



EL DESARROLLO DEL DERECHO AMBIENTAL LATINOAMERICANO Y SU APLICACIÓN

Informe sobre los cambios jurídicos después
de la Conferencia de las Naciones Unidas
sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992)

RAÚL BRAÑES

MÉXICO, D.F., OCTUBRE 2001

TRES DÉCADAS DE EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU APLICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

- INTRODUCCIÓN
- AMÉRICA LATINA: EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO SIGLO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO
- CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL LATINOAMERICANO
- LEYES GENERALES SOBRE MEDIO AMBIENTE Y ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SECTORIAL Y COMÚN
- APLICACIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
- CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

- Contenido
- Definición del concepto de derecho ambiental
(los procesos de interacción entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, que generan efectos significativos para su existencia y desarrollo)
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972)
- Legislación propiamente ambiental
(visión holística y sistémica del medio ambiente)
- Legislación sectorial de relevancia ambiental
(protección de componentes del medio ambiente)
- Legislación común de relevancia ambiental
(incidencia “casual” en la protección del medio ambiente)

II. AMÉRICA LATINA: EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO SIGLO DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

- Base natural que sustenta el crecimiento económico: suelos, ecosistemas, biodiversidad, agua, etc.
- Deterioro ambiental: deforestación, pérdida diversidad biológica, contaminación (aire, suelo, agua), urbanización descontrolada, etc.
- Modelo de crecimiento económico sustentado en ventajas comparativas (recursos naturales, energía y mano de obra)
- Crecimiento económico de las últimas cinco décadas: 5.1, 5.7, 5.6, 1.2 y 3.3% (1.5% para 2001)
- Comparación con crecimiento mundial en términos de PIB/PA y de distribución ingreso (211 millones de pobres)
- Conclusión: modelo de desarrollo insostenible. Los cambios provocados por la política de apertura

III. CONSTITUCIONALISMO AMBIENTAL LATINOAMERICANO

- Compleja historia política reciente de la gran mayoría de los 20 países latinoamericanos
- 1972-1999: 16 países promulgaron nuevas Constituciones (Ecuador y Perú dos veces)
- Creación de espacios políticos para nuevas demandas sociales, como las ambientales
- Medio ambiente y desarrollo sostenible: el “enverdecimiento” de las Constituciones y el constitucionalismo ambiental latinoamericano
- Reformas ambientales a las cuatro Constituciones anteriores a 1972
- Tradición constitucional latinoamericana en materia de recursos naturales (desde 1917)

CONSTITUCIONES POLÍTICAS

1972 PANAMÁ

1976 CUBA

1979 PERÚ (1993)

1979 ECUADOR (1998)

1980 CHILE

1982 HONDURAS

1983 EL SALVADOR

1985 GUATEMALA

1987 HAITÍ

1987 NICARAGUA

1988 BRASIL

1991 COLOMBIA

1992 PARAGUAY

1993 PERÚ

1994 ARGENTINA

1994 REPÚBLICA DOM.

1998 ECUADOR

1999 VENEZUELA

TEMAS CONSTITUCIONALES

- Desarrollo sostenible
- Deber del Estado y de la sociedad de proteger el medio ambiente
- Restricciones al ejercicio de ciertos derechos fundamentales (derecho de propiedad y libertad económica). El patrimonio ambiental
- Derecho a un medio ambiente adecuado y garantías procesales para su ejercicio
- Bases para regular ciertas materias: EIA, daño ambiental, ingreso de residuos peligrosos, efectos de la minería, localización de reactores nucleares, medio ambiente de pueblos indígenas y otras
- Protección de ciertos componentes específicos del medio ambiente: diversidad biológica, patrimonio genético, flora y fauna silvestres, áreas naturales protegidas, regiones geográficas determinada y otros

IV. LEYES GENERALES Y ADECUACIÓN DE LEGISLACIÓN SECTORIAL Y COMÚN

- Evolución de la legislación propiamente ambiental: leyes generales (“marco”) y procesos de adecuación de legislación sectorial y común (reglamentos y NT)
- Leyes generales: 17 países, sobre todo en última década (excepciones Argentina, Haití y Paraguay)
- Otros procesos legislativos: Ley núm. 99 de 1993 (Colombia) y reformas en 1996 a LGEEPA (México)
- Adecuación legislación sectorial: diversidad biológica y otros temas del derecho de la naturaleza
- Adecuación legislación común: penal, civil, procesal y administrativa

LEYES GENERALES SOBRE MEDIO AMBIENTE (1974-1990)

- 1) Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Colombia, 1974)
- 2) Ley Orgánica del Ambiente (Venezuela, 1976)
- 3) Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (Ecuador, 1976)
- 4) Ley que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente; sus fines, mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias (Brasil, 1981)
- 5) Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Guatemala, 1986)
- 6) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México, 1988). Sustituyó a la LFPA de 1982 y ésta a la LFPCCA de 1971
- 7) Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Perú, 1990)

LEYES GENERALES SOBRE MEDIO AMBIENTE (1992-2000)

