestales u otras actividades que requieren de una infraestructura vial; todo lo anterior solo es posible con la aprobación de un plan de manejo que lleva implícito las normas de construcción de caminos y las regulaciones ambientales a que debe ceñirse la actividad a realizarse.

El Reglamento del Título Forestal de esta Ley en el Capítulo IV establece que para asegurar el manejo sostenible de las tierras de vocación forestal se debe ejecutar un plan de manejo en forma obligatoria. Este Plan de Manejo en uno de sus apartados incluye lo concerniente a la red vial existente (tipo de caminos o carreteras, longitud, estado, obras de drenaje, ramales) y la red que se prevé construir en los siguientes cinco años.

En otro apartado del Plan de Manejo Forestal está el formato para Declaración de Impacto Ambiental Potencial, uno de los factores a tener en consideración es el relieve del terreno y el suelo (estabilidad en márgenes de caminos, prevención de erosión y sedimentación) y se recomiendan las medidas de mitigación más apropiadas (por ejemplo: construcción de caminos forestales en pendientes máximas, de acuerdo a las condiciones del suelo, construir barreras, sembrar o plantar especies fijadoras de suelo, etc.).

Ley General de Minería

Aunque no se menciona expresamente, se entiende que para realizar las diferentes actividades mineras (prospección, exploración, explotación) se deben realizar muchas operaciones, labores y trabajos previos, como caminos o trochas para llegar a los yacimientos y otros centros de abastecimiento o al mercado, que luego se convierten en caminos rurales de uso habitual para la población.

Ley de Protección al Patrimonio Natural, Histórico y Cultural de la Nación

Esta norma legal es aplicable a todos los bienes del patrimonio nacional que estuvieren amenazados o en inminente peligro de desaparición o daño debido a la ejecución de obras públicas o privadas, para desarrollos turísticos o urbanos, recomposición o rotura y limpieza de tierras para diversos fines como apertura de vías de comunicación, rutas y trochas para servicios públicos, etc. Las autoridades competentes, en este caso el Instituto Hondureño de Antropología e Historia podrán dictar las medidas preventivas o prohibiciones necesarias para proteger y conservar dicho patrimonio.

Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social

El FHIS tiene como finalidad principal el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados en el área rural y urbana, para esto se incrementa el nivel de empleo y se contribuye a satisfacer las necesidades básicas de la población, en sectores o actividades claves como ser la infraestructura caminera a nivel rural, los cuales deben cumplir con las disposiciones ambientales pertinentes.

Ley de Bosques Nublados

Mediante este Decreto se declara como espacios protegidos 36 bosques de altura en todo el país; se abarca desde el punto más elevado y la cota de 1800, 2000 ó 2100 metros sobre el nivel del mar, según se establezca en los estudios respectivos a ser elaborados para cada área en particular. Dentro de los límites de esta zona no se permite ninguna actividad agrícola, pastoril, tala, quema, minería, asentamientos humanos así como los relacionados con cacería, pesca de cualquier índole, construcción de carreteras, viviendas, establecimientos comerciales, públicos y privados que causen disturbios ecológicos.

Estas áreas no podrán ser objeto de transacciones públicas o privadas, excepto en los casos que el mismo Estado las autorice con la finalidad de garantizar la preservación de las mismas.

Ley para el Desarrollo Rural Sostenible

Con esta Ley se crea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, adscrito a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (PRONADERS). Este programa tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales y tiene un enfoque de manejo sostenible de los recursos naturales, enfatizando en aspectos que tiendan a disminuir la alta vulnerabilidad ambiental.

En el marco del PRONADERS se podrán financiar actividades de desarrollo rural sostenible entre las cuales seguramente habrán proyectos de caminos rurales; asimismo, se ejecuta el Programa de Reactivación de la Economía Rural, mediante el cual se ejecutarán pequeñas obras de infraestructura como pequeñas obras de riego, centros de acopio y mejoramiento de caminos rurales.