- 8) Ley General del Medio Ambiente (Bolivia, 1992)
- 9) Ley General del Ambiente (Honduras, 1993)
- 10) Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Chile, 1994)
- 11) Ley Orgánica del Ambiente (Costa Rica, 1995)
- 12) Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua, 1996)
- 13) Ley sobre el Medio Ambiente (Cuba, 1997).
Sustituyó Ley 33 de 1981
- 14) Ley del Medio Ambiente (El Salvador, 1998)
- 15) Ley General del Ambiente (Panamá, 1998)
- 16) Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Rep. Dominicana, 2000)
- 17) Ley General de Protección Ambiental (Uruguay, 2000)

TEMAS DE LA LEGISLACIÓN PROPIAMENTE AMBIENTAL

- Política ambiental
- Instrumentos generales para su aplicación
 - planificación ambiental y ordenamiento del territorio
 - evaluación del impacto ambiental
 - instrumentos económicos
 - responsabilidad civil, penal y administrativa
 - otros
- Instrumentos específicos para el manejo sostenible de los ecosistemas
 - Diversidad biológica y seguridad biológica
 - Vida silvestre
 - Recursos forestales
 - Suelos, aguas y atmósfera
 - Ecosistemas marinos

V. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

- Eficiencia: grado de idoneidad para alcanzar los objetivos que se tuvieron en cuenta para expedir la norma. Factores de ineficiencia:
 - ausencia de la idea del desarrollo sostenible
 - carencia de instrumentos apropiados para su aplicación, en particular los preventivos
 - falta de consideración de las cuestiones sociales y naturales involucradas en los asuntos ambientales
 - heterogeneidad material y, sobre todo, estructural
- Eficacia: grado de acatamiento de una norma jurídica por sus destinatarios. Hipótesis:
 - insuficiente valoración social o desconocimiento de la legislación ambiental por sus destinatarios
 - deficiencias de las instituciones encargadas de aplicarla administrativa o judicialmente

APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

- Mandato a la administración para vigilar y sancionar
- Capacidad de la administración para vigilar y sancionar
- Dispersión de la gestión ambiental y función fiscalizadora
- Gestión ambiental hacia 1990: la coordinación
 - El predominio de las instancias coordinadoras (10 Comisiones u órganos equivalentes)
- Gestión ambiental hacia 2000 : el giro hacia la integralidad
 - El predominio de las instancias ejecutivas (18 Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente)
- Mejoras en la aplicación administrativa de la legislación
- Mejoras generales: superación de la visión de salubridad pública y de la visión productivista de los recursos naturales. Integración de las agendas “verde” y “gris”
- Organismos especializados en la aplicación administrativa de la legislación ambiental

COMISIONES NACIONALES DEL MEDIO AMBIENTE HACIA 1990

Argentina (1989)

**Comisión Nacional de Política
Ambiental**

Bolivia (1986)

**Comisión de Medio Ambiente y
Recursos Naturales**

Chile (1990)

Comisión Nacional de Medio Ambiente

Cuba (1976)

**Comisión Nacional de Protección del
Medio Ambiente y del Uso Racional de
los Recursos Naturales**

El Salvador (1990)

Consejo Nacional del Medio Ambiente

Guatemala (1986)

Comisión Nacional del Medio Ambiente

Honduras (1990)

Comisión Nacional de Medio Ambiente

Nicaragua (1990)

**Comisión Nacional del Ambiente y
Ordenamiento Territorial**

Panamá (1985)

Comisión Nacional del Medio Ambiente

Uruguay (1973)

**Instituto de Preservación del Medio
Ambiente**

MINISTERIOS O SECRETARÍAS DE MEDIO AMBIENTE HACIA 2000

- Argentina (1999) Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
- Bolivia (1993) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
- Brasil (1992) Ministerio de Medio Ambiente
- Colombia (1993) Ministerio del Medio Ambiente
- Costa Rica (1995) Ministerio del Ambiente y Energía
- Cuba (1994) Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
- El Salvador (1998) Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Ecuador (1996) Ministerio del Ambiente
- Guatemala (1999) Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
- Haití (1995) Ministerio de Medio Ambiente
- Honduras (1997) Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
- México (2000) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Nicaragua (1994) Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
- Panamá (1998) Autoridad Nacional del Ambiente
- Paraguay (2000) Secretaría del Ambiente
- República Dominicana (2000) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Uruguay (1990) Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
- Venezuela (1976) Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales

APLICACIÓN JUDICIAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

- Acceso a la justicia: solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental (supuestos de igualdad)
- Obstáculos generales: demandas pequeñas y el poder de los litigantes (capacidades económicas y técnicas, así como de organización)
- Obstáculos específicos: complejidad científico-técnica de los casos ambientales y de los intereses en juego, así como del propio derecho ambiental
- Justicia constitucional: experiencias exitosas
- Justicia civil: legitimación y rezagos
- Justicia penal: sanciones y reparación del daño
- Justicia administrativa: EIA y otros conflictos

VI. CONCLUSIONES

Avances importantes, pero 1) desiguales entre los países y en el interior de los mismos, así como incompletos en su desarrollo y 2) con problemas de aplicación por deficiencias de las propias normas u obstáculos administrativos o judiciales

La Conferencia de Río ha desempeñado una función legitimadora. No se han dado los supuestos de un sistema económico favorable al desarrollo sostenible y de un incremento de la ayuda oficial para el desarrollo, así como de la cooperación internacional

La necesidad de una agenda legislativa para consolidar, generalizar y profundizar los cambios jurídicos, garantizando su aplicación. El papel de los juristas: transformaciones de la relación sociedad-naturaleza y cambio jurídico